



EL USO DE MENORES EN LA INSURGENCIA Y TERRORISMO: DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DENTRO DE LA LUCHA CONTRAINSURGENTE EN COLOMBIA

1.2

TC Adolfo Hernández Ruiz

Teniente Coronel de IM de la Armada Nacional de Colombia. Especialista en Seguridad y Defensa Nacional. Actualmente se desempeña como profesor de la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar como el Estado colombiano buscando la protección de los menores de edad, ha diseñado dentro de su estrategia de combate a la insurgencia y el terrorismo, desde el año 2007 hasta hoy, una política pública que parte de la base de impedir que los niños y adolescentes sean utilizados como medio para lograr sus objetivos. Para ello, se describirán las situaciones que afectan a los menores dentro del conflicto, se enunciarán las herramientas que ha diseñado el Gobierno para enfrentar la situación y por último, se analizarán los resultados para poder llegar a una conclusión que nos permita afirmar si ha sido efectiva o no su aplicación.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La insurgencia en Colombia comienza a gestarse en la periferia campesina, donde la lucha armada va a reinventarse como el vehículo de la revolución socialista, producto del encuentro entre la guerrilla campesina que no logró desmovilizar el Frente Nacional y el Partido Comunista (PC) que no encontraba espacio en el “centro” del sistema político (PNDU, 2003: 26)². Las FARC inician su movimiento después del final de una violencia entre partidos políticos, la amnistía de una guerrilla que era más una autodefensa en el Gobierno del General Rojas Pinilla, luego el Frente Nacional después de una época de bandolerismo.

En 1966 se crean las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), siguiendo la tesis que en 1961 el Partido Comunista (PC) en Colombia había declarado: “La vía revolucionaria en Colombia puede llegar a ser una combinación de todas las formas de lucha” (Vieira, 1967)³, anunciando el inicio de una guerra prolongada por el poder, mientras que el movimiento de izquierda se radicalizaba en razón a que el Frente Nacional prohibió la participación electoral y el acceso a cargos públicos de terceros partidos, lo que produjo que muchos cuadros urbanos del partido comunista ingresaran a las FARC.

Las FARC trazaron un plan estratégico el cual planteaban un crecimiento progresivo, aspiraban a crear un ejército de 60.000 hombres en armas que se desplegaría a través de la cordillera oriental, tratando de dividir en dos al país y tendrían a la capital como centro de despliegue estratégico. El objetivo fundamental era la toma de la capital (Rangel 2006). El número de guerrilleros de las FARC pasó de 1.190 en 1980 a 16.500 en el 2000. Se deduce de lo anterior que la prolongación del conflicto armado tiene como fundamento la autonomía adquirida por las FARC, sobre todo en el campo financiero. Una de las más claras manifestaciones es la coincidencia geográfica de las áreas de cultivo con las zonas donde las FARC concentran su mayor poderío militar” (Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH, 2001)⁴.

Este crecimiento de la guerrilla de las FARC buscó llegar a espacios donde el gobierno no hacía presencia efectiva y produjo en Colombia un conflicto que fue progresivamente haciendo que el Estado colombiano durante cuarenta y seis

años haya vivido una confrontación armada en la cual, las cifras de muertos, heridos, daños a la propiedad privada y a la infraestructura del país ocasionaron no solo un daño físico sino también moral a la sociedad que estaba perdiendo la confianza en sus gobernantes. La formación de unas fuerzas armadas dinámicas y centralizadas fue una tarea secundaria en el proceso de organización del estado colombiano. Ello repercutió en la ausencia del control territorial y del monopolio de las armas, lo que a su vez abrió el camino expedito para la formación de los grupos armados ilegales que han puesto en jaque la seguridad en Colombia (Arbeláez Ángela María 2006. 9)⁵.

Por otra parte el ELN o Ejército de Liberación Nacional, es una guerrilla que tuvo inicialmente una orientación marxista-leninista y pro-revolución cubana. Inició su participación en el conflicto armado desde su conformación en 1964, pero fue el 7 de enero de 1965 cuando se dio a conocer a través de su primer acto violento. Esta dirigida por el Comando Central, del que hacen parte cinco miembros, incluyendo el jefe, Nicolás Rodríguez Bautista, alias “Gabino”. El ELN es considerado un grupo terrorista por países como (Colombia, Perú, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea). Los gobiernos de algunos países latinoamericanos como Nicaragua, Ecuador, Brasil, Argentina y Chile no le aplican esta calificación⁶.

Este grupo ha tenido presencia en Colombia a lo largo de su historia en la zona del Catatumbo, el departamento de Norte de Santander, el sur del departamento de Bolívar, zona de San Vicente de Chucurí, los departamentos de Arauca, Cesar, Antioquia, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, entre otros.

El 7 de enero de 1965, el ELN realiza la primera incursión armada con la toma de Simacota (municipio colombiano ubicado en el Departamento de Santander), dan a conocer el “Manifiesto de Simacota y posteriormente publica la “Plataforma para un Movimiento de Unidad Popular”. Para el 22 de mayo, aparecen públicamente los integrantes del “Frente Unido de Camilo Torres” e inicia ataques contra la infraestructura petrolera en inmediaciones de la ciudad de Barrancabermeja que pertenecían a la Texas Petroleum Company.

Con base en la descripción anterior, las FARC y ELN son los dos grupos que permanecen alzados en armas en Colombia producto de una lucha insurgente, por ello, su evolución y crecimiento dentro del proceso de la insurgencia armada en Colombia, lo han desarrollado aplicando lo dicho por Vieira en relación a todos los métodos posibles combinando distintas formas de lucha. Estas se fundamentan en diferentes líneas de acción para lograr sus objetivos que se materializan con la aplicación de la guerra de guerrillas, la infiltración en campos del poder nacional, la utilización de los medios de comunicación a su favor, las acciones criminales (extorsión y secuestros), atentados terroristas, la acción psicológica sobre las masas, adoctrinamiento y reclutamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo pretende abordar el tema del reclutamiento como una de las líneas de acción que siguen las guerrillas de las FARC y el ELN que juega un papel importante dentro del crecimiento de esa organización. Partiendo de la definición (Bretones y Rodríguez, 2008) sobre reclutamiento dice: "Es el conjunto de procedimientos utilizados con el fin de atraer a un número suficiente de candidatos idóneos para un puesto específico en una determinada organización". El reclutamiento debe ser algo dinámico y permanente que le permita a una organización insurgente armada mantenerse viva y poder ir renovando el poder de combate así como los cuadros de mando.

De lo anterior se desprende que, para poder asegurar la supervivencia de la organización insurgente tiene que haber un sistema de incorporación rápido y expedito. Como es una organización al margen de la ley y de la institucionalidad, sus mecanismos de reclutamiento deben estar ajustados en esa dirección y específicamente a buscar que sus miembros estén totalmente convencidos y sean leales a su causa. Para ello, qué mejor que buscar adeptos entre la juventud; esa juventud la conforman en buena parte menores que son adolescentes, niños y niñas que aportan al crecimiento de la masa insurgente.

En consecuencia, el gobierno nacional debe afrontar esa problemática en razón a la obligación que tiene el Estado de proteger a los menores de edad y a las normas internacionales que así lo determinan como la Resolución 1379 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que insta a todas las partes en conflicto armado a que respeten cabalmente las disposiciones pertinentes del derecho internacional aplicable en relación con los derechos y la protección de los niños en situaciones de conflicto armado, en particular los Convenios de Ginebra de 1949 y las obligaciones que les sean aplicables en virtud de los Protocolos Adicionales de 1977, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y su Protocolo Facultativo de 25 de mayo de 2000.

De lo anterior se deduce que parte del crecimiento en número de integrantes de los grupos guerrilleros en Colombia está focalizado en la población joven del país, situación que debe motivar al Estado a generar políticas que busquen como primera medida la protección del menor de edad y en segundo orden, neutralizar el crecimiento del movimiento insurgente como estrategia dentro de una lucha contrainsurgente. De esta interpretación, surge la pregunta: ¿Existe una política pública de parte del Gobierno Colombiano para proteger a los menores a que no sean víctimas del reclutamiento por parte de las guerrillas?, y si efectivamente hay acción por parte del gobierno en este sentido, surge otra pregunta: ¿El gobierno Colombiano habrá logrado afectar el proyecto insurgente de las guerrillas con las políticas diseñadas para la protección de los menores en el conflicto?

Los objetivos de este trabajo son describir y analizar los problemas, y situaciones a las que se ven enfrentados los menores por conducto de las guerrillas. Presentar cuáles son las herramientas que el gobierno ha diseñado para enfrentar la situación a través de los resultados obtenidos, determinar si existe una Política Pública que proteja a los menores de esta situación en medio del conflicto y a la vez sirva como estrategia en la lucha contrainsurgente.

EL USO DE LOS MENORES DENTRO DEL CONFLICTO POR PARTE DE LOS GRUPOS INSURGENTES GUERRILLEROS EN COLOMBIA

Para ACNUR⁷ “Reclutamiento” es el término general que se utiliza para referirse a cualquier mecanismo de vinculación a un grupo armado, ya sea obligatorio, forzado o voluntario. El reclutamiento obligatorio tiene una base legal y jurídica y se le conoce también como conscripción. El reclutamiento de menores es un acto forzado, facilitado por la vulnerabilidad social y económica de los afectados, pero de ninguna manera tendría lugar sin la existencia de un conflicto armado. Además en ningún caso, en el reclutamiento media la voluntad de los niños y las niñas (Springer 2012)⁸. Según un informe presentado en agosto de 2012 al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) titulado “Como cordero entre lobos”, una de las cifras reveladas que más preocupa es que al menos 4 de cada 10 combatientes de las FARC y el ELN son niños, y que gran parte de ellos fueron desplazados por la violencia antes de ingresar a los grupos armados ilegales. Un poco más de la mitad de los menores reclutados son varones, pero el número de mujeres está creciendo de manera acelerada.

La anterior cifra indica que el 40% de los combatientes de la guerrilla son menores de edad, es decir, que dentro de la estrategia armada insurgente es relevante la incorporación de menores en el conflicto, especialmente si son incorporados desde sus primeros años de vida y en sectores marginados, y aislados del desarrollo del país; esto facilita el adoctrinamiento y la conformación de un tejido social nuevo, donde el discurso y la narrativa insurgente tenga cabida. Esto ocurre especialmente en zonas donde se presentan distintas expresiones de violencia social que, sumadas a las necesidades básicas insatisfechas y a la pobreza, abren más posibilidades al reclutamiento forzado. Es la **explotación de las causas** por parte de la insurgencia.

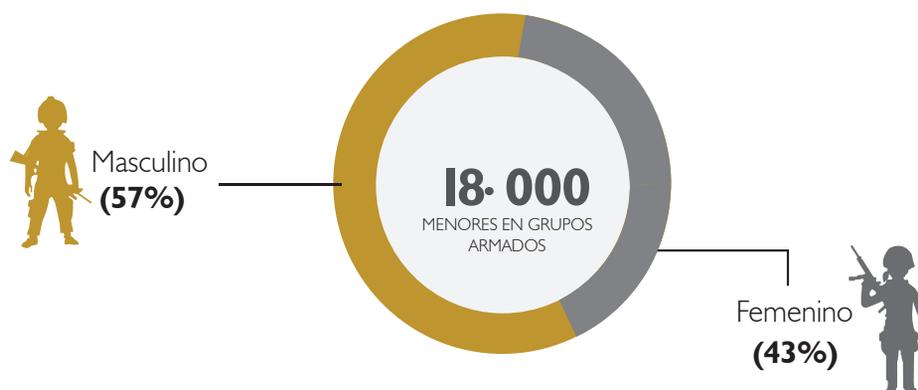
Por esto, los menores son tan apetecidos ya que a través de ellos las guerrillas mantienen la dinámica de remplazos de

combatientes y cuadros, además de emplearlos para la realización de diferentes encargos como acciones terroristas, avanzadas en combate, labores de inteligencia, favores sexuales y apoyo logístico. Esto significa que prevenir el reclutamiento de menores afecta a las guerrillas, lo que indica que puede ser una opción dentro de la lucha contrainsurgente. Además de ser utilizados como soldados de primera línea, UNICEF afirma que algunos niños son usados para fabricar minas caseras, colocar minas antipersonales, o como método para detectarlas. Los niños también son usados como guías, mensajeros, proveedores y guardas de seguridad o centinelas. Otros son enviados en misiones de inteligencia para identificar a los colaboradores actuales o potenciales del “enemigo”. En ocasiones son forzados a cometer actos criminales, como el asesinato de civiles desarmados, torturas, secuestros, así como para vigilar a quienes han sido secuestrados (MINDEFENSA Colombia 2010).

Las FARC utilizan diversos mecanismos para reclutar a jóvenes menores de edad. Uno de ellos el de llevárselos, pero para evitar resistencia entre las familias, los subversivos ofrecen a cada familia campesina una tarifa mensual en dinero en efectivo que es pagada durante los dos primeros meses de reclutamiento. Sin embargo, pasado este tiempo, la familia de los menores no vuelve a saber de ellos. Esta práctica era frecuente en el frente 30 de las FARC que tiene su influencia en el departamento del Valle del Cauca. Según el Informe Nacional de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano para el año 2003, las FARC reclutan niños y niñas en Colombia desde la edad de siete años, estos menores se ven forzados a formar parte activa del conflicto armado.

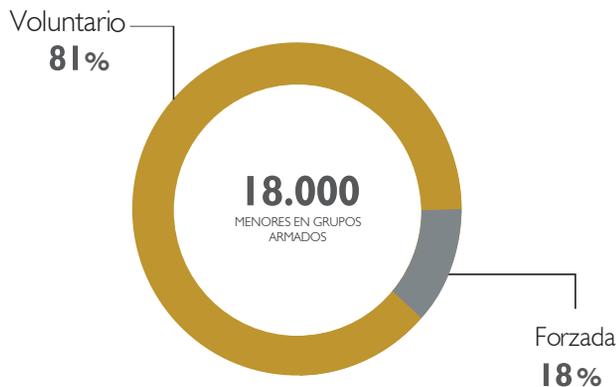
Este tipo de situaciones crean problemas dentro de las familias, que afectan directamente a la sociedad, ya que por lo general, los niños y jóvenes se dejan envolver por falsas expectativas e ilusiones que les ofrecen los grupos insurgentes y de esta manera, se fracturan las familias, generando procesos de descomposición social en las regiones y de florecimiento de valores antidemocráticos. Otro aspecto fundamental es la

REGISTRO DE MENORES POR GÉNERO



Registro de menores por género. Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

MENORES POR PRÁCTICA DE RECLUTAMIENTO



Menores por práctica de reclutamiento. Fuente: Diario El Tiempo. Columnista Natalia Springer

precaria situación económica de cientos de familias en Colombia facilitando que sus hijos se incorporen a la guerrilla por necesidad de supervivencia económica.

Los niños en las FARC y el ELN reciben un salario (cuando lo reciben) más reducido del que recibe cualquier insurgente en la misma labor y presentan poco o nulo rechazo a exigencias arbitrarias como horarios extenuantes y maltrato físico. Los guerrilleros llaman a los niños combatientes "abejitas", capaces de picar antes de que sus enemigos se den cuenta que están siendo atacados (Rivillas 2011). Esta es otra forma de utilización de los menores en la lucha de la insurgencia que manifiesta la clara violación de las normas internacionales y nacionales sobre protección de los menores.

Todas estas circunstancias también llevan a otro tipo de descomposición social a través de inducir a los menores a ser asesinos y delincuentes como se puede evidenciar en la siguiente frase tomada de un menor guerrillero, el cual se estimulaba con el uso de pólvora como alucinógeno "con la pólvora uno se mantiene enérgico, como con ganas de que le pase la tropa por el frente, para matarla"(Rivillas 2011).

El otro escenario es el de involucrar directamente a los menores en los combates, una vez inmersos los menores en el conflicto, pueden verse fácilmente arrastrados a la participación directa. En situaciones de combate, es posible que los comandantes de campo tengan la tentación de emplear todos los recursos a su alcance, incluidos los menores. Éstos pueden ser considerados combatientes y ser objeto de ataques, aunque no se encuentren en situaciones de combate.

Por lo general la guerrilla los emplea para generar masa y los envía al frente para desgastar las unidades militares y reservar los más experimentados y viejos combatientes para segundas oleadas de ataque. Como resultado, se tiene un alto número de menores heridos o muertos, en otras palabras,

los niños son enviados a luchar como escudos humanos para proteger a los combatientes más "valiosos". Otro aspecto, es que los niños que participan en las hostilidades, no sólo ponen su vida en peligro, sino también a causa de su comportamiento inmaduro e impulsivo, la vida de las personas a su alrededor.

Hay regiones del país que por efecto de la misma falta de presencia estatal, durante muchos años, los niños piden insistentemente entrada a la guerrilla, en razón a que, se han convertido en un símbolo de poder y admiración por el hecho de portar un uniforme y armamento. Por otra parte, hay situaciones en donde las mismas madres llevan a sus hijos a la guerrilla desesperadas porque hay una situación de miseria de por medio.

En un caso reciente ocurrido en septiembre de 2012, el defensor del pueblo lanzó una alerta humanitaria, ante el riesgo que se encuentran los niños, niñas y adolescentes de 23 poblaciones de los departamentos de Guainía y Vichada por la amenaza terrorista. En esos sitios, según un reporte de alerta temprana¹⁰ entregado a las autoridades el 30 de agosto, terroristas de los frentes 16 y 44 de las FARC ocuparon escuelas, y por medio de arengas y ofrecimientos de dinero, ejercían el reclutamiento de jóvenes.

La Defensoría del Pueblo también argumentó que el 28 de agosto varios hombres armados ingresaron a una institución educativa en el corregimiento de Barrancominas (Guainía) y sacaron de la sede a 12 niños de las aulas y se internaron en la selva. Al día siguiente, la Defensoría recibió la declaración de los miembros de una familia que abandonaron su hogar en el pueblo indígena de Piapoco (Guainía), por la amenaza de los terroristas de llevarse a sus dos hijos de 13 y 14 años. Lo que demuestra que las FARC están reagrupándose en la zona luego de los fuertes golpes de la Fuerza Pública, y pretenden recuperar el territorio y potencializar su fuerza a través del reclutamiento de menores. Según la Defensoría del Pueblo, la situación es similar en el resto del país. El organismo humanitario ha contabilizado actos de reclutamiento entre el 2010 y junio del 2012 en 155 municipios de 23 departamentos del país. Por estos casos ha emitido 85 alertas tempranas.

Según un informe de la Iglesia Católica, más de 500 menores de zonas rurales de Meta, Guaviare, Putumayo, Caquetá, Arauca y Vaupés fueron reclutados a la fuerza por las FARC entre mediados de 2011 y mediados de 2012. La situación se repite en Nariño y Cauca, donde las autoridades sostienen que: "Están haciendo un ejército de niños". Los menores son obligados a realizar tareas como ubicación de tropas regulares, armar y desarmar pistolas y revólveres, montar guardia en campamentos y combatir contra el Ejército.

En cuanto al ELN también realiza similares prácticas de reclutamiento. Como ejemplo comprobado podemos citar la condena por parte de un Juzgado a Fidel Castro Murillo y Ovidio

Parra Cortés a 17 años de cárcel como miembros del ELN por reclutar a menores, específicamente dos jóvenes de 16 años. En la investigación, la Fiscalía recopiló testimonios y fotografías que permitieron al juzgado establecer la responsabilidad. El proceso se inició en agosto del 2005 luego de que la mamá de los menores denunciara ante la Personería de Jamundí (Valle).

En su momento la mujer dijo que guerrilleros del frente José María Becerra del ELN reclutaron ilegalmente a sus niños en el 2002 y en el 2005. En el proceso la Fiscalía citó que los dos jóvenes lograron huir de la guerrilla, pero uno de ellos murió al ser procesado por rebelión. “El hijo mayor de esa familia, Alexander Sevilla Guanaquillo, fue el primer reclutado por esa guerrilla, logró fugarse, pero fue judicializado por rebelión y murió asesinado en una cárcel”, de acuerdo al informe de la Fiscalía General de la Nación. Estos hechos generaron que la madre y su familia dejaran su casa y salieran desplazados.

El promedio de edad de reclutamiento era, hasta hace poco, entre 12 y 9 años, pero Christian Salazar, director en Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, constató en una visita reciente a Guaviare y Caquetá que la edad de reclutamiento de niños está bajando. “Estamos hablando de menores de 12 años y de una edad promedio de 11,8 años -dijo-. La guerrilla llega a comunidades y pide un hijo por familia, y por eso a finales del año pasado el reclutamiento fue una de las principales causas de desplazamiento porque los padres no quieren que se lleven a sus niños”.

Otro aspecto de relevancia y que muestra el grado de descomposición de la lucha insurgente es el empleo de menores para efectuar acciones terroristas. Un ejemplo de esta situación es el presentado en agosto de 2012 en Sardinata (Norte de Santander) donde las FARC utilizó a dos menores de 17 y 14 años, quienes se pintaron el cuerpo de verde para camuflarse en la maleza y fueron obligados a detonar un artefacto explosivo al paso de una patrulla del ejército nacional. Como resultado se produjo la muerte del joven de 17 años y la lesión de la niña de 14 años. Este hecho se considera como un crimen atroz que viola los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos de los Niños Consagrados en la Constitución.

En el mismo sentido, el atentado realizado por las FARC contra el exministro Fernando Londoño el 15 de mayo de 2012 en el corazón de Bogotá y que dejó cincuenta y un heridos y dos muertos, en el cual un joven de 16 años fue el encargado de instalar la bomba lapa en la camioneta del ex ministro, es otro de los antecedentes y evidencia cómo son empleados los menores de edad para efectuar atentados terroristas en las zonas urbanas, en esta ocasión en la ciudad de Bogotá.

Desde 1990 hasta el primero de mayo de 2007, 690 niños y niñas fueron víctimas de minas antipersonales (MAP), municiones abandonadas sin explotar (MUSE) y Artefactos explosivos improvisados (AIE). De estos, 161 niños y niñas murieron en el accidente (23,36%) y 538 resultaron heridos (76,36%).

Por otro lado, en lo referente al abuso sexual de menores, otro de los aspectos en los cuales las FARC tiene su capítulo donde esta guerrilla usa la violencia sexual como arma de guerra para sembrar terror, desplazar, amenazar y extorsionar. Se puede citar como ejemplo el caso de una de las víctimas, una niña que tenía 13 años en el 2003, que fue violada por un grupo de guerrilleros que señalaba a la familia de estar con las AUCH. Muchos casos similares a este, en su mayoría, queda en la impunidad o nunca son conocidos.

Otro caso, es el de una exguerrillera desmovilizada que entre las muchas pesadillas que le tocó vivir, no olvida cómo ‘John 40’, máximo cabecilla del Frente al que perteneció, pedía que le llevaran niñas guerrilleras de 12 y 13 años para acostarse con ellas porque eran vírgenes, con el argumento de que tenía pavor a contraer una enfermedad venérea. “El único recuerdo que me traje de las FARC es sufrimiento durante ocho años”, dice¹².

Helí Mejía Mendoza, alias ‘Martín Sombra’, guerrillero de las FARC capturado, confesó el asesinato de menores por cuenta de los que llamó “desórdenes disciplinarios”. “Cuando se reclutaban menores era un problema, porque los chinos y las chinas todavía no habían decidido su situación y resultaban lesbianas o los chinos haciendo otras pendejadas”¹³. Aunque el abuso sexual es una práctica ya probada por parte de las FARC, es difícil establecer datos fiables sobre su número, puesto que muchas víctimas no denuncian por miedo a las represalias o por desconfiar de la justicia. Sin embargo, la Corte Constitucional colombiana afirma que es “una práctica habitual, extendida, sistemática e invisibilizada en el contexto del conflicto armado”.

Igualmente en este campo del abuso sexual y de acuerdo a informes de la Fiscal Elba Beatriz Silva, jefe de Justicia y Paz, uno de los frentes de investigación, tiene a decenas de desmovilizadas como víctimas. “Muchas niñas y mujeres fueron reclutadas por los grupos guerrilleros y sometidas bajo presión a llevar relaciones forzadas con sus superiores”, dice la fiscal. La niñas reclutadas son obligadas a prestar servicios sexuales, y si quedan embarazadas son castigadas y obligadas a abortar. En 2008, la oficina del Fiscal General colombiano estudió 183 casos de mujeres y niñas víctimas de violencia sexual. De ellas, 31,2% habían quedado embarazadas y abortado, estando vinculadas a grupos armados y un 40% de éstas lo habían sufrido cuando tenían entre 11 y 14 años¹⁴.

Otro de los aspectos más críticos es la muerte de menores por efecto de las acciones en combate, de acuerdo a un

informe de la Organización de Naciones Unidas, resultaron muertos 15 niños y 29 fueron heridos por minas antipersonales y municiones explosivas sin detonar, colocadas por las FARC-EP y el ELN entre septiembre de 2007 y octubre de 2008, algunos de ellos, por estar actuando directamente a favor de las FARC.

En el mismo sentido, los combates con la Fuerza Pública en los que mueren menores que combaten para la guerrilla es otra evidencia de cómo son empleados estos menores como carne de cañón. Así lo evidencia una nota de la revista CAMBIO en el año 2009: Hace dos semanas, en un largo combate entre la Brigada Móvil 7 del Ejército y las FARC en Picalojo, en las selvas de Guaviare, fueron dados de baja tres guerrilleros. No eran, ni mucho menos veteranos, curtidos. Eran niños de entre 12 y 15 años. Los militares no se sorprendieron, pues en el último año han registrado el aumento de menores en las filas de la guerrilla. “Estamos viendo los resultados en los campos de batalla donde los soldados descubren entre las bajas muchos menores de edad”, dice el general Jorge Ardila, jefe de Desarrollo Humano de las Fuerzas Militares¹⁵.

Como se puede apreciar en los anteriores párrafos, la situación que afrontan los menores de edad como víctimas de los grupos insurgentes, dentro del marco del conflicto armado es extremadamente grave, se aprecia que para la supervivencia de estos grupos que también son terroristas, es vital que entren en el juego los menores de edad. Partiendo desde la explotación de las causas que se manifiestan en el inconformismo de algunos sectores de la población contra la labor del mismo Estado. Estos grupos han sabido aprovecharse de ello para nutrir su masa combatiente con menores de edad, que tienen que afrontar cualquier tipo de abuso.

LA ACCIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO

Algunos especialistas consideran que una estrategia contrainsurgente tiene sólo un veinte por ciento de componente militar y en últimas, el objetivo final más que militar, es lograr el apoyo de la población, que es sencillamente legitimidad. El profesor de la Universidad de California, Victor Davis Hanson, en su libro “Guerra. El origen de todo”, en el cual plantea como tesis lo importante que es aprender de las guerras pasadas. Anota que “la tendencia más peligrosa de los estrategas militares es la arrogante convicción de que todas las reglas y características de las guerras pasadas han quedado obsoletas, con los asombrosos avances tecnológicos o con las revoluciones sociales del presente pero (señala el autor más adelante) en última instancia, las reglas de la guerra y la cultura siguen siendo las mismas, aunque adopten formas distintas”¹⁶.

Asimismo el profesor Davis Hanson¹⁷, afirma: “Las fuerzas militares van a la guerra confiando en sus armas y en su tecnología. Pero para salir victoriosas, a menudo se ven obligadas a cambiar los diseños o a encontrar otros totalmente nuevos”.

Por tal motivo, como lo plantea el manual de campo de combate del Ejército y la Marina de los Estados Unidos en su capítulo sobre insurgencia y contrainsurgencia. En el combate a la insurgencia, la visión militar es solo una parte, ya que el Estado, en cabeza de sus gobernantes debe adoptar medidas desde los ángulos político (externo e interno), económico, psicológico y de acciones civiles, es decir, usar todos los instrumentos del poder nacional para derrotar a la insurgencia.

Siguiendo lo argumentado por Ospina 2012¹⁸ en relación a que la contrainsurgencia es el “Esfuerzo del Estado para conservar su legitimidad, contrarrestar la violencia insurgente y desarrollar políticas públicas coherentes que generen un ambiente socioeconómico y seguro que permita el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado”, puedo agregar que, una política pública se puede convertir en una herramienta para combatir a la insurgencia y en este caso específico, atacar el reclutamiento de menores por parte de esta.

Por lo tanto, tenemos que entender el concepto de política pública que según Alcántara (1995) “son determinados flujos del régimen político hacia la sociedad”. “Son concebidas como “productos del sistema político”, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado”¹⁹. En otras palabras, podemos decir, que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. “Strategic use of resources to alleviate national problems of governmental concerns”²⁰.

En consecuencia, el Estado Colombiano a través de la Gestión de sus gobernantes ha diseñado una herramienta que tiene un enfoque de protección integral a la niñez, consagrado en la Convención de los Derechos del Niño, que impone a las familias, a las comunidades y a las instituciones del Estado las obligaciones de reconocer los derechos de los niños y niñas, asegurar su garantía y cumplimiento, prevenir que esos derechos sean amenazados o vulnerados y restablecer aquellos que han sido vulnerados. Este enfoque de protección integral está compuesto por una serie de principios mandatorios, tales como: el interés superior del niño y la niña, la prevalencia e interdependencia de sus derechos, la corresponsabilidad, la participación, y las diversidades, entre otros emanados de tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado colombiano²¹.

Igualmente, se convierte en una herramienta de combate a la insurgencia dado que, su enfoque considera que a mayor garantía, goce efectivo y entornos protectores de derechos, menor será el riesgo de reclutamiento y de utilización de niños, niñas y adolescentes por los grupos insurgentes y otros,

que quieran aprovecharse de los menores de edad. Busca que con la articulación de planes de acción de entidades nacionales, de investigación judicial y de control, se incida directa o indirectamente sobre las causas y factores de riesgo identificados que facilitan el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, de forma tal que esta población permanezca en sus entornos familiares, comunitarios y escolares, los cuales deberán irse transformando en el mediano, en el corto y en el inmediato plazo, en entornos realmente protectores y garantes de sus derechos.

Como antecedente se tiene que el gobierno colombiano durante la presidencia de Alvaro Uribe Vélez en el año 2007, expidió el decreto 4690, mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley. En este documento se atiende a las recomendaciones realizadas al país por instancias multilaterales; particularmente las formuladas por el Secretario General de las Naciones Unidas, en el marco del Mecanismo de Seguimiento y Presentación de Informes de la Resolución 1612 de 2005 y del Comité de los Derechos del Niño. Así mismo, lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, 2006-2010, Estado Comunitario, Desarrollo para Todos, que señala la necesidad de diseñar y aplicar una política eficiente de prevención del reclutamiento de niños y jóvenes.

En el año 2012 en el Gobierno de Juan Manuel Santos se expide el decreto 05552, mediante el cual se modifica el Decreto 4690 de 2007, modificando de denominación a la Comisión Intersectorial creada mediante Decreto 4690 de 2007, denominándose a partir del 15 de marzo de 2012 "Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados".

El fundamento para la conformación de esta Comisión se encuentra consagrado en diferentes instrumentos, ratificados internacionalmente y en leyes emanadas por el mismo Estado colombiano.

Como punto de partida está la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño mediante la Ley 12 de 1991, cuyo artículo 39 ordena a los Estados a tomar todas las medidas para promover la recuperación física, psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles. Se reservó la aplicación del artículo 38 de la misma, según el cual, los Estados no pueden vincular menores de 15 años en fuerzas regulares o irregulares, dado que de acuerdo con la legislación nacional, la mayoría de edad está definida en los 18 años, norma más favorable al interés superior de los niños, por lo que desde 1999 ninguna persona menor de 18 años puede prestar el servicio militar. En la mis-

ma línea, el protocolo I menciona: "Las Partes en conflicto tomarán todas las medidas posibles para que los niños menores de quince años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos para sus fuerzas armadas. Al reclutar personas de más de quince años pero menores de dieciocho años, las Partes en conflicto procurarán alistar en primer lugar a los de más edad" (Protocolo I, artículo 77, párrafo 2).

Por otra parte, en el año 2001 el Estado colombiano sancionó la Ley 704 por medio de la cual se aprueba el "Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación". El que consagra como una de las peores formas de trabajo infantil, el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños menores de 18 años, para utilizarlos en conflictos armados. Asimismo, ordena a los Estados tomar todas las medidas para impedir ese reclutamiento, y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y castigar esas prácticas.

Además, en el año 2003, el Estado colombiano aprobó la Ley 833 por medio de la cual se ratifica el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Norma que ordena a los Estados, adoptar las medidas posibles para que los grupos armados, distintos de las fuerzas armadas de un Estado, no recluten o utilicen bajo ninguna circunstancia menores de 18 años.

En lo que se refiere a la norma constitucional, el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, consagra como derechos fundamentales de los niños, además de los consagrados en la Carta y en los tratados ratificados por Colombia, 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, la protección contra toda forma de: abandono²², violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Igualmente existen otros documentos como la Ley 1106 de 2006 por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia, que prorroga la vigencia de la Ley 782 de 2002 y 418 de 1997. Ofrece a los menores de 18 años que abandonen en cualquier condición los grupos al margen de la ley, beneficios jurídicos y socio-económicos en calidad de desvinculados. En ese mismo sentido, la Ley 599 de 2000 o Código Penal consagra un tipo penal autónomo denominado reclutamiento ilícito para castigar a quien reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas.

En otro sentido, la Ley 1098 de 2006 o Código de Infancia y Adolescencia, donde los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años tienen derecho a ser protegidos contra las guerras, contra los conflictos armados, contra la utilización y reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley y contra las peores formas de trabajo infantil, como lo consagra el artículo 20 de la citada ley, los derechos de protección que deben ser preservados en programas de atención especializada. Esta ley se sustenta en el principio constitutivo de Protección Integral de la niñez, definida en cinco ejes que son el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos; la garantía y cumplimiento de todos sus derechos de prestación y de protección; la prevención de que dichos derechos no sean amenazados ni vulnerados; el restablecimiento inmediato cuando han sido transgredidos o inobservados y, el diseño y ejecución de **políticas públicas** de infancia y adolescencia en todos los niveles territoriales, y que dichas cinco obligaciones deberán materializarse en cada uno de los municipios del país.

El objeto de la Comisión Intersectorial es orientar y articular las acciones que adelanten las entidades públicas, tanto en el nivel nacional como en el territorial, en un marco de respeto por la descentralización administrativa, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales nacionales e internacionales, para prevenir la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes y, fundamentalmente, el de ser protegidos contra el reclutamiento, utilización y violencia sexual por los grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados.

Para el desarrollo de sus funciones, la Comisión Intersectorial debe promover la garantía y cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; **el diseño y ejecución de políticas públicas** de protección integral, así como el fortalecimiento institucional, social y familiar para reducir los factores de riesgo que dan lugar a su reclutamiento, utilización y violencia sexual, por los grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados. La comisión está integrada de acuerdo con el **Anexo I** del presente escrito.

Para dar cumplimiento al encargo y al objeto de la Comisión Intersectorial, y en desarrollo del marco conceptual de la política aprobado por la Comisión, se diseñaron siete estrategias con sus respectivas líneas de acción, que son precisamente las que desarrollan los Planes de Acción y de trabajo con el punto focal en cada municipio seleccionado. De esta manera se estructuran las estrategias de la política con los siguientes verbos: articular, impulsar, vitalizar, fomentar, fortalecer, promover y movilizar, cada uno de los cuales acompaña la ejecución de las respectivas líneas de acción²³.

Por lo anterior, se define la estrategia de la siguiente manera: **Articular** la Política Intersectorial de prevención con las políticas, planes y programas de las entidades internacionales, nacionales, regionales, sociales o públicas en prevención del reclutamiento y utilización de niños y niñas; **impulsar** una transformación cultural en las familias, en las comunidades y en las instituciones para que niños, niñas, jóvenes y adolescentes sean reconocidos como sujetos de derechos; **vitalizar** y consolidar las redes familiares, sociales e institucionales para prevenir las formas de violencia contra la niñez y gestar VIGIAS de los derechos de la niñez; **fomentar** la participación de los menores mediante la construcción y sistematización de mapas de tierra; **fortalecer** los Consejos de Política Social y los Comités, Redes o Mesas de Infancia para el diseño y ejecución de políticas públicas de protección integral a la niñez y prevención del reclutamiento; **promover** la educación legal con adolescentes, jóvenes y comunidades de las Casas de Justicia y Centros de Convivencia para prevenir la delincuencia juvenil y el reclutamiento y la utilización; **movilizar** a la sociedad para que a la violación de los derechos de niños y niñas, incluido su reclutamiento y utilización por grupos al margen de la ley sea rechazada y denunciada.

Pero en esencia el punto de partida como **Política Pública** en lo referente al combate contra la insurgencia en el ámbito del reclutamiento de menores, viene siendo el documento CONPES 3673 de 2010, donde se **adoptó 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**. Uno de cuyos principios es

la perspectiva de género, el cual vincula en la realización de planes de acción para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes a entidades del orden nacional, diferentes a las que participan de la conformación de la Comisión Intersectorial.

En este sentido, los documentos CONPES tienen como objetivo direccionar la aplicación conjunta de políticas, instrumentos y estrategias en las acciones de los municipios, departamento y nación que mejoren las condiciones socio económicas de los sectores y grupos poblacionales de un territorio o región dada, que permita desarrollar la productividad y competitividad del territorio, a partir de la eficiencia en la aplicación de los recursos técnicos y financieros. Es decir, se busca minimizar las causas objetivas que se convierten en el caballito de batalla y discurso central mediante el cual las organizaciones insurgentes pretenden buscar el apoyo popular, en este caso, reclutando menores de edad.

De lo anterior, se desprende que, se busca definir las líneas de política, estrategias y responsabilidades a cumplir por parte de las diferentes entidades; servir de instrumento de gestión de acciones y no de planificación de las mismas; consolidar la planeación y la gestión integral del desarrollo a partir de la determinación de acciones prioritarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de desarrollo; definir responsabilidades y programar la ejecución para el cumplimiento de metas; identificar y focalizar proyectos de gran impacto; establecer cronogramas, responsables y recursos por estrategias a desarrollar; orientar la gestión de recursos externos, y efectuar seguimiento.

Siendo así las cosas, **la política de prevención del reclutamiento** aspira a ser una política de Estado que invita a los diferentes gobiernos y niveles de gobierno (nacional, regional y local) a implementar acciones que incidan en la disminución y desaparición gradual del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. Así mismo, convoca a las familias, la sociedad en general y la comunidad internacional a unir esfuerzos en pro de la prevención de las violaciones y la protección a los derechos de la citada población; en particular, en evitar su reclutamiento y utilización. Es deber de toda la sociedad, el Estado y las familias, proteger a niños, niñas y adolescentes de su vinculación, de ser víctimas de unas de las peores formas de trabajo infantil, de un crimen de guerra y del delito de reclutamiento ilícito.

En síntesis, se busca ir estableciendo una legislación que brinde garantías y establezca principios, obligaciones, mecanismos y procedimientos, entre otras materias, para la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su protección integral. Una legislación en la que no sólo se incluyen los compromisos por una adecuada atención de aquellos que han sido desvinculados de grupos armados y el restablecimiento de sus derechos, sino también que demanda la prevención

de su reclutamiento y utilización, además de comprometer a todas las instituciones del Estado y a la sociedad civil.

En lo que corresponde al apoyo internacional, la Secretaría Técnica acompaña la formulación de los planes de acción en prevención de reclutamiento de las entidades de la comisión para el desarrollo de las siete estrategias, al igual que ejecuta su propio plan orientado a la coordinación interinstitucional y la ejecución directa de la política intersectorial en los municipios focalizados.

El apoyo y cooperación internacional al respecto ha sido por parte de organizaciones como UNICEF, que desde el 2008, viene apoyando el proyecto de fortalecimiento a la Secretaría Técnica y el desarrollo de la política intersectorial en esos municipios. Así mismo, se han realizado varias acciones de manera articulada con el fin de trabajar en las regiones en las que UNICEF hace presencia y cuenta con operadores contraparte que trabajan el tema; La OIM²⁴ viene apoyando a la Secretaría Técnica en el fortalecimiento de esta y el desarrollo de la estrategia en los municipios focalizados, haciendo especial énfasis en el apoyo a la estrategia cuatro de la política; MAPP- OEA²⁵ apoya con encuentros para coordinar y articular acciones frente al tema de reclutamiento y utilización, así como acompañamiento para conocer de primera mano las situaciones de orden público, reclutamiento de niños y niñas, respuesta del Estado a las víctimas del conflicto, situación de las personas y familias de los desmovilizados.

En igual sentido, una herramienta anterior al documento CONPES 3673 de 2010 y en relación con la acción directa del Estado dentro del marco de la Política de Prevención del Reclutamiento, fue el desarrollo del Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009 – 2019 como un documento que permite identificar las acciones y las responsabilidades que el Estado, que en su conjunto debe abordar en temas de infancia y Adolescencia, en su papel de garante de los derechos de los niños, las niñas +y los adolescentes. En este documento intervinieron en su diseño el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación con el apoyo de UNICEF.

El Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009–2019, se concibió bajo la premisa de alcanzar una sociedad más equitativa e incluyente y con oportunidades para los niños, las niñas y los adolescentes. Se identifican doce objetivos de política, a saber: todos vivos, ninguno sin familia, todos saludables, ninguno desnutrido o con hambre, todos con educación de calidad y no discriminante, todos jugando, todos capaces de manejar los afectos y las emociones, todos registrados, todos en la vida de la comunidad, ninguno maltratado o abusado, ninguno en una actividad perjudicial o violenta y los adolescentes acusados de violar la ley, con debido proceso y sanciones educativas y proporcionales²⁶.

En relación a este plan se destaca el punto que trata de que ningún menor puede estar en actividad perjudicial o violenta, teniendo en cuenta que en 2003 se calculó que 11 mil niñas, niños y adolescentes estaban vinculados a grupos armados ilegales. Según el ICBF, cerca de 3 mil se han desvinculado aplicando a los mecanismos de apoyo establecidos para el efecto y un grupo indeterminado lo ha hecho sin notificación a las autoridades. No se conoce la cantidad de quienes actualmente están vinculados a tales grupos. El Sistema de Bienestar Familiar, con apoyo de varias entidades públicas y no gubernamentales garantiza el restablecimiento de los derechos de los menores de 18 años desvinculados de grupos armados ilegales, incluyendo apoyo especializado, reinserción familiar y acceso a ingresos.

Por otra parte el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo, y todas las demás entidades públicas y privadas, con el apoyo de la cooperación internacional han fortalecido las acciones del Plan nacional de prevención de la vinculación de la niñez al conflicto armado, desarrollando acciones concretas para brindarles a la población infantil, adolescente y joven nuevas alternativas de vida con proyectos productivos, formación para el trabajo, educación formal, uso del tiempo libre, orientación vocacional y promoción de la convivencia entre otros, que les permita el goce efectivo de sus derechos y permanecer en el seno familiar y social al que pertenecen.

También es de anotar que mediante la Ley 1448 de 2011, se expide en Colombia la Ley de Víctimas que define los estándares en materia de reparación. Esta norma limita la posibilidad de reconocer la calidad de víctima, solo a quienes hayan sido reclutados siendo menores de edad y se han desvinculado también, siendo menores de 18 años. Esta consideración impide reconocer la reparación de quienes, habiendo entrado a las organizaciones armadas siendo menores de edad, hayan salido cuando ya obtuvieron su mayoría de edad²⁷.

En el mismo sentido, bajo el lema “Basta. Quiero ser Libre”, el Ministerio de Defensa, adelanta una campaña de prevención de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de las organizaciones armadas ilegales. La campaña compuesta por un comercial de televisión y cuñas radiales, invita a todos los integrantes de los grupos terroristas, a abandonar las armas y acogerse a los beneficios que entrega el Gobierno Nacional. Según el Ministro de Defensa:

“la campaña no solo pretende evitar que los niños y niñas se vayan a una vida de sufrimiento en la guerrilla sino motivar a los padres de familia a que sean cariñosos con sus hijos, a que no los dejen ir a los grupos ilegales, porque esas organizaciones lo que causan es muerte a los menores”. “Lo que más queremos en este tiempo es reflexión, de las familias, de todos aquellos que están en la guerrilla. Nuevamente invito a la desmovilización. Las Fuerzas Armadas están comprometidas para facilitar la desmovi-

lización y por supuesto a cuidar a nuestros niños y niñas”, fueron las palabras del Ministro de Defensa al dar inicio a la campaña.

De acuerdo a lo anterior tenemos que Colombia ha ratificado tratados internacionales que se relacionan con la protección de los menores de edad y especialmente con el reclutamiento de estos por parte de grupos ilegales como las FARC y el ELN. Existe un instrumento mediante el cual se creó la “Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados”. Existe el documento CONPES 3673 de 2010 el cual adopta 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. El Ministerio de Defensa apoya con la realización de campañas en este sentido y, por último está establecida la Política de Prevención del Reclutamiento, mediante la cual, se desarrolla el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009 – 2019 como un documento que permite identificar las acciones y las responsabilidades a que el Estado se ha comprometido.

En consecuencia y respondiendo a la pregunta formulada en el problema, al comienzo de este escrito, en Colombia si existe un Política Pública para proteger a los menores de que sean víctimas del reclutamiento por parte de las guerrillas insurgentes y terroristas, lo que implica desde el punto de vista del combate a la insurgencia que si hay un diseño de política contrainsurgente en este sentido.

LOS RESULTADOS

Teniendo entonces una política pública diseñada en relación al tema tratado en este escrito, conviene entonces verificar los efectos de su aplicación. Es decir; cuáles son los resultados de la acción gubernamental en términos de eficacia y efectividad, si la política en su ejecución ha logrado que menores se desvinculen de los grupos guerrilleros insurgentes (eficacia) y si ha contribuido a debilitar de algún modo, a los mismos grupos (efectividad).

En primera medida de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Defensa Nacional a través del Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado, se tiene que desde el 07 de agosto del 2002 hasta el 08 de octubre de 2012 (10 años) se han desvinculado un total de 3419 menores de edad, de los cuales en su mayoría el 69% eran integrantes de las FARC y el 14% del ELN. Tomando el periodo 2007-2012 (5 años) el total de desmovilizaciones es de 1491, lo que nos indica que a partir de la creación de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, se produjo el 43% del total de las desmovilizaciones. Esto nos muestra que hubo más desmovilizaciones en el periodo 2002 y 2007, es decir que la tendencia a desmovilizarse bajo en los últimos cinco años.

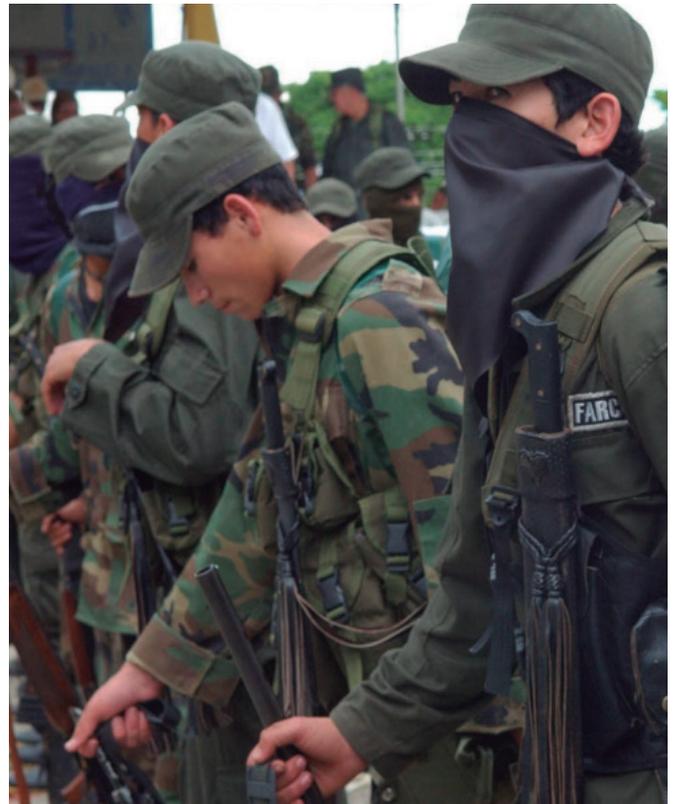
En consecuencia, de las cifras anteriores se puede decir que no ha sido representativo el número de desmovilizaciones después de la creación de la Comisión Intersectorial en relación con las que se dieron antes, los lapsos son iguales en tiempo (5 años) y hay una diferencia del 7%. Pero se debe tener en cuenta que a partir de marzo de este año esta política sufrió ajustes por parte del actual Gobierno, lo que indica que toma un nuevo rumbo del cual se esperan los resultados en los siguientes cinco años, 2017 exactamente.

Teniendo en cuenta los datos del Ministerio de Defensa, es de resaltar que el 27% de los niños, niñas y adolescentes que se desvincularon en los últimos tres años, son indígenas que nacieron en los municipios de Toribio y Corinto, en el departamento del Cauca. De éstos el 71% fueron reclutados por las FARC cuando apenas tenían en promedio 12 años. Los departamentos de Caquetá, Antioquia, Cundinamarca, Chocó y Cauca presentan los más altos índices de niños desvinculados. Tan sólo en lo que va corrido de 2012 se desvincularon de las FARC 24 niños en Caquetá, 22 en Antioquia, 15 en Cundinamarca, 14 en Chocó y 13 en Cauca. Al respecto, de acuerdo con un estudio adelantado por el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, las principales causas para incorporarse en las filas de los grupos armados ilegales son la violencia intrafamiliar, la precaria situación económica y la necesidad de reconocimiento.

Por otra parte la comunidad internacional reconoce el esfuerzo del Gobierno Colombiano ya que las Naciones Unidas en su informe sobre los niños y los conflictos armados afirma que el Gobierno de Colombia adoptó una política amplia para evitar el reclutamiento y la utilización de niños por grupos armados ilegales, que incluyó la creación en diciembre de 2007 de una Comisión Intersectorial de alto nivel, con el objetivo de reducir el riesgo de reclutamiento de niños y la violencia contra ellos, además de ejecutar programas para reintegrar en sus comunidades a los niños separados de los grupos armados²⁸.

La utilización de los medios de comunicación ha sido importante para que esta política sea eficaz, teniendo en cuenta que es un tema de alta sensibilidad para la sociedad. El Estado a través de la Vicepresidencia de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa han invertido importantes recursos en campañas difundidas en los diferentes medios de comunicación con el fin de llegar a los menores combatientes, sus familias y a los reclutadores.

Por lo anterior se puede afirmar que esta política ha sido eficaz, ya que ha contribuido a que menores se desvinculen de los grupos insurgentes como lo demuestran las cifras, lo que ha representado un beneficio para los mismos menores, sus familias y la sociedad, que es lo que se busca en una política pública. En este sentido, el Estado está actuando para restablecer el



La complejidad de este fenómeno en Colombia reside en que el proceso de reinserción de quienes sostuvieron por primera vez las armas siendo niños es más difícil por el efecto psicológico de la violencia a una temprana edad. Foto: EFE/Archivo

derecho de una sociedad a que sus menores se puedan desarrollar en las condiciones óptimas como la carta constitucional exige. Otro de los factores que hace de esta una política eficaz es que, a través de la desvinculación de menores se apunta a disminuir los índices de violencia y se comienza a reconstruir el tejido social.

En relación a la efectividad de esta Política, o sea el impacto que genera como herramienta dentro de la lucha de contrainsurgencia es importante tener en cuenta el análisis cualitativo ya que hay factores que no están permitiendo que realmente se den los resultados esperados. Eso quiere decir, que es eficaz pero no hay efectividad.

Es claro que a los grupos insurgentes no les interesa que haya menores que se desvinculen si el mecanismo de reclutamiento es continuo para ellos, se asemeja a una fábrica de producción en serie; salen unos entran otros. Para poder afectar realmente su estructura de combate debe haber una relación entre el número de menores desvinculados (que aumente) y número de menores reclutados (que disminuya) lo que no está sucediendo. No es por falta de interés del Estado en la aplicación de la política diseñada para prevenir el reclutamiento y lograr la desmovilización, pero sí por el drama social que se vive en muchas regiones donde las familias se encuentran en la miseria y una opción es entregar a sus hijos a las guerrillas o, en otro sentido, por la misma admiración que sienten los menores al vestir un uniforme, portar armas y “tener poder”. En

relación a esto Springer 2012 ha escrito: cuando les preguntamos a los niños y a las niñas desvinculados cómo se produjo su proceso de vinculación, en su abrumadora mayoría el (81%) afirmaron que esta fue “voluntaria”. Tan solo una fracción aseguró haber sido vinculada por la fuerza (18%).

Por lo tanto, esto significa que a esta problemática se le adicionan componentes de otras políticas públicas que deben articularse para ser efectiva y generar un verdadero impacto. Es decir que las causas objetivas por las cuales un grupo decide ser insurgente e irse a la lucha armada continúa en algunas regiones.

Otro aspecto, es el poder que le ha dado a los grupos guerrilleros insurgentes la implementación de negocios o actividades económicas ilegales como son la minería ilegal y el narcotráfico. Los menores son fáciles de manejar en este aspecto, se interesan por ganar dinero. Si son detenidos en actividades ilegales no van a la cárcel y son utilizados para no dejar evidencia y entorpecer la labor de las autoridades judiciales. En el mismo sentido, para un menor el temor de desertarse del grupo es otro factor determinante, ya que es una decisión que le puede representar la muerte. En muchos casos huyen pero las condiciones físicas y del terreno son adversas y retornan al grupo. En otras ocasiones lo logran pero nunca se reportan a las autoridades.

Y por último, otro factor que no permite que haya efectividad es que los procesos de reinserción a la vida civil no funcionan correctamente después de la desvinculación. Esto sucede cuando no hay una correcta articulación y alineación por parte de las instituciones que les corresponde actuar en instancias determinadas, para que el menor desvinculado pueda reincorporarse nuevamente a la sociedad, lo que produce que en algunos casos haya retorno al grupo guerrillero insurgente. Tras la desmovilización se presentan diversas circunstancias: algunos niños por razones de seguridad no pueden regresar a sus familias o no quieren hacerlo, otros quieren la reunificación inmediata, y otros requieren cuidado temporal o cuidado alternativo a más largo plazo. En todos los casos será necesario trabajar junto a la comunidad para implementar las medidas que garanticen su protección y bienestar, entendiendo que los niños, niñas y adolescentes desvinculados han estado separados de su familia y su comunidad por largos periodos y durante ese tiempo vivieron fuertes experiencias como combatientes. Generalmente será necesario un proceso de mediación antes que sean devueltos a las familias y comunidades. A pesar de la gravedad de los hechos en que hayan participado hay que buscar el acercamiento a su familia y su comunidad como medida para prevenir un nuevo reclutamiento. La institucionalización debe considerarse un “último recurso”, que se implementaría solo en circunstancias excepcionales²⁹.

CONCLUSIONES

Actualmente existe una política pública diseñada para proteger a los menores como víctimas del reclutamiento por parte de las guerrillas insurgentes y terroristas, lo que implica desde el punto de vista del combate a la insurgencia que efectivamente hay un diseño de política contrainsurgente en este sentido. El Estado se encuentra comprometido en su aplicación y para ello impulsa iniciativas sociales que buscan articularse con la labor del Ministerio de Defensa en el campo militar.

Desde el punto de vista cuantitativo esta política ha sido eficaz porque a través de ella se ha logrado desmovilizar menores vinculados a grupos insurgentes guerrilleros y se ha buscado su resocialización e incorporación a la vida civil. Esto se corrobora con las estadísticas existentes. Igualmente a través de medios de comunicación se genera la percepción de que hay una constante desmovilización o desvinculación de menores involucrados actuando con grupos insurgentes.

Pero si se hace el análisis cualitativamente esta política no ha sido efectiva y no ha generado mayor impacto a la estructura de los grupos insurgentes guerrilleros debido a que estos continúan con su labor de reclutamiento. No se articula con otras políticas públicas con el fin lograr impactar las causas objetivas que mantienen viva la narrativa insurgente a través de la cual, buscan el apoyo de la población civil. Se resta desmovilizando pero no se resta en el ámbito del reclutamiento.

A la lucha insurgente se le han sumado otros aspectos como los negocios ilícitos del narcotráfico y la minería ilegal. Esta situación hace que el éxito de la política de desmovilización y lucha contra el reclutamiento transite por un camino pedregoso existiendo de por medio factores de pobreza y marginalidad social en las familias de los menores involucrados.

La falta de seguimiento y de una articulación del programa de desmovilización hace que se pierda la credibilidad en los procesos. La situación que afrontan los menores de edad como víctimas de los grupos insurgentes dentro del marco del conflicto armado es extremadamente grave, se aprecia que para la supervivencia de estos grupos que también son terroristas es vital que entren en el juego los menores de edad. Partiendo desde la explotación de las causas que se manifiestan en el inconformismo de algunos sectores de la población contra la labor del mismo Estado. Estos grupos han sabido aprovecharse para nutrir su masa combatiente con menores de edad que tienen que afrontar cualquier tipo de abuso.

El Gobernante debe emplear todos los componentes del poder nacional para hacer efectiva una lucha de contrainsurgencia, es por eso que, una política pública se puede convertir en una herramienta para combatir a la insurgencia y en este caso específico atacar el reclutamiento de menores por parte de esta.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

- ALCANTARA Manuel. 1994. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Centro de Estudios Constitucionales, México.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES 3673 de 2010.
- HARNECKER, Marta. 1988. Combinación de todas las formas de lucha. Biblioteca Popular. Septiembre.
- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Bogotá 2009.
- PNDU, El conflicto, callejón con salida Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Bogotá, septiembre de 2003.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 4690 de 2007. Creación de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 0552 de 2012. Por el cual se modifica el Decreto 4690 de 2007 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley"
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley. Segundo Informe de gestión de la Secretaría Técnica Diciembre de 2008.

CIBERGRAFÍA

- www.pnud.org.co/indh2003
- http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1441_farc/page11.shtml
- http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/nataliaspringer/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12120907.html
- <http://www.colombiaya.com/articulos/ninosdelaguerra.pdf>
- http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11620446.html
- <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/12/solidaridad/1265972669.html>
- <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7057.pdf?view=1>

ANEXO I

Conformación de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados.

1. El Vicepresidente de la República, quien la presidirá.
2. El Ministro del Interior, quien podrá delegar su representación en alguno de sus viceministros.
3. El Ministro de Justicia y del Derecho, quien podrá delegar su representación en alguno de sus viceministros.
4. El Ministro de Relaciones Exteriores, quien podrá delegar su representación en alguno de sus viceministros.
5. El Ministro de Defensa Nacional, quien podrá delegar su representación en alguno de sus viceministros.
6. El Ministro de Salud y Protección Social, quien podrá delegar su representación en alguno de sus viceministros.
7. El Ministro del Trabajo, quien podrá delegar su representación en alguno de sus viceministros.
8. El Ministro de Educación Nacional, quien podrá delegar su representación en alguno de sus viceministros.
9. El Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien podrá delegar su representación en alguno de sus viceministros.
10. El Ministro de Cultura, quien podrá delegar su representación en su viceministro.
11. El Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar su representación en el Subdirector respectivo.
12. El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien podrá delegar su representación en el Subdirector respectivo.
13. El Director de la Unidad Administrativa de Atención y Reparación a Víctimas.
14. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.
15. El Director de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.
16. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.
17. El Director de la Agencia Colombiana para la Reintegración.
18. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA.
19. El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
20. El Director del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona.
21. El Director del Programa Presidencial para las Poblaciones Afro, Negra, Palenquera y Raizal.
22. El Director del Programa Presidencial para Pueblos Indígenas.
23. El Director del Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, "Colombia Joven".

NOTAS

- 1 Teniente Coronel de IM de la Armada Nacional de Colombia, Especialista en Seguridad y Defensa Nacional, Profesor de la Escuela Superior de Guerra de Colombia.
- 2 El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia – 2003.(Bogotá: PNDU septiembre 2003)26.
- 3 La combinación de todas las formas de lucha. Entrevista a Gilberto Vieira, secretario general del Partido Comunista Colombiano sobre el origen de las guerrillas en ese país y la relación del PC de Colombia con las FARC. Publicado en: Cuba, Biblioteca Popular, octubre 1988; Nicaragua, Quimera Ediciones, 1988; Colombia, Ediciones Sudamérica, 1989; México, Universidad obrera de México, 1989. 1988 10 Colombia.
- 4 BBC Mundo, 40 años de las FARC, http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1441_farc/page11.shtml. (consultada el 07 de octubre 2012).
- 5 Ángela María Arbeláez, Análisis de la efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del Presidente Alvaro Uribe Vélez (Investigación del Grupo de Investigaciones en Estudios Políticos, Universidad Pontificia Bolivariana 2006, Medellín),9.
- 6 Hace 47 años el Eln comenzó en Santander su vida armada, El Frente on line, <http://www.elfrente.com.co/index.php/actualidad/especiales/item/895-hace-47-a%C3%B1os-el-eln-comenz%C3%B3-en-santander-su-vida-armada>, citado el 10 de noviembre 2012.
- 7 Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- 8 El DiarioTiempo, Pormenores de una guerra contra los niños, http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/nataliaspringer/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12120907.html (Consultado el 6 de octubre 2012)
- 9 Niños de la Guerra, Angela Rivillas, <http://www.colombiaya.com/articulos/ninosdelaguerra.pdf>, (Consultado 7 de octubre 2012).
- 10 Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas (SAT), Sistema para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas.
- 11 Grupo Paramilitar, Autodefensas Unidas de Colombia.
- 12 Los horrores de las niñas guerrilleras en las FARC. El Mundo de España. <http://www.elmundo.es/america/2012/03/07/colombia/1331117647.html>. (Consultado el 08 de octubre 2012).
- 13 Con 119 casos se abre capítulo de violencia sexual de las Farc, El Tiempo. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11620446.html. (Consultado el 10 de octubre 2012).
- 14 Entre 8.000 y 11.000 niños, soldados de la guerrilla y el Ejército colombiano. El Mundo de España. <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/12/solidaridad/1265972669.html>. (Consultado el 10 de octubre 2012).
- 15 Las Farc Aumentan el reclutamiento de menores para sustituir desertores, Revista Cambio. http://www.cambio.com.co/portadacambio/836/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5599854.html. (Consultado 31 octubre 2012).
- 16 Vargas Alejo, Debería revisarse la Política Contrainsurgente, El Colombiano, 20 de julio 2011, sección opinión.
- 17 Victor Davis Hanson (nacido el 05 de septiembre 1953) es un historiador militar estadounidense, columnista, ensayista político y profesor clásico y, un estudioso de la guerra antigua.
- 18 General Carlos Ospina. Cátedra sobre la Evolución de la Contrainsurgencia, Curso de Terrorismo y Contrainsurgencia. Centro de Estudios Hemisféricos de Seguridad y Defensa, Washington, 11 de septiembre 2012.
- 19 Manuel Alcántara, Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Centro de Estudios Constitucionales, México 1995. Pg 106.
- 20 Chandler y Plano, 1988:107, En la obra de Alcántara Manuel.
- 21 Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3673. 2010.
- 22 El Artículo 13 de la Constitución Política de 1991 relativo a la libertad e igualdad de las personas, anota, además, la obligación estatal de proteger a quienes estén en debilidad manifiesta.
- 23 Vicepresidencia de la República, Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley. Segundo Informe de gestión de la Secretaría Técnica Diciembre de 2008.
- 24 Organización Internacional para las Migraciones.
- 25 Misión de Apoyo a los Procesos de Paz en Colombia de la OEA.
- 26 Ministerio de la Protección Social, Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Bogotá 2009.
- 27 Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración. 2011.
- 28 Asamblea General Consejo de Seguridad, Los Niños y los conflictos Armados. ONU.26 de marzo de 2009.
- 29 Niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto armado, ACNUR, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7057.pdf?view=1>, (Citado el 10 de noviembre 2012).