

San Andrés de Tumaco y el reclutamiento ilícito

Adriana Marcela Gómez Fino*✉

Cómo citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Gómez, A. (2017). San Andrés de Tumaco y el reclutamiento ilícito. *Revista UNIMAR*, 35(1), 51-67.

Fecha de recepción: 13 de octubre de 2016

Fecha de revisión: 25 de noviembre de 2016

Fecha de aprobación: 09 de marzo de 2017

RESUMEN

El artículo evalúa el desempeño y eficacia de la política pública diseñada por el gobierno para prevenir el reclutamiento ilícito durante el lapso de tiempo 2010-2014. El campo de estudio se centró en las causas no coercitivas que motivan a la niñez de poblaciones altamente vulnerables, a vincularse a las filas de los grupos armados con mayor presencia en el país, que corresponden a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional; para ello se tomó como referente la situación económica y social que afronta el municipio de San Andrés de Tumaco. Con base en las investigaciones realizadas por distintas entidades sobre el tema y, gracias a los aportes académicos de expertos, se identificó las principales falencias que presenta la política pública analizada y, se concluye que existe una estrecha relación entre el reclutamiento ilícito y la debilidad estatal para cubrir las necesidades básicas de la población infantil.

Palabras clave: adolescentes, niños, pobreza extrema, política pública, reclutamiento ilícito.

San Andrés de Tumaco and the illegal recruitment

ABSTRACT

The article evaluates the performance and effectiveness of public policy designed by the government to prevent illicit recruitment during the period 2010-2014. The field of study focused on the non-coercive causes that motivate the children of highly vulnerable populations to join the ranks of the armed groups with the greatest presence in the country such as: the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the National Liberation Army (ELN), taking as reference the economic and social situation facing the municipality of San Andrés de Tumaco.

Based on the research carried out by different entities on the subject and, thanks to the academic contributions of experts, it was possible to identify the main shortcomings of the analyzed public policy and, it is concluded that there is a close relationship between the illicit recruitment and the weakness of the State to cover the basic needs of the child population.

Key words: adolescents, children, extreme poverty, public policy, illicit recruitment.

San Andrés de Tumaco e o recrutamento ilícito

RESUMO

O artigo avalia o desempenho e a eficácia das políticas públicas elaboradas pelo governo para evitar o recrutamento ilícito durante o período 2010-2014. O campo de estudo centrou-se nas causas não coercivas que motivam as crianças de populações altamente vulneráveis a se juntarem às fileiras dos grupos armados com maior presença no país: as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), tomando como referência a situação econômica e social enfrentada pelo município de San Andrés de Tumaco.

* Artículo de Reflexión. Producto que hace parte del proyecto de Investigación: *Estrategias para enfrentar los retos de la sociedad y de las Fuerzas Militares de Colombia para la construcción y consolidación de la paz: Derechos Humanos y DICA como instrumento vinculado al grupo de investigación "DDHH, DICA y Justicia" inscrito en Colciencias*. Este artículo corresponde al análisis desarrollado frente a la situación que afrontan los niños, niñas y adolescentes del municipio de San Andrés de Tumaco; investigación a través de la que fue posible identificar las principales causas no violentas, que facilitan el reclutamiento ilícito en esta región del País.

**✉ Magíster del Programa en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados; Especialista en Derecho Probatorio. Abogada. Servidora de la Dirección Nacional Especializada en Antinarcoóticos y Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, Bogotá, Cundinamarca, Colombia. Correo electrónico personal: amargo.bebe@hotmail.com / adriana.gomez@fiscalia.gov.co

Com base nas pesquisas realizadas por diferentes entidades sobre o assunto e, graças às contribuições acadêmicas de especialistas, foi possível identificar as principais deficiências da política pública analisada e conclui-se que existe uma estreita relação entre o recrutamento ilícito e a fraqueza do Estado para cobrir as necessidades básicas da população infantil.

Palavras-chave: adolescentes, crianças, pobreza extrema, políticas públicas, recrutamento ilícito.

I. Introducción

“Mambrú se fue a la guerra que dolor que dolor, que pena, mambrú se fue a la guerra no sé cuándo vendrá”, canción infantil con la que crecimos muchos colombianos, haciendo alusión a Mambrú, un niño que debía ir a la guerra, creyendo que esto era sólo una ficción, nadie podía contemplar la fatalidad de que un menor portara un fusil y acabara con la vida de otra persona, era inverosímil pensar que la niñez se preparase para la guerra; pero la alegoría se convirtió en realidad. En este país que afronta un conflicto armado interno de más de cincuenta años y, en el cual han intervenido dos fuertes grupos al margen de la ley “guerrillas”, existen muchos niños combatientes en las selvas de Colombia portando un arma de fuego, estando entrenados para matar, hallándose inmersos en el narcotráfico y siendo víctimas del reclutamiento ilícito perpetrado por las denominadas guerrillas de las FARC y el ELN principalmente.

¿Pero qué factores han facilitado a estos grupos subversivos la comisión de este crimen de guerra?, ¿qué ha hecho el Estado colombiano para proteger a los menores del reclutamiento ilícito? Estos interrogantes, serán abordados en el presente artículo, escrito a través del que además de generar una reflexión frente a una problemática social que golpea a uno de los sectores más vulnerables de la población, busca visibilizar a un territorio situado en Nariño, Colombia, región conocida como San Andrés de Tumaco, municipio en el que su niñez ha tenido que crecer en medio de un conflicto armado, que no distingue entre civiles y combatientes, convirtiéndose muchos de ellos en actores y víctimas directas de la guerra.

El conflicto interno en Colombia corresponde a un enfrentamiento armado, cuyos orígenes se dieron bajo consignas por la búsqueda de un país igualitario, con ideologías claras a favor de los menos favorecidos, en desacuerdo con un Estado que desprotege al sector rural, con tendencia a la recuperación y

equidad en la tenencia de la tierra, entre otros ideales. No obstante, con el tiempo se convirtió en una sangrienta guerra sin control y, los ideales fueron transformados por la incursión del narcotráfico a las filas de estos grupos subversivos, dándose inicio a un conflicto armado no internacional que ha dejado más de ocho millones de víctimas en los últimos cincuenta años (González, 2004).

Los grupos subversivos con mayor incidencia en la ejecución de actos delictivos en el país, corresponden a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC- EP, (en adelante FARC) y el Ejército de Liberación Nacional ELN, (en adelante ELN) grupos a los que se les atribuyen responsabilidad, en la comisión de graves delitos, tales como narcotráfico, lesa humanidad, desplazamiento forzado y el tema que aquí compete, el crimen de guerra de “Reclutamiento Ilícito” (Redacción Colombia2020, 2016).

La historia del país, muestra como inicios de las FARC, el 9 de abril de 1948 posterior a la muerte del dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán*, siendo tal suceso histórico denominado el “Bogotazo”**, el que da origen a los primeros grupos guerrilleros reconocidos como las guerrillas liberales, las que tuvieron presencia tanto en los Llanos Orientales como en el Tolima. Pedro Antonio Marín o Manuel Marulanda Vélez, conocido con el alias “Tirofijo”, fue uno de los fundadores y líderes reconocidos del movimiento de las FARC, quien, con el paso de los años y en consonancia con otros experimentados guerrilleros liberales, se rebelaron contra el sistema estatal para

* Abogado de profesión, escritor y uno de los máximos dirigentes del partido Liberal Colombiano, siendo candidato a la presidencia de la república de Colombia por este movimiento político. Fue el abanderado de la propuesta de la reforma agraria y quien desarrolló los términos de “el país político” y “el país nacional”, desde los cuales explica que el “país político” es aquel rodeado por los intereses de la oligarquía y sus luchas internas, las cuales no responden a las necesidades del “país nacional”, que es aquel conformado por los ciudadanos y sus necesidades de unas mejores condiciones económicas y mayores libertades sociopolíticas (Córdoba, 1964).

** Corresponde a un episodio de violentas protestas, desórdenes y represión en el centro de Bogotá, la capital de Colombia, el 9 de abril de 1948, que siguieron al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. Se considera como uno de los primeros actos violentos de la época conocida como “la violencia” y es uno de los hechos más relevantes del siglo XX en la historia de Colombia.

defender las tierras campesinas de la avaricia de los terratenientes (Solís, 2016).

Por otro lado, el nacimiento del ELN estuvo inspirado en la Revolución Cubana de 1959, y fue en ese país donde en 1962, seis estudiantes colombianos que viajaron a la isla becados por el gobierno de Fidel Castro, fundaron la Brigada José Antonio Galán, que correspondió al núcleo principal de ese movimiento. Su líder principal fue Fabio Vásquez Castaño. En julio de 1964 comenzó la marcha guerrillera del ELN, encabezada por los hermanos Marco, Antonio y Fabio Vásquez Castaño, siendo para ese momento un grupo de tan sólo 18 los combatientes. El 7 de enero de 1965, el grupo insurgente atacó el municipio de Simacota, en Santander, explicando los motivos de su lucha armada (Veléz, 2001).

Desde el inicio de las denominadas guerrillas de las FARC y ELN, mucho se ha dicho de los verdaderos intereses de su lucha y de cómo el narcotráfico, la extorsión, el secuestro, entre otras prácticas delictivas adoptadas dentro de sus políticas de guerra, transformaron negativamente los ideales de estos grupos, que cambiaron su lucha por causas del pueblo, para ser reconocidos como terroristas a nivel mundial.

Dentro de las prácticas más atroces ejecutadas por las FARC y el ELN en el contexto del conflicto armado interno, se encuentra el reclutamiento ilícito, método de guerra prohibido por el Derecho Internacional Humanitario-DIH⁷, a través del que estos grupos armados organizados, aseguran el ingreso de niños, niñas y adolescentes a sus filas, como nuevos combatientes de la subversión, menores que abandonan su inocencia, para convertirse en actores directos de la guerra.

El delito de reclutamiento ilícito, no requiere que la vinculación haya sido por la fuerza, pues el simple hecho de vincular a un menor a las filas de determi-

nado grupo armado, sin importar el papel que allí desempeñe, corresponde a un grave crimen de guerra, aunque medie o no la voluntad del niño. Sin embargo, se ha establecido que la mayoría de los casos, se han visto facilitados por la vulnerabilidad social y económica que afecta a la niñez colombiana. De los niños, niñas y adolescentes desvinculados, en su mayoría (81%) afirmaron que esta fue “voluntaria”, siendo tan solo una mínima fracción la que aseguró haber sido vinculada por la fuerza (Springer, 2012).

Para ilustrar mejor la condición de vulnerabilidad que afrontan los menores con relación a las amenazas no coercitivas de reclutamiento ilícito, en el presente documento se analizará la situación concreta del municipio de San Andrés de Tumaco durante el periodo de 2010 al 2014, municipio que se localiza en la costa pacífica del departamento de Nariño, el que a su vez se encuentra ubicado al sur este de Colombia a 2 grados, 48' - 24" de latitud norte; 78 grados - 45' - 53" de longitud al meridiano de Greenwich, a 280 kilómetros al sur occidente de la ciudad de San Juan de Pasto.

La región de San Andrés de Tumaco, corresponde al segundo puerto marítimo sobre el Océano Pacífico, limita al norte con el municipio de Francisco Pizarro, al sur con la república del Ecuador, al este con los municipios de Roberto Payán y Barbacoas y al oeste con el Océano Pacífico; se encuentra a dos metros sobre el nivel del mar, con una temperatura media de 28 grados centígrados, caracterizado por poseer un clima cálido húmedo, siendo su área municipal de 3.760 k². En esta zona geográfica, conformada por terrenos planos o ligeros ondulados, correspondientes a la llanura pacífica, se hallan extensas zonas cubiertas de selvas, predominando el bosque de manglar en la región del andén litoral (Rojas, 2007).

El municipio de San Andrés de Tumaco, enfrenta una lucha constante contra los problemas sociales que presenta, muchos de ellos producto del narcotráfico, presencia de grupos armados ilegales, pero esencialmente por las precarias condiciones de vida que afectan y marginan a la mayoría de sus habitantes. Esta población, denota un absoluto olvido estatal, el que se traduce en la insuficiencia frente al cubrimiento de las necesidades sociales y económicas básicas, necesidades que fundamentalmente corresponden a la no prestación de servicios públicos domiciliarios, carencia frente a la salud y educa-

⁷ El Derecho Internacional Humanitario (DIH), corresponde a un conjunto de normas, que tienen como objetivo establecer reglas de conducta, que contribuyan a disminuir el sufrimiento y los daños ocasionados por los conflictos armados; en un sentido práctico, se trata de “humanizar” la guerra. Al Derecho Internacional Humanitario también se le conoce como el derecho de la guerra o el derecho de los conflictos armados. El DIH forma parte del Derecho Internacional Público (DIP) y por ende se crea, interpreta y aplica con base en las mismas reglas del Derecho Internacional Público. El DIH tiene entre sus objetivos regular la conducta de Estados e individuos durante los conflictos armados. Asimismo, protege a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades y limita el empleo de medios y métodos de guerra (Hernández, 2015).

ción, ausencia de estímulos académicos, programas de viviendas de interés social, oportunidades reales de empleo distintas a la minería informal o siembra de cultivos ilícitos, entre otros.

El objetivo de la publicación, es evaluar el desempeño y eficacia que ha tenido la política pública implementada por el Estado Colombiano, para prevenir el reclutamiento de menores por parte de las FARC y ELN en el municipio de San Andrés de Tumaco durante el periodo 2010-2014, siendo esta, el resultado de un análisis responsable, imparcial y exhaustivo, que permitió reflexionar sobre una de las mayores problemáticas afrontadas por la niñez en uno de los municipios mayormente afectados por el conflicto interno. El presente documento, fue elaborado entre los meses de abril de 2015 y septiembre de 2016.

El lector, podrá identificar cuatro importantes secciones en las que se ha estructurado el documento, las que permitirán conocer a fondo la temática abordada y realizar un análisis concienzudo frente a la problemática planteada. Inicialmente, se definirá y explicará brevemente en qué consiste el crimen de guerra del reclutamiento ilícito, mencionando así mismo algunas de las principales causas que se relacionan directamente con la vinculación de los menores de edad a las filas de las FARC y ELN; posterior a ello, se contará con una sección atinente a la caracterización del municipio de San Andrés de Tumaco, con el fin de determinar su contexto social y económico, a través del que será posible delimitar su situación actual en lo referente al reclutamiento de sus niños, niñas y adolescentes; avanzando con el análisis, la tercera sección, atañe al diseño y contenido de la política pública analizada y su aplicación en el municipio estudiado; finalizado con la cuarta parte del texto, esta corresponde a la evaluación frente al desempeño y eficacia de la política pública 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 en el municipio de San Andrés de Tumaco en el periodo 2010-2014, con relación a los grupos FARC y ELN, extracto en el cual también se realizarán ciertas recomendaciones. Para finalizar se expondrán algunas conclusiones.

Con relación a la selección relacionada con el inicio de la temporalidad a estudiar, la misma obedece

a que esta coincide con la entrada en vigencia de la política pública que intenta prevenir el reclutamiento ilícito por parte de los grupos armados organizados con presencia en el interior del país. Frente al año 2014, este se elige, debido a que la política pública seleccionada para análisis en el documento, formula acciones y programas que se ejecutaron por las instituciones responsables hasta este año, además porque se considera que la temporalidad correspondiente a cuatro años comprendidos entre el 2010 y 2014, es un periodo suficiente y razonable, para realizar la evaluación sobre la que versa el artículo.

En cuanto a la metodología desarrollada, obedece a un enfoque cualitativo descriptivo, que partió de la recolección de información en fuentes documentales como libros, revistas científicas, documentos oficiales de instituciones públicas e informes técnicos y de investigación, a través del cual fue posible realizar un estudio socioeconómico, que permitió identificar y contextualizar la realidad social en algunos de los sectores más vulnerables en los que habita la población infantil colombiana, delimitando situaciones concretas como su situación económica actual, forma de vida, entorno familiar y social, siendo posible señalar de esta manera, aspectos débiles en relación con la política pública que pretende prevenir el fenómeno del reclutamiento ilícito.

Es este artículo, una reflexión que surge de una investigación realizada sobre el análisis a la política pública sobre reclutamiento infantil y su aplicabilidad, resultados y falencias. Así mismo, se estudiaron las causas que facilitaron a los grupos de las FARC y ELN a vincular menores de edad a sus filas, tomando especialmente los factores asociados con condiciones sociales, económicas y familiares de los habitantes, información que se obtuvo a través de informes escritos rendidos por entidades de orden nacional.

Con relación al sector de la población objeto de estudio, el mismo correspondió a niñas, niños y adolescentes, situados en San Andrés de Tumaco, lugar que presenta difíciles condiciones económicas, en la que los menores han sido víctimas del conflicto armado de carácter no internacional, ambiente propicio para que los grupos armados materialicen la incorporación forzosa en perjuicio de los menores de edad.

De otro parte y teniendo en cuenta la recolección de información objeto de consulta, se recurrió a textos relacionados con la temática elegida, los cuales fueron obtenidos en medios físicos y electrónicos; en segundo lugar, se contó con documentos e informes de tipo analítico producidos por distintas instituciones encargadas de la defensa y salvaguarda de los derechos de los niños y, que se relacionan directamente con la temática expuesta en el escrito.

Conviene mencionar, que en la selección de los documentos que corresponden a la fuente de información para el texto elaborado, se valoraron contenidos de tipo jurídico, pero principalmente documentos, textos e informes elaborados por instituciones reconocidas, que contienen datos relacionados con aspectos del ambiente personal, familiar y social, que facilitan el reclutamiento ilícito en Colombia; siendo posible identificar las condiciones particulares de un determinado sector poblacional. De la misma manera, se procedió a efectuar análisis de la totalidad de la información, estableciendo su pertinencia, utilidad y relación con el objeto de estudio.

2. El reclutamiento de menores de edad en Colombia: situación FARC y ELN

En el marco de esta investigación, se entenderá por reclutamiento ilícito, toda vinculación permanente o transitoria de personas menores de 18 años de edad, a grupos armados organizados al margen de la ley y/o grupos delictivos organizados, que se lleva a cabo por la fuerza, el engaño o debido a las condiciones personales o del contexto que las favorecen (Ministerio de la Protección Social, 2007).

De acuerdo a lo expresado por Fajardo (2014), el reclutamiento ilícito de menores, consiste en un fenómeno que se presenta en escenarios de conflicto armado interno entre el Estado y grupos armados al margen de la ley, donde estos grupos se benefician del entorno sociocultural y económico de los menores para vincularlos al conflicto forzada o “voluntariamente”, correspondiendo este tipo de vinculación voluntaria, al eje central del presente texto; la que ha de entenderse para tales efectos, como aquella que aun cuando exista consentimiento de los niños y niñas para vincularse a grupos armados, su condición de menores de edad no les proporciona capacidad legal para tomar este tipo de decisiones, por tal razón,

la participación de menores de 18 años en las hostilidades o en acciones armadas es, en todos los casos, forzada.

A su vez, los principios de París en lo atinente a las víctimas del reclutamiento ilícito, señalan que se configura este crimen de guerra, cuando cualquier persona menor de 18 años de edad, es reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado en cualquier tipo de función, incluidos, aunque no limitados, los niños y niñas usados como cocineros, portadores, mensajeros, espías o con fines sexuales. No se refiere solamente a un niño o niña que esté participando, o haya participado, directamente en las hostilidades, sino que abarca toda actividad que un menor desarrolle al interior del grupo, indicando adicionalmente que el delito se configura sin importar si medió o no la voluntad de niño (Comisión Colombiana de Juristas, 2009).

El reclutamiento de menores de edad en las filas de los grupos armados ilegales como las FARC y el ELN, ha venido en aumento en la última década, siendo esta práctica según las estadísticas reportadas por las autoridades nacionales, una de las mayores fuentes que utiliza la revolución para asegurar nuevos combatientes al interior de su organización y, de este modo, mantener intacto su pie de fuerza, a pesar de las bajas sufridas en los continuos combates librados contra la fuerza pública del Estado. Cualquiera de los grupos armados que tienen asentamiento en el conflicto y, que se atreve a perturbar la paz y la tranquilidad de la población infantil, encauzándola a sus acciones terroristas, está incurriendo en un delito grave y reprochable, debido a que ninguna situación de combate o conflicto, faculta a cercenar los sueños y la inocencia de los niños, pues no es justo que se cambian sus juguetes por fusiles (Collazos y Sacristán, 2015).

Los niños y las niñas en Colombia son una población que goza de especial protección, motivo por el cual se han previsto una serie de instrumentos jurídicos y administrativos que buscan garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos y velar por su normal desarrollo e integridad personal, uno de ellos, corresponde a la política pública para la prevención del reclutamiento ilícito. Desafortunadamente, el conflicto armado no internacional, ha ocasionado el crecimiento y la expansión de los grupos armados

ilegales, quienes hacen presencia principalmente en poblaciones altamente vulnerables, aprovechando en muchas ocasiones, las condiciones de vida precarias que afrontan los menores, para convertirlos en un insumo importante para el grupo, desencadenado esta situación en un aumento directo en las cifras de menores reclutados. La pobreza extrema y la falta de oportunidades al interior de la sociedad, abre una puerta directa al reclutamiento infantil en Colombia (Baró, 2013).

Principales causas asociadas al reclutamiento ilícito por parte de las FARC y ELN

Con relación a las acciones implementadas por los grupos armados organizados de las FARC y ELN, las que se enfocan principalmente a fortalecer o por lo menos a estabilizar el número de combatientes efectivos, ha sido posible identificar principalmente el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en sus diversas formas, entre las que se encuentran actos de fuerza física, psicológica, el secuestro, la conscripción, la coacción, la persuasión y, de forma especial, el denominado “ingreso voluntario”, correspondiendo esta última, a una de las maneras más seguras para el aumento de los milicianos al interior de los grupos (Montoya, 2008).

Si bien no cabe duda de que muchos grupos siguen secuestrando y obligando a los niños a sumarse a ellos, hay otros factores motivadores que llevan a los niños a involucrarse en el conflictos interno; la pobreza puede ser un importante factor motivador para ingresar en fuerzas y grupos armados, debido a que para algunos niños el ingreso en las guerrillas garantiza comida y vivienda, razón por la que en ciertos casos, los padres entregan a sus hijos a los movimientos armados, con la esperanza de que tengan siquiera el mínimo para su subsistencia (Oficina del Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados, s.f.).

El Estado colombiano, consciente de la problemática social que afecta al sector más importante de la población y mayormente vulnerable en la sociedad, ha identificado como causas principales que facilitan el reclutamiento de menores en el territorio por parte de los grupos armados, las innegables situaciones sociales, familiares y económicas en que se

desarrolla el entorno personal de los niños, niñas y adolescentes, condiciones de pobreza extrema y desamparo que tienen que soportar algunos grupos o comunidades y, sobre todo, bajos niveles de prestación en los servicios educativos y de salud, como resultado de la nula presencia de los organismos estatales, pero sobre todo por la ausencia de políticas públicas realmente efectivas, que combatan esta práctica reprochable en el conflicto y, que hacen nugatorios los derechos de los menores (Santacruz, 2013).

Ahora bien, con relación a las causas que inciden en la efectiva concreción del reclutamiento ilícito de menores de edad, refiere la Defensoría del Pueblo, que este fenómeno está asociado, igualmente, a situaciones como la ausencia de redes sociales, familiares, institucionales y comunitarias de protección a la infancia y la adolescencia, a políticas precarias de inclusión social para la niñez y la familia, al no reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, y a las diferentes manifestaciones de violencia en su contra (violencia sociopolítica, violencia intrafamiliar, delitos sexuales, explotación laboral infantil, etc.); factores que remiten a la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia de la garantía y protección de los derechos de la infancia (Defensoría del Pueblo, 2006).

A su vez, en el texto titulado “Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC en Colombia”, el autor relaciona como causas institucionales que facilitan la utilización de niñas, niños y adolescentes por parte de las FARC, la débil presencia del Estado en aquellas zonas marginales donde las FARC tienen un alto control militar, social, económico y político. Por una parte, su débil presencia se manifiesta en bajos niveles de acceso a la educación, deficientes servicios de salud, precarias condiciones de vivienda, baja cobertura en servicios públicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.) y en una mínima ejecución de programas de desarrollo rural y comunitario, entre otras causas (Fajardo, 2014).

Respecto a los factores de vulnerabilidad infantil relacionados con el aumento en el ingreso de los menores a las filas, la Defensoría del Pueblo insiste en que los contextos de privación económica, la falta de acceso a servicios de educación, salud, bienestar y

recreación, así como la carencia de redes afectivas y de protección, entre otras condiciones de vulnerabilidad, influyen de manera determinante en el ingreso de esta población a las filas. Así, los múltiples actos de violencia que día a día sufren niños y niñas, lejos de transformarse o extinguirse, se suman a la falta de respuesta oportuna del Estado, impactando todas estas situaciones de manera directa, en el goce efectivo de sus derechos, los que tienen carácter pre- valente en la sociedad (Defensoría del Pueblo, 2006).

3. San Andrés de Tumaco: caracterización y análisis del contexto frente al reclutamiento ilícito

El municipio de San Andrés de Tumaco, se sitúa en el departamento de Nariño en el litoral pacífico colombiano, con aproximadamente 111.589 habitantes en la cabecera municipal y 88.070 en la parte rural, convirtiéndose en un territorio que, por su ubicación geográfica y por su diversidad entre la costa y la selva, es el lugar predilecto para que los grupos al margen de la ley, cometan toda clase de conductas ilegales, esencialmente, las relacionadas con el narcotráfico. Debido a ello, la disputa se da entre las FARC, que tienen en la zona el frente 29 y las columnas móviles Mariscal Sucre y Daniel Aldana, el ELN que cuenta con un frente en las estribaciones de la cordillera en la ruta hacia la costa, y los grupos emergentes del Paramilitarismo*, como los Rastrojos** y las Águilas Negras***, grupos armados que acti-

* El paramilitarismo responde al desarrollo de una estrategia estatal que va mucho más allá de una política contrainsurgente, de una respuesta puramente militar. Tal estrategia tiene profundos alcances de orden político, económico y social. El paramilitarismo ha sido funcional a los grandes capitales, a las multinacionales, al despojo violento de propiedades y al narcotráfico. Este fenómeno creado en Colombia, responde a un modelo de estado y de sociedad definidos. Para ello, ha contado con el irrestricto apoyo del poder económico y político. Sus acciones en lo fundamental han tenido como blanco a la población civil, especialmente son sus víctimas las comunidades y personas que asumen una actitud crítica o de oposición frente a las políticas del Establecimiento (Mastroianni, 2008).

** Los Rastrojos corresponden a un brazo armado ilegal, que nació de la poderosa organización del narcotráfico del Cartel del Norte del Valle y se convirtieron en una de las organizaciones criminales transnacionales más poderosas de Colombia, hasta que sus máximos líderes se rindieron o fueron capturados en 2012. Los Rastrojos se encuentran principalmente en la zona en donde se formaron: los departamentos del Valle del Cauca y Cauca a lo largo de la costa pacífica, pero también tienen presencia en Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander y Valle del Cauca; y han establecido presencia y realizan operaciones de narcotráfico en Venezuela y Ecuador (Centro de Investigación de Crimen Organizado, 2016).

*** Las Águilas Negras son un grupo sin cohesión dedicado a proteger los intereses económicos de los antiguos mandos medios paramilitares de Colombia. Es el término genérico utilizado por el gobierno para referirse a los muchos grupos escindidos de paramilitares que trafican drogas a través del país. Muchos grupos dedicados a amenazar o asesinar periodistas, abogados y activistas de derechos humanos, lo hacen a nombre de las Águilas Negras (Centro de Investigación de Crimen Organizado, 2016).

van una guerra constante por la disputa del control territorial (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

El Pacífico al que se hace relación, corresponde a un territorio que ocupa la tercera parte de la totalidad costera del país y, al 6% de la superficie total; correspondiendo a una fuerte potencia ambiental y cultural, dada su localización estratégica para el desarrollo nacional. Estas características, paradójicamente contrastan con la realidad de sus pobladores, quienes subsisten en una región desintegrada y deprimida por sus bajos niveles de cobertura en los servicios básicos, y con indicadores de pobreza por encima del promedio nacional (Gómez y Suárez, 2009).

En el año 2010 la Alcaldía de San Andrés de Tumaco, frente a los tópicos de educación y empleo, reveló que las condiciones de vida de las comunidades son precarias; solamente el 5,7 % de la población tiene acceso a alcantarillado y sólo el 29% al acueducto; ninguna de las poblaciones de la zona rural cuenta con acceso a este tipo de servicios. Las dificultades se evidencian en la limitada cobertura en la educación, el 18% de la población no tiene ningún tipo educación y solo el 3% puede acceder a estudios universitarios o técnicos. Con relación al factor de empleo, en la zona de Tumaco persiste un alto índice de desempleo que llega al 20% y al subempleo del 35%. Esta situación, influye negativamente en la población, debido a que las mencionadas carencias, inciden potencialmente en el aumento de actividades ilícitas o en la economía ilegal (Plan Integral Único municipio de Tumaco-Comité Municipal de Prevención y Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento).

Respecto al panorama general del municipio de San Andrés de Tumaco, la Agencia de la ONU**** para los Niños en el año 2013, señaló con relación al acceso a servicios públicos, que apenas el 5,7% de la población cuenta con alcantarillado y el 29% tienen acueducto en sus viviendas; el analfabetismo llega al 18% y sólo el 26.1% de los jóvenes termina la secundaria. En materia de subsistencia, la tasa de

**** La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es una organización internacional formada por 192 países independientes. Estos se reúnen libremente para trabajar juntos en favor de la paz y la seguridad de los pueblos, luchar contra la pobreza y la injusticia en el mundo, además de promover la amistad entre todas las naciones y apoyar el progreso económico y social. La Organización nació oficialmente el 24 de octubre de 1945 (Qué es la ONU, s.f.).

desempleo del municipio llega a 72%, lo cual lleva a la población al “rebusque”, al “subempleo” y/o la informalidad (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2014).

Frente al tópico de educación en San Andrés de Tumaco, resulta pertinente destacar la relación que existe entre el reclutamiento ilícito y el entorno de precariedad y marginación que se vive en buena parte de Colombia, y que afecta a sectores rurales, que en su mayoría carecen de oportunidades para acceder a la educación, salud y condiciones óptimas de subsistencia. Este fenómeno se evidencia en todas las regiones del país y en diversos departamentos que integran el territorio nacional, y en los que la presencia del Estado es limitada por el accionar de los grupos armados ilegales. Los menores, por su especial vulnerabilidad, resultan ser víctimas directas de un conflicto que cercena sus derechos, y que incide negativamente en su formación y desarrollo personal y social. La educación juega un papel fundamental para que los niños y niñas colombianos, no sean blanco de los grupos al margen de la ley (Ramírez, 2010).

Todas estas cifras e informes, develan un panorama desolador, que demuestran las enormes dificultades que afronta una población con condiciones de vida precarias, donde la falta de oportunidades laborales y sociales, traen consigo el famoso rebusque o la manera creativa de adquirir el sustento; son pocos los que visionan dentro de la legalidad, una manera de obtener la subsistencia para sus hogares, mientras que otros tantos desesperados, buscan ayuda en los escenarios prohibidos, siendo en ese momento donde la influencia de los grupos al margen de la ley, se beneficia del abandono estatal, y conquista a una población como la San Andrés de Tumaco, vinculando a sus pobladores en actividades ilícitas, como por ejemplo, el ingreso al negocio del narcotráfico, la prostitución o instrumentalización sexual al interior de grupos guerrilleros, o el reclutamiento ilícito de menores de 18 años, el que puede darse en distintas modalidades, como reclutamiento voluntario, trata de personas, explotación, reclutamiento forzado, labores en minería ilegal, sicariato, entre otros (Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Presidencia de la República, 2014).

San Andrés de Tumaco y el reclutamiento ilícito en el conflicto armado interno

En términos generales, el municipio se caracteriza por una marcada exclusión estructural, respecto a las necesidades básicas insatisfechas, pobreza y menor acceso a servicios como la educación, salud, vivienda digna y los servicios públicos. Aunado a los anteriores factores, se suma a la condición de pobreza histórica en San Andrés de Tumaco, el aislamiento geográfico, abandono por parte del Estado colombiano y un bajo nivel en la calidad de vida de sus moradores, consecuencias del conflicto armado, que desde hace varias décadas sufre el país (Cámara de Comercio de Tumaco, 2014).

Al contextualizar la situación de San Andrés de Tumaco, la Alcaldía Municipal precisa que, el municipio enfrenta una lucha con los problemas sociales que se presentan, muchos de ellos son el resultado del narcotráfico; lo que pasa en Tumaco es un reflejo de la situación de Nariño, que en 2007 fue el departamento más afectado por la violencia. En este municipio de 171.281 personas, el gobierno ha registrado 2.317 familias desplazadas, que se han asentado en nueve barrios de invasión. La presencia de grupos armados ilegales, el narcotráfico y la lucha por la tierra son las principales causas de la situación (Alcaldía Municipal de Tumaco, 2011).

Es así como San Andrés de Tumaco, con más de 180.000 habitantes según el Dane* la mayoría de ellos afrocolombianos** (88,9%), es hoy el mayor campo de batalla, debido a la presencia histórica de las guerrillas de las FARC y ELN, los paramilitares y a las llamadas bandas criminales o Bacrim***, que se disputan este territorio convertido en la ‘perla de la coca’. La importancia del municipio de San Andrés de Tumaco para los grupos armados, deriva al ser

* El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Pertenecen a la Rama Ejecutiva del Estado Colombiano.

** La población africana colombiana o afrocolombiana corresponde a las comunidades descendientes de las personas africanas esclavizadas por los españoles y las comunidades cimarronas que conquistaron su libertad, entre 1510 y 1852. Son africanas por su ancestro genético, étnico, cultural y espiritual, asumiendo la africanidad como un valor personal y de la sociedad colombiana (Banco de la República, s.f.).

*** Las Bacrim, pueden definirse como “estructuras delincuenciales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder corruptor, intimidador y armado que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los derechos y las libertades de los ciudadanos en las zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país” (Garzón, 2013).

una salida al mar a través del río Mira, y además por que corresponde a un municipio cuya zona rural, es apta para la siembra, transporte y comercialización de cocaína, gracias a sus caminos fluviales, su posición como costa del pacífico y al ubicarse en la frontera con Ecuador (Molinares y Reyes, 2013).

Considerando el contexto armado y de violencia antes descrito, aunado a la presencia de cultivos ilícitos en el departamento de Nariño, y las precarias condiciones socioeconómicas que afrontan sus pobladores, se observan de forma particular los riesgos para niños, niñas y adolescentes, puntualmente frente a las violaciones a sus Derechos Humanos, dado a que cada vez es mayor su participación y victimización en el conflicto armado (Olaya, 2013).

Algunos de los efectos más graves de la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes, corresponden a su reclutamiento y utilización por parte de los actores armados, torturas, asesinatos, el creciente fenómeno del refugio como consecuencia del conflicto armado, y la incidencia del narcotráfico, siendo posible afirmar que en el departamento de Nariño existe una situación de crisis humanitaria que afecta a un amplio sector de la población civil (Gobernación de Nariño, 2016).

A pesar de que en la actualidad no se cuenta con material que aporte estadísticas exactas relacionadas con el número de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, las entidades de orden nacional encargadas de velar por la garantía y respeto de sus derechos, han reportado una serie de alertas que permiten evidenciar cómo esta práctica cruel, continúa siendo una de las más fuertes políticas de guerra al interior de los grupos insurgentes (Análisis del reclutamiento forzado a menores de edad en Colombia, 2013)

Para el año 2012, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, analizó la situación del departamento de Nariño, reportando un total de 38.423 personas afectadas por diferentes hechos, de las cuales los municipios donde se concentra el mayor número corresponde a San Andrés de Tumaco con 8.280 víctimas, que corresponden al 21.55%, seguido de Policarpa con 3.862 personas, ósea el 10.05% del total, Pasto reporta 3.134 es decir el 8.16%; Barbaçoas con 2.0128 para un 5.54%. Con relación al recluta-

miento de niños niñas y adolescentes, a corte abril de 2012 se presentaron 148 casos en el municipio de San Andrés de Tumaco (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2012).

Según la Organización Internacional para las Migraciones, para el 2014, frente al delito de reclutamiento ilícito en el municipio de Tumaco, señala que, en el caso particular se hizo visible un aumento en el número de menores desvinculados, pues se pasó de 4 en 2011 a 9 en 2012. Estos casos lo ubicaron como el segundo municipio con mayor cantidad de menores a nivel nacional en 2012 después de Puerto Asís (Putumayo), donde se contabilizaron 10 menores (Organización Internacional para las Migraciones, 2014).

En San Andrés de Tumaco tanto milicianos de las FARC y ELN, así como de los Rastrojos, han sido los responsables de utilizar y reclutar menores para usarlos en el conflicto y, según cálculos de la población, estos grupos convocan entre dos y tres menores por semana para apoyar a su agrupación. Parte de los reclutamientos se llevan a cabo en la cabecera municipal, donde estas agrupaciones han instalado controles en colegios de los barrios Viento Libre, Panamá, Nuevo Horizonte y los Ángeles-California, en los que inducen a los niños a unirse a su causa argumentando que podrán tener acceso a armas, celulares, sueldo, un estatus respetable, y por ende, podrán salir de la situación de pobreza en que se encuentran (OIM Organización internacional para las Migraciones, 2014).

4. Política pública para la prevención del reclutamiento ilícito en Colombia: contenido y alcance en San Andrés de Tumaco

Colombia, en un esfuerzo conjunto del gobierno y la sociedad civil, ha elaborado la política pública de prevención al 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, desarrollada a través del documento Conpes 3673 del 19 de julio de 2010. La política pública, busca “Prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados, garantizando la prevalencia y goce efectivo de los derechos y la protección integral por parte de la familia, la sociedad y el Estado”.

Para su materialización, planteó como estrategia fundamental, la priorización de la actuación institucional, el fortalecimiento del sector educativo y la articulación del Estado y el entorno familiar del menor; todo lo anterior, como principio de acción que de impulso real a los mecanismos que garanticen la prevención del reclutamiento de menores de edad. El seguimiento a la implementación del Conpes 3673 de 2010, ha planeado estrategias a cargo de las entidades encargadas de ejecutarlo, las que intentan caracterizar los grupos poblacionales más propensos al reclutamiento ilícito, identificando de esta manera los factores que lo facilitan, con la finalidad de construir niveles de corresponsabilidad sólidos al interior del Estado (Mojica, 2015).

El documento Conpes 3673 de 2010, plantea el desarrollo de una política de Estado que involucre a las diferentes instituciones encargadas de velar por los derechos de los niños, tanto a nivel nacional como regional, buscando implementar acciones que incidan en la disminución y desaparición gradual del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; así mismo, exhorta a las familias, la sociedad en general y a la comunidad internacional, a unir esfuerzos en procura de prevenir violaciones a sus derechos humanos. La premisa que guía la formulación de la política para la prevención del reclutamiento, se funda en que, a mayor garantía, goce efectivo de derechos y entornos protectores fortalecidos, menor será el riesgo de reclutamiento y utilización de esta población por parte de grupos armados. Es deber de la sociedad, el Estado y la familia, proteger a los niños, niñas y adolescentes del crimen de guerra de reclutamiento ilícito (Consejo Nacional de Política Económica y Social - República de Colombia - Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Los planes de prevención desarrollados a través de la política pública para la prevención del reclutamiento ilícito, pueden clasificarse en intervención temprana, consistente en la toma de medidas a mediano plazo e implementa en contextos donde tienen presencia los actores organizados al margen de la ley, corredores de narcotráfico, entre otros; la segunda forma de acción, corresponde a la denominada prevención urgente que consiste en bloquear sistemáticamente y en corto plazo las amenazas dirigidas de manera colectiva por grupos ilegales

contra la niñez. Finalmente, se tiene la prevención en protección, que corresponde a una reacción inmediata de las autoridades locales, sociedad y familia contra una amenaza puntual y directa sobre un niño, niña y adolescente (Mesias, 2015).

Es deber de las instancias nacionales, elaborar los lineamientos para el desarrollo de la política, los que deben enfocarse a la asignación de recursos y la ubicación del tema en la agenda nacional, así como también, velar por que a su vez las administraciones locales, establezcan en sus planes de desarrollo, acciones específicas donde la prevención del reclutamiento, y el rechazo a la utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley, se convierta en cultura local y genere movilización comunitaria, como parte integral de las acciones de gestión del riesgo, en la cual desarrollan su vida los niños, niñas y adolescentes (Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

Aplicación en San Andrés de Tumaco

En territorios altamente vulnerables y con mayor riesgo de reclutamiento ilícito como en el caso de San Andrés de Tumaco, la política pública desarrollada en el documento Conpes 3673 de 2010, busca evaluar y priorizar anualmente los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados, con la finalidad de atender de manera diferenciada, con enfoque de género y étnico, a menores de las zonas que reportan riesgo, a través del programa de Clubes Pre-Juveniles y Juveniles (Consejo Nacional de Política Económica y Social- República de Colombia- Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Así, se identificaron cómo propósitos principales de la política pública implementada, el desarrollo de herramientas para proteger los espacios vitales de los menores residentes en zonas con presencia de grupos armados, la articulación interinstitucional de las entidades encargadas de garantizar el goce efectivo de los derechos de la niñez, y la destinación de recursos para atender las necesidades de la población infantil, de acuerdo con el contexto socioeconómico de los departamentos o municipios donde habita cada niño en riesgo de reclutamiento (Vicepresidencia de la República, 2011).

La Alcaldía de San Andrés de Tumaco, a través de proyectos sociales, diseñó estrategias que permitirían dar aplicación a la política de prevención del reclutamiento forzado, creando ambientes protectores en el municipio, dirigidos a entrenar a los padres de familia en valores y pautas de crianza adecuados, para prevenir la vinculación de los menores de edad a los grupos armados ilegales; de la misma manera, pretendió implementar espacios para la ocupación del tiempo libre y ocio recreativo, dirigido a los niños de las instituciones educativas, con el fin de crear ambientes sanos y seguros, en los que el Estado y la sociedad, rodeen a los menores, evitando la violación de sus derechos humanos (Alcaldía de Tumaco- Nariño, 2012).

Finalmente y por medio de la campaña de prevención “Juega por la Vida”, que tiene por objetivo promover los valores y principios de los niños, se pretendió a través del acompañamiento de sus familias, el sector educativo y las autoridades, contribuir en opciones de vida dentro de la legalidad. El programa, busca incidir significativamente en la disminución de aquellas situaciones que representan vulnerabilidad, amenaza o riesgo para la población de menores de edad de la región, generando condiciones que aporten a la protección, acceso a los servicios prestados por la sociedad y el Estado, recreación, y a la creación y sostenibilidad de un ambiente sano (Alcaldía de Tumaco- Nariño, 2014).

5. Evaluación frente al desempeño y eficacia de la política pública para prevenir el reclutamiento de menores en Colombia

A través de la política pública contenida en el documento Conpes 3673 de 2010, el Estado colombiano por medio de entidades del orden nacional y territorial, realizó un proceso de articulación interinstitucional, para dar respuesta definitiva a la problemática de reclutamiento ilícito en el país, proceso que definió rutas de prevención frente al fenómeno y amparo de sus derechos; sin embargo, la puesta en marcha de estas directrices y rutas de protección, revelan graves reparos en su implementación por varias razones, dentro de las que se puede identificar principalmente la ineffectividad en la disminución oportuna, inmediata y definitiva de los factores de riesgo que propician el reclutamiento infantil por parte de los grupos armados.

Hay que advertir que aunque no se pueden señalar de manera taxativa las causas o fenómenos que llevan la población infantil a formar parte de determinado grupo guerrillero, es posible identificar como principales factores que influyen en el alistamiento de los menores, el precario cubrimiento en sus necesidades básicas por parte del Estado, dado que la mayoría de niños reclutados proceden de entornos exageradamente pobres, donde carecen de toda oportunidad de educación, progreso personal, económico o social. Se identifica como una de las motivaciones fundamentales para que los menores se animen a engrosar las filas de determinado grupo armado, el hecho de que el Estado sea incapaz en el cubrimiento satisfactorio frente a las necesidades mínimas de subsistencia en su entorno familiar, tales como vivienda, salud y alimentos, especialmente en poblaciones campesinas, las que resultan siendo mayormente vulnerables (Galindo, Restrepo y Sanchez, 2009).

Cada reclutamiento de un menor, tiene en cierto grado una historia diferente, sobre las razones que lo motivaron a salir de su casa y unirse a la guerrilla o a los paramilitares; sin embargo, existen denominadores o patrones comunes que se identifican en un amplio porcentaje de los casos de reclutamiento presentados y que corresponden a la combinación de factores de pobreza, privaciones sociales, subempleo, escolarización truncada, entre otros, hechos que conllevan a los menores a desear tener un arma y usar uniforme.

Tratándose del factor educativo, se estima, que los grupos al margen de la ley perciben la ausencia de oportunidades escolares de los menores, como un factor que facilita su pronta incursión en las tropas; esta desescolarización, es producto fundamentalmente por la ausencia de motivación, problemas económicos, necesidad de trabajar, falta de cupos en los planteles, entre otras. Mientras en las zonas urbanas existe una cobertura social de 91%, en las áreas rurales sólo el 77% de los niños y las niñas en edad de recibir educación asisten a un aula; es decir que 1,6 millones de niños están fuera de la cobertura educativa, cifra equivalente al 13% de la población de niños y niñas entre los 5 y 17 años (PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006).

Resulta importante resaltar, que la estrategia planteada dentro del Conpes 3673, se diseñó basada en la problemática real, con objetivos claros y unas metas que pueden ser alcanzadas, siendo una política pública integral, que contempla no solo la prevención sino el apoyo y acompañamiento a los menores y sus familias; pero entonces: ¿Por qué este tipo de estrategias han llegado satisfactoriamente, o sencillamente no ha sido implementadas en zonas del país, que, por su difícil situación de violencia a causa del conflicto armado, deberían estar en las prioridades del gobierno nacional?

Conforme a lo anterior y para iniciar con el análisis frente al desempeño de la política analizada, es necesario advertir que para que los programas de prevención al reclutamiento sean exitosos, es necesario que el gobierno nacional de un tratamiento diferenciado a los requerimientos de cada región, caracterizando de manera particular las necesidades, amenazas o insuficiencias que afrontan los territorios; de esta manera, la distribución y destinación de los recursos tanto económicos, educativos, sociales, culturales, serán canalizados de forma adecuada, conforme a las necesidades de cada población en riesgo.

Si bien la política evaluada se encuentra bien estructurada, es necesario que su aplicación se adecúe a las necesidades de cada territorio, valorando su situación particular y, de esta manera, se adopten los planes de acción idóneos, pero sobre todo eficaces, que permitan el descenso considerable en los porcentajes de reclutamiento ilícito. Así mismo y en lo atinente al factor presupuestal, resulta más que necesario que la administración, de un adecuado manejo a los recursos que financian los programas trazados en la política estudiada, evitando de esta manera que la distribución tanto de los medios como de los recursos destinados por el gobierno, beneficie únicamente a un pequeño porcentaje de la niñez, desprotegiendo así a los menores que habitan en sectores marginados.

Adicionalmente, es relevante que el Estado y la población sean conscientes de cuánto perjuicio a causado el conflicto armado en Colombia, en especial a los territorios apartados y más golpeados por la violencia; conforme a ello, resulta fundamental desarrollar programas y campañas de prevención, a

través de las que se oriente a los menores sobre la realidad del conflicto, sus actores y los peligros que asumen al vincularse a un grupo armado; es como de esta manera, la política pública de prevención al reclutamiento ilícito, sería más útil, pues velaría efectivamente, para que toda la población, en especial los menores de edad, tengan una formación que los impulse a elaborar un proyecto de vida diferente a empuñar un arma, brindándole las herramientas para alcanzarlo (Valencia, Ramírez, Fajardo y Ospina, 2015).

Por otra parte y dada la historia colombiana, que se enmarca en constantes confrontaciones armadas de índole no internacional, la política pública desarrollada, no debe corresponder únicamente a intervención militar para evitar el alistamiento forzoso, sino que además es necesario que se desarrollen los objetivos políticos y sociales que permitan identificar, neutralizar, pero sobre todo prevenir factores de riesgo, que han facilitado el aumento en los índices de vinculación infantil en razón al contexto socioeconómico de los menores (Lahera, 2004).

Transcurridos ya seis años desde la implementación la política pública estudiada, es posible evaluar sus resultados como negativos, debido a que la intervención del Estado en zonas en donde las carencias son más que las oportunidades, es notorio que su atención a la población ha sido pasiva y prácticamente nula; muestra de ello, es la situación que afronta el municipio de San Andrés de Tumaco, región que refleja una notoria falta de atención por parte del gobierno, hecho que desencadena en una serie de problemáticas sociales, que influyen directamente en la decisión de los menores en hacer parte del conflicto. La desigualdad social que hoy vive el municipio, la carencia de hospitales donde se preste el servicio de salud digno, el déficit de vivienda, la falta de empleo, una calidad educativa precaria, sumado a la afectación y poca inversión nacional en los territorios indígenas que existen en la región, permite demostrar que, aun aplicando la política pública para prevenir el reclutamiento ilícito, no se obtienen resultados positivos.

Se denota que las acciones de cobertura desarrolladas por la política pública y que se refieren a la garantía y satisfacción de las necesidades sociales, como la prestación del servicio de educación en las

zonas donde se presenta el mayor número de casos de reclutamiento de menores, han sido ineficaces, debido a que aún se continúa registrando un elevado índice de desescolarización y analfabetismo, ya sea porque el servicio de educación no es prestado, o porque la cobertura se ciñe a zonas apartadas, lugares a los que los menores no tienen acceso, dadas sus condiciones de extrema pobreza. El problema es más de fondo, es necesario fijar intervenciones de carácter social a las zonas del conflicto, e involucrar a todos los actores en la reconstrucción del tejido social, la infraestructura y servicios de cada ciudad, municipio, corregimiento o vereda en donde la guerra haya impedido que el Estado invierta para una mejor calidad de vida (Rojas, 2015).

El Estado colombiano, pretendió implementar una política pública exitosa en la salvaguarda de los menores frente al conflicto armado, hecho que únicamente correspondió a un intento fallido, teniendo en cuenta que la problemática continua latente, y según reportes de algunas entidades de orden nacional desde el 2010, que corresponde al mismo año en que se implementó, hasta la fecha, la vinculación de menores de edad a las filas de grupos armados, continua en aumento (Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario- Presidencia de la República, 2014).

Recomendaciones frente a la política pública para prevenir el reclutamiento ilícito en Colombia

Para materializar la eficacia en la elaboración e implementación de la política pública para prevenir el reclutamiento ilícito, resulta necesario realizar un estudio y análisis que identifique las causas principales y accesorias en cada situación, siendo viable de esta manera conseguir los objetivos estimados o la situación deseada; para ello, los lineamientos trazados, deben responder de manera real y contundente a las problemáticas que afectan a los distintos sectores de la sociedad.

De esta manera, es necesario, que el Estado realice una caracterización real, frente a las situaciones que afronta cada uno de los municipios del país, en especial los que son epicentro del conflicto armado y que poseen características particulares, valorando diversos factores relevantes, como por ejemplo,

la economía, infraestructura, educación, recreación, ingresos básicos por familias, actividad productiva, impacto del conflicto armado en ese territorio, niveles de riesgo. Esta caracterización, permitirá crear estrategias, dirigidas a atacar problemáticas puntuales, permitiendo así dar un adecuado aprovechamiento a los recursos destinados para la ejecución de la política pública, los que pueden ser invertidos en proyectos que respondan a las necesidades poblacionales de manera positiva, logrando que cada vez sean menos los niños reclutados. Lo anterior, puede lograrse, adicionalmente con el desarrollo de programas sociales que suplan los requerimientos mínimos de los habitantes de cada región, desestimulando así en los menores, el interés de ingresar a los grupos armados, conllevando ello a la reducción frente a los altos índices de vinculación infantil, en razón a su contexto socioeconómico (Lahera, 2004).

Otro aspecto importante, corresponde al factor de vulnerabilidad que afrontan muchos niños, niñas y adolescentes, hecho que en la mayoría de las oportunidades motiva su incursión en las filas de determinado grupo armado; es importante que el Estado asuma sus compromisos con los derechos de la infancia, y destine mayor presupuesto a la inversión social integral, educación, salud, y vivienda; supliendo las necesidades de miles de familias que viven en la miseria. Se destaca el esfuerzo del gobierno en la lucha contra problemáticas sensibles, como el narcotráfico y la corrupción, en las que se evalúan los resultados como positivos; pero también es lamentable como la gran mayoría de los recursos nacionales, se focalizan en otros sectores, asignando un presupuesto mínimo para suplir las necesidades de poblaciones carentes de oportunidades. Adicionalmente, las herramientas administrativas para la ejecución de los programas planteados en la política pública analizada, deben ser flexibles y adaptables en el tiempo y características geográficas, culturales y sociales de cada región donde se pretendan implementar, debido a que la desarticulación que se presenta entre lo planeado por el sector central y la realidad del entorno local, afecta directamente la sostenibilidad y eficacia de los programas de prevención.

Para las mejoras en los aspectos importantes de la política pública de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte

de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados, la Defensoría del Pueblo reitera la necesidad de diseñar una política pública integral, intersectorial, permanente y sostenida para su atención, que parta de garantizar sus mínimos vitales y de procurar su calidad de vida e inserción social. En efecto, a pesar de los esfuerzos gubernamentales y de la asignación de recursos nacionales y de la cooperación internacional para ofrecer una mejor atención, se hace necesario el planteamiento de una política pública de infancia, capaz de movilizar al Estado, la sociedad y la familia, garantizando la inserción social y familiar de la niñez y adolescencia afectada por el conflicto armado, en el marco de una adecuada y coordinada convergencia institucional (Defensoría del Pueblo, 2006).

Se resalta el avance significativo logrado por el gobierno tras la firma de los acuerdos de la Habana, a través de los que fue posible además de dar por terminado un conflicto con las FARC de más de cincuenta años, que este grupo armado se comprometiera a poner fin al reclutamiento de menores de 18 años, garantizando la entrega progresiva de los menores de edad que actualmente hacen parte de sus filas; para ello, se procederá a la elaboración de una hoja de ruta para concretar la salida de todos los menores, y se desarrollará un programa integral especial para su atención (Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, 2016).

Acorde a lo anterior, y debido a que actualmente se adelantan diálogos para un acuerdo de paz con el ELN, es necesario que los negociadores delegados por el gobierno, expongan como uno de los puntos principales y obligatorios para llegar a cualquier acuerdo, que el ELN, también se comprometa con la entrega definitiva de los menores de edad vinculados al conflicto armado, en aras de garantizar la protección integral frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Es de esta manera, que resulta apremiante la modernización de la política pública analizada, para lo cual se hace necesaria la creación de programas gubernamentales, orientados fundamentalmente a la incorporación social y goce efectivo de los derechos de los menores entregados por los grupos armados; adicionalmente, es trascendental que se identifiquen las nuevas amena-

zas de reclutamiento ilícito, a que se pueden ver abocados los menores en un escenario de posconflicto.

6. Conclusiones

Finalizado el análisis propuesto, es posible determinar, que el reclutamiento ilícito es un fenómeno provocado por los actores de la guerra, en cabeza de grupos al margen de la ley, quienes, aprovechándose en muchas ocasiones de las situaciones precarias de vivienda, alimentación, violencia intrafamiliar, falta de oportunidades escolares, laborales y económicas, que afrontan algunos niños, niñas y adolescentes, logran que los menores, decidan como forma de vida el ingreso a un grupo armado.

Si bien, el Estado adelanta acciones para prevenir el reclutamiento ilícito, a través de la política pública contenida en el documento Conpes 3673 de 2010, al realizar el análisis de la misma y su aplicación en el municipio de San Andrés de Tumaco, es posible afirmar que los esfuerzos realizados en el periodo 2010 al 2014 en esta población, no muestran resultados eficaces, debido a que la problemática continúa en aumento y los mecanismos utilizados no arrojan grandes avances, lo que permite dar respuesta a la pregunta que originó este artículo de reflexión, afirmando que la aplicación de la política pública no ha contribuido de forma eficaz para la eliminación o por lo menos la disminución en los índices de reclutamiento ilícito, y el regreso de los menores a sus hogares.

San Andrés de Tumaco, es uno de los municipios más golpeados por la guerrilla y el paramilitarismo, debido a su privilegiada ubicación para el cargue y descargue de drogas ilícitas, tiene un gran número de niños, niñas y jóvenes desaparecidos como consecuencia del reclutamiento ilícito, motivo por el que fue tomado como referencia en esta investigación, siendo posible corroborar que, efectivamente además de ser un sector ampliamente golpeado por la guerra, es un municipio olvidado por la inversión estatal. Sus habitantes claman por mayor atención e inversión social, mejores escuelas, una prestación de salud de calidad, servicios públicos domiciliarios óptimos. Estas situaciones, generan desesperanza en sus habitantes especialmente en los menores, quienes buscan los grupos armados, una fuente de sustento y solución a sus necesidades.

Aunque el Estado colombiano ha implementado una política pública que, si bien es estructuralmente adecuada, es importante que ofrezca soluciones a necesidades geográficas, económicas, sociales y educativas particulares. Las políticas públicas en general, deben responder a la realidad nacional, principalmente en territorios con condiciones de vida precarias. Conforme a ello, no resulta adecuado aplicar un modelo único a nivel nacional, debido a que cada departamento o municipio enfrenta problemáticas distintas, hacer un diagnóstico sectorial y aplicar programas acordes a ese diagnóstico, permitirá dar soluciones efectivas.

7. Conflicto de intereses

La autora de este artículo declara no tener ningún tipo de conflicto de intereses sobre el trabajo presentado.

Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2014). *Política pública intersectorial de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados*. Medellín: Área de Análisis Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.
- Alcaldía de Tumaco - Nariño. (2012). Aplicación de Estrategia para la Prevención del Reclutamiento Forzado en Niños, en Niñas, Adolescentes y Jóvenes en el Municipio de Tumaco, departamento de Nariño. Recuperado de http://www.tumaco-narino.gov.co/index.shtml?apc=gixx--1367026&sh_itm=72012b1e8afd298c0da7c8863be70111&add_disc=1
- Alcaldía de Tumaco - Nariño. (2014). Niños, Niñas y Adolescentes del Municipio dicen, Basta, Aquí Soy libre, mediante la jornada Juega Por la Vida. Recuperado de <http://www.tumaco-narino.gov.co/index.shtml?x=1369235>
- Alcaldía Municipal de Tumaco. (2011). Plan de Atención a la Primera Infancia PAI “Juntos por la Infancia de Tumaco” 2008-2011.
- Banco de la República. (s.f.). La población afrocolombiana concepto y origen. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/estudiosafro/estudiosafro3.htm>
- Baró, I. (2013). Reclutamiento Forzado. Recuperado de <http://reclutamientoforzado1.blogspot.com.co/>
- Brigete, S. (2013). Análisis del reclutamiento forzado a menores de edad en Colombia. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Tumaco. (2014). *Contexto Socio-Económico del Municipio de Tumaco*. Tumaco-Nariño.
- Centro de Investigación de Crimen Organizado. (2016). Águilas Negras. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/aguilas-negras>
- Collazos, M. y Sacristán, C. (2015). *Mecanismos implementados por el estado colombiano para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito y el desplazamiento forzado*. Bogotá.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2009). Coalición contra la Vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia. El delito invisible. Criterios para la Investigación del Delito de Reclutamiento Ilícito de niños y niñas.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social -República de Colombia- Departamento Nacional de Planeación. (19 de Julio de 2010). *Documento Conpes 3673- 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*. Bogotá, Colombia.
- Córdoba, J. (1964). *Jorge Eliécer Gaitán: tribuno popular de Colombia*.
- Defensoría del Pueblo. (2006). Boletín 9. La niñez y sus derechos. Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de grupos armados: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos.
- Departamento de Nariño. (2010). Perfil epidemiológico. Municipio de San Andrés de Tumaco.
- Desplazamiento, A. d.-C. (s.f.). Plan Integral Único municipio de Tumaco- Comité Municipal de Prevención y Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento.
- Fajardo, L. (2014). Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC en Colombia. Universidad Sergio Arboleda, Grupo de Investigación en Derechos Humanos y DIH. Bogotá.
- Galindo, H., Restrepo, J. y Sanchez, F. (2009). *Conflicto y pobreza en Colombia, enfoque institucionalista*. Bogotá: Pontificia universidad Javeriana.

- Garzón, J. (2013). La diáspora criminal: la difusión trasnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión. (J. C. Garzón, Ed.) Wilson Center.
- Gobernación de Nariño. (2016). *Estrategia departamental de protección de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en contextos de conflicto armado y violencias asociadas: Departamento de Nariño*. Nariño.
- Gómez, D. y Suárez, C. (2009). *El Pacífico Colombiano: problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años. 1987-2007*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- González, F. (2004). Conflicto violento en Colombia: una perspectiva de largo plazo. *Revista Controversia, Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*. Recuperado de http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Conflicto%20violento%20en%20Colombia_perspetiva%20de%20largo%20plazo.pdf
- Hernández, L. (2015). *Derecho Internacional Humanitario*. México: México D.F.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2014). Impacto del conflicto armado en el estado psicosocial de niños, niñas y adolescentes. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/TSI_Narino_Tumaco_BarrioFamiliasenAccion_a
- Lahera, E. (2004). *División de Desarrollo Social. S E R. I E políticas sociales*. Santiago de Chile.
- Mastronardi, N. (2008). El paramilitarismo: padre del terrorismo colombiano. Recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article1303>
- Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia. (2016). Comunicado Conjunto #70. La Habana, Cuba. 15 de mayo de 2016. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-70-la-habana-cuba-15-de-mayo-de-2016>
- Mesias, L. (2015). Política de Prevención del Delito en Jóvenes: Una Mirada desde el Modelo Ecológico. (El Caso Colombiano). (U. C.-I. Gasset, Ed.).
- Ministerio de Educación Nacional. (2009). Tumaco es hoy la caldera del diablo. Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/observatorio/1722/article-193751.html>
- _____. (s.f.). Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-326419_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de la Protección Social. (2007). Decreto 4690 de 2007. "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley". Bogotá.
- Mojica, L. (2015). "Niños a la escuela y no a la guerra: La Educación para la Paz como estrategia para la prevención del reclutamiento infantil. Caso de análisis: San Juan Nepomuceno, Montes de María. (2003-2014)". Bogotá.
- Molina, L. (2014). Palmicultores de Tumaco urgen respaldo decisivo del Gobierno para avanzar en su reactivación económica. *Boletín El Palmicultor*, (505), 12-14.
- Molinares, C. y Reyes, E. (2013). Pobreza, debilidad institucional, cultivos ilícitos, tráfico de drogas y grupos armados ilegales en Buenaventura y Tumaco. Bogotá: Fescol.
- Montoya, A. (2008). Niños y jóvenes en la guerra en Colombia. Aproximación a su reclutamiento y vinculación. *Revista opinión jurídica*, 1 (7), pág. 37 – 51.
- Oficina del Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados. (s.f.). Causas fundamentales del reclutamiento de niños. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas ONU: <https://childrenandarmedconflict.un.org/es/efectos-del-conflicto/causas-fundamentales-del-reclutamiento-de-ninos/>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2014). Dinámicas del Conflicto Armado en Tumaco y su Impacto Humanitario. *Boletín*, (69).
- Olaya, J. (2013). Organizaciones Criminales, proceso de apropiación de negocios legales e ilegales en las ciudades Casos Medellín y Tumaco.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006). Evolución del conflicto armado en cifras. *Hechos del Callejón*, (16).
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - Presidencia de la República. (2014). Análisis de las Dinámicas de Reclutamiento Ilícito y la Utilización: Insumos para la Prevención Municipal.

- Qué es la ONU. (s.f.). Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas CINU: <http://www.cinu.mx/onu/onu/>
- Ramírez, P. (2010). *Reclutamiento de Menores en el Conflicto Armado Colombiano-Aproximación al Crimen de Guerra. Derecho Penal y Criminología*. Bogotá.
- Redacción Colombia 2020. (2016). Las cifras sobre los niños y la guerra. Recuperado de <http://colombia2020.elespectador.com/pais/las-cifras-sobre-los-ninos-y-la-guerra>
- Rojas, M. (2015). Tumaco un enclave nuclear en el sostenimiento de la guerrilla.
- Rojas, J. (2007). *Diseño del Plan de Manejo Ambiental de las Unidades de la Armada Nacional de Colombia con sede en San Andrés de Tumaco: Centro de Control de Contaminación del Pacífico CCCP Capitanía Puerto No 2 CP2 y Estación de Guardacostas*. Bogotá.
- Santacruz, R. (. (2013). *El reclutamiento de menores en el conflicto armado interno colombiano: una expresión de las graves contradicciones sociales existentes*.
- Solís, U. (2016). Renacer Cultural la Vega / U Solis. Recuperado de <http://renacercultural.blogspot.com.co/2016/08/origen-de-la-guerrilla-en-colombia-farc.html>
- Springer, N. (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*.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2012). *Nariño: Informe Departamental de Hechos Victimizantes*. Bogotá.
- Valencia, M., Ramírez, M., Fajardo, M. y Ospina, M. (2015). De la afectación a nuevas posibilidades: niñas y niños en el conflicto armado colombiano. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*.
- Veléz, M. (2001). FARC-ELN: evolución y expansión territorial. *Desarrollo y Sociedad*, (47), 151-225.
- Visepresidencia de la República. (2011). *Prevenir el reclutamiento y la utilización: una tarea de todos - Adaptación para niños, niñas y adolescentes - Documento Conpes 3673 de 2010*. Bogotá.