



Coalición contra la vinculación
de niños, niñas y jóvenes al
conflicto armado en Colombia



COALITION TO STOP THE
USE OF CHILD SOLDIERS

Informe Conflicto Armado en Colombia FRONTERAS: LA INFANCIA EN EL LÍMITE



Foto: Fundación Dos Mundos. Las otras huellas de la guerra. Luís Alfonso Benavides.

Un informe de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes en el conflicto armado en Colombia y la Coalición para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados

Febrero de 2007

www.coalico.org

www.child-soldiers.org

CONFLICTO COLOMBIANO INFORME FRONTERAS: LA INFANCIA EN EL LÍMITE

INTRODUCCIÓN	2
COLOMBIA	3
CONTEXTO	3
POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	4
DESPLAZAMIENTO INTERNO	4
NEGOCIACIONES DE PAZ Y DESMOVILIZACIÓN	5
MARCO LEGAL	6
RECLUTAMIENTO Y VINCULACIÓN	8
DESPLAZAMIENTO – TEMOR A LA VINCULACIÓN	9
DESMOVILIZACIÓN Y REINCORPORACIÓN	10
ECUADOR	12
CONTEXTO	12
DESPLAZAMIENTO INTERNO Y REFUGIO EN ZONA DE FRONTERAS	13
POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL	14
MARCO LEGAL	14
RECLUTAMIENTO Y VINCULACIÓN	15
VENEZUELA	16
CONTEXTO	16
MARCO LEGAL	17
RECLUTAMIENTO Y VINCULACIÓN	17
FRONTERA, DESPLAZAMIENTO Y REFUGIO	18
INTRODUCCIÓN	18
ECUADOR	19
REFUGIADOS Y RESIDENTES	19
DINÁMICA DE REFUGIO	20
ESCUELAS EN RIESGO	21
NIÑOS COLOMBIANOS EX-COMBATIENTES EN ECUADOR	22
VENEZUELA	22
REFUGIADOS Y RESIDENTES	22
DINÁMICAS DE REFUGIO Y DESPLAZAMIENTO INTERNO	23
PROGRAMAS DE ATENCIÓN	24
POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE NIÑEZ VINCULADA AL CONFLICTO ARMADO Y NIÑEZ DESPLAZADA EN COLOMBIA	24
POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE NIÑEZ REFUGIADA EN ECUADOR	25
POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE NIÑEZ REFUGIADA EN VENEZUELA	27
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	28
CONCLUSIONES	28
RECOMENDACIONES	29

INTRODUCCIÓN

Colombia afronta desde hace más de cuarenta años un conflicto armado interno que ha profundizado las desigualdades y la pobreza en los sectores más vulnerables del país. En el marco de este conflicto han perdido la vida un promedio de 4.500 personas por año, principalmente civiles y se ha provocado el desplazamiento masivo de tres millones de personas y el refugio de cientos de miles en países fronterizos y en otros continentes. Los efectos se han hecho sentir no sólo en territorio colombiano, sino en las vidas de cientos de miles de personas en países vecinos como Ecuador y Venezuela. Los niños, niñas y jóvenes han sido fuertemente afectados en los tres países por las consecuencias de la lucha armada insurgente y contraíngente, y en especial en sus oportunidades de estudio, de acceso a la salud, a la seguridad alimentaria, a crecer en una familia que los proteja y acompañe, y a crear un proyecto de vida en paz y armonía con sus comunidades.

Este documento, producido por la Coalición internacional para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados (*Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*) y la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico), tiene como intención plasmar las experiencias de niños, niñas y jóvenes colombianos, ecuatorianos y venezolanos en relación con el conflicto armado colombiano; advertir sobre las variadas y crecientes formas de reclutamiento y vinculación que se están desarrollando en zonas de frontera por los grupos armados que operan en la región; y llamar la atención sobre otros tipos de explotación asociadas a zonas de conflicto, como la prostitución y el trabajo infantil en actividades clandestinas. Se espera que este enfoque a la problemática fronteriza despierte en las autoridades correspondientes de los tres países y en todas las agencias que trabajan con niños y jóvenes en peligro de reclutamiento o vinculación, la imperiosa necesidad de reevaluar planes y prioridades nacionales para darle a este tema la urgencia programática y política que tanto necesita.

El documento está organizado en seis partes. Las tres primeras tratan sobre los contextos nacionales en Colombia, Ecuador y Venezuela, el marco legal nacional vigente en materia de vinculación de menores de 18 años y la práctica encontrada en cada país sobre este fenómeno. La cuarta parte habla en particular sobre los vínculos entre desplazamiento interno, refugio, situación de frontera y vinculación a grupos armados. La quinta se centra en las políticas y programas específicos que se desarrollan en cada país para afrontar los problemas descritos anteriormente y la última sección desarrolla los desafíos que quedan por enfrentar y se provee una lista de recomendaciones para todos los actores relevantes.

El presente informe fue redactado por Michael Bochenek, de Human Rights Watch, Andrés Vázquez y Claudia Ricca de la Coalición para acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados, y la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico). El documento fue elaborado con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG) en Colombia, Venezuela y Ecuador. En Colombia, cuatro investigadores (tres de ONG miembros de Coalico y uno de una ONG internacional) visitaron comunidades receptoras de personas en situación de desplazamiento en Bogotá, Cartagena y Barrancabermeja en julio y agosto de 2004, con varias visitas de seguimiento hasta diciembre de 2004. En Ecuador, un equipo de seis personas (tres de ONG ecuatorianas, uno de una ONG Colombiana y uno de una ONG internacional) visitó las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi, las tres provincias en la frontera con Colombia, en marzo de 2005. En Venezuela, un equipo de tres personas (representantes de una ONG Colombiana, una venezolana y una internacional) visitó los estados de Alto Apure, Táchira y Zulia en abril y mayo de 2005.

Los equipos hicieron más de 250 entrevistas individuales con refugiados y personas desplazadas, miembros de las comunidades receptoras, maestros y maestras, trabajadores y trabajadoras sociales, oficiales locales y de protección del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y representantes de ONG locales e internacionales. Las entrevistas fueron semi-estructuradas, utilizando una lista de preguntas desarrolladas en talleres realizados antes de las misiones en Colombia y Ecuador.

COLOMBIA

Contexto

En Colombia existen 16.800.000 niños y niñas, que representan el 41,5 por ciento de la población total del país.¹ De acuerdo con la Contraloría General de la República, el 20 por ciento de los hogares más ricos concentran el 52 por ciento de los ingresos.² La realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana se ha dificultado más en los últimos años, debido a que la agenda gubernamental ha estado copada por la “lucha contra el terrorismo” en detrimento del gasto social. La población total por debajo de la línea de indigencia pasó del 23 por ciento en el 2000 al 31 por ciento en el 2003. La Contraloría ha advertido que “la exclusión de la niñez colombiana es profundamente notoria: el 24 por ciento de la población bajo la línea de pobreza es menor de 10 años, 13,5 por ciento de los menores de cinco años padecen de desnutrición crónica y, entre otros factores, el 18,3 por ciento no tienen acceso al sistema educativo (...)”.³

En el marco del conflicto armado interno caracterizado por la confrontación armada entre fuerza pública, grupos paramilitares y grupos armados de oposición, todas las partes han sido responsables, directa o indirectamente, de miles de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, amenazas y secuestros. En los últimos 20 años han perdido la vida más de 70.000 personas, en su gran mayoría civiles muertos fuera de combate, y más de tres millones se han visto desplazadas internamente. Los paramilitares, a menudo coordinados con las fuerzas de seguridad, han sido responsables de la gran mayoría de los homicidios ocurridos fuera de combate y por motivos políticos, de las “desapariciones” y de los casos de tortura, mientras que los grupos armados de oposición han sido los autores de la mayoría de los secuestros y casos de toma de rehenes por motivos políticos. También las fuerzas de seguridad han sido señaladas como responsables de ejecuciones extrajudiciales, “desapariciones” y detenciones arbitrarias en los últimos años.⁴

Desde la llegada al poder de Álvaro Uribe en 2002, en reiteradas ocasiones el gobierno ha negado la existencia de un conflicto armado en el país, poniendo en tela de juicio la aplicación del derecho internacional humanitario y los principios de distinción entre civiles y combatientes.⁵ Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las demás entidades gubernamentales que participaron en la elaboración del Tercer Informe al Comité de los Derechos del Niño, reconocieron que: “el aspecto más crítico de la realidad colombiana actual es el conflicto armado interno. La caracterización del conflicto colombiano implica una visión pluridimensional y el reconocimiento de la diversidad de causas y factores que la complejizan”.⁶

¹ Defensoría del Pueblo, *Informe sobre los derechos humanos de la niñez en Colombia durante el año 2001*, Bogotá, marzo de 2002.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* y Contraloría General de la República, *Evaluación de la Política Social 2003*, Bogotá, 2004.

³ Contraloría General de la República, *Colombia - Entre la exclusión y el desarrollo*, Bogotá, 2002.

⁴ Véanse Amnistía Internacional, *Colombia - Informar, hacer campaña y servir a la ciudadanía sin temor: Los derechos de periodistas, candidatos electorales y funcionarios electos*, AMR 23/001/2006, 9 de febrero de 2006, <http://web.amnesty.org>; Human Rights Watch, *Colombia - Desplazados y deshechados: La grave situación de los desplazados en Bogotá y Cartagena*, Vol. 17, No. 4(B), octubre de 2005, <http://www.hrw.org>; Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y Humanidad Vigente, *Informe de la Comisión de verificación sobre la situación de niñas y niños en Arauca*, septiembre de 2004, <http://www.coalico.org>.

⁵ Así lo manifestó el Presidente Uribe el 11 de junio de 2003 en reunión con ONG de derechos humanos en Bogotá, lo reiteró en el acto de juramentación de unos contingentes de soldados campesinos el 16 de junio de 2003, y ha insistido en ello en discurso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de junio de 2003 y más recientemente en una intervención en el foro “Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática” el 23 de febrero de 2005.

⁶ Tercer Informe del Estado colombiano presentado al Comité sobre los Derechos del Niño, mayo de 2004, Bogotá, en www.icbf.gov.co

Política de Seguridad Democrática

La estrategia gubernamental frente al conflicto armado, delineada en la denominada “Política de Seguridad Democrática”, involucra a los civiles en el conflicto y traslada a la ciudadanía la obligación de garantizar la seguridad. El gobierno plantea que “la ciudadanía será parte fundamental en el tema de la recolección de información” y quiere incorporar en el programa militar “soldados campesinos” a 100.000 jóvenes que después de un entrenamiento militar de escasos tres meses, pasan a desempeñar labores de combate.⁷

Debido a esta Política de Seguridad Democrática se han multiplicado las prácticas de señalamientos y hostigamientos en contra de la población civil, la vulneración al principio de distinción, las limitaciones a la movilidad de las comunidades, las detenciones masivas y los allanamientos y registros voluntarios.

Dentro de la actual política de militarización de la vida civil, se ha venido reforzando la idea de que quien no está con la fuerza pública está contra ella, atacando formas sociales de resistencia no-violenta, como las Comunidades de Paz.⁸ Lejos de devolver a los ciudadanos y ciudadanas su seguridad individual y colectiva, esta Política ha logrado la victimización de toda la población civil.

En el caso particular de la infancia, el gobierno ha impulsado programas que ponen en riesgo la integridad de los niños, niñas y jóvenes, y que desconocen el principio de distinción al involucrar a la población civil en actividades militares. Campañas de integración y programas como el de “*Soldados por un día*” pretenden acercar y familiarizar a los niños, niñas y jóvenes con la dinámica de la guerra y obtener de ellos información sobre sus familiares y comunidades. Además, es habitual que miembros de la fuerza pública ocupen espacios vitales de la niñez tales como escuelas y centros de atención infantil generando en el espacio escolar conflictos sociales de alta gravedad como violencia sexual, consumo de drogas, señalamientos y amenazas a jóvenes, profesoras y profesores, entre otros riesgos.

Desplazamiento interno

Con un total acumulativo de más de 3,7 millones de desplazados, Colombia continúa sufriendo la crisis de desplazamiento más grande del mundo, después de Sudán, y los incidentes de desplazamiento forzado crecieron entre 2003 y 2005, de acuerdo a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Aunque las estadísticas gubernamentales de estos años son más bajas, reflejan la misma tendencia.⁹

El desplazamiento forzado, que coincide con acciones de las fuerzas de seguridad, los grupos armados de oposición y las fuerzas paramilitares para controlar territorios militar o económicamente estratégicos, continúa siendo una de las más dramáticas violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.¹⁰

Las cifras que se calculan de población desplazada varían considerablemente. Aunque todas las autoridades y organismos que analizan el tema coinciden en que los desplazamientos forzosos tuvieron un pico máximo en 2002, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) estimó que en ese año 412.500 personas habían sido forzadas a

⁷ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño*, septiembre de 2005.

⁸ Comisión Colombiana de Juristas, *En contravía de las recomendaciones internacionales. ¿Seguridad Democrática?, derechos humanos y derecho humanitario en Colombia: agosto de 2002 a agosto de 2004*. Diciembre de 2004, <http://www.coljuristas.org>.

⁹ Human Rights Watch, “Colombia”, *Human Rights Watch World Report 2007*.

¹⁰ Comisión Colombiana de Juristas, *Desplazamiento, vida, vivienda y tierras*, 21 de octubre de 2005, <http://www.acnur.org/pais/docs/1028.pdf> (consultado el 14 de marzo de 2006).

abandonar sus hogares, 20 por ciento más que en 2001.¹¹ No obstante, la Red de Solidaridad Social informó sobre la inscripción de 423.231 personas en el Sistema Único de Registro como personas desplazadas en el 2002.¹² En un informe publicado en febrero de 2006, la Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES indicaron que en los últimos diez años el número de desplazados internos en Colombia había llegado a 3 millones de personas.¹³

La amenaza de vinculación de niños y niñas a los grupos armados que toman parte en las hostilidades es una de las causas de desplazamiento de familias y comunidades enteras.¹⁴ Otra de las causas son las acciones de las fuerzas de seguridad en la lucha contra el cultivo de la coca, dentro del llamado Plan Colombia (y recientemente en el contexto del Plan Patriota de lucha contra la guerrilla), tales como fumigación de cultivos destinados para usos ilícitos, y sus consecuencias para la expansión de la acción insurgente y paramilitar a otras zonas de Colombia.¹⁵

Las políticas públicas no se han concretado en acciones eficaces de prevención o de protección a la población desplazada o que corre el riesgo de serlo. La respuesta no trasciende la fase de emergencia y no propicia medidas dirigidas al restablecimiento socioeconómico y cultural de las víctimas. Según señalan informes oficiales de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, a marzo de 2005 sólo se había proporcionado atención humanitaria de emergencia a un 30 por ciento de la población desplazada y la ayuda inmediata había alcanzado sólo al 4,41 por ciento de la población.¹⁶

En relación con este tema, el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones finales sobre Colombia señaló:

*El Comité comparte la preocupación expresada por la Corte Constitucional (T 025 de 2004) sobre la falta de atención y asistencia específicas a los niños desplazados, en especial teniendo en cuenta que constituyen más de la mitad de la población de desplazados. Además, preocupa al Comité que se preste una atención insuficiente a la protección física de los niños desplazados internamente y a su necesidad de asistencia psicosocial para superar el trauma del desplazamiento.*¹⁷

Negociaciones de paz y desmovilización

En diciembre de 2002, el mayor de los grupos paramilitares de Colombia, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), declaró un alto al fuego de manera unilateral. De inmediato el gobierno anunció planes para negociar con los grupos paramilitares, los cuales han sido encontrados responsables en varios casos de violación de derechos humanos, en acción

¹¹ CODHES, *Comportamiento del Desplazamiento 1985- 3er trimestre 2005*.

http://www.codhes.org/cifra/GraficoTendencias1985_2005.jpg (consultado el 24 de febrero de 2006)

¹² Human Rights Watch, *Colombia - Desplazados y deshechados*, op. cit.

¹³ Conferencia Episcopal Colombiana y CODHES, *Desafíos para construir nación - El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria, 1995-2005*, 10 de febrero de 2006, <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/desafios/desafiosparaconstruir.pdf>, consultado el 24 de febrero de 2006.

¹⁴ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe para el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños en los conflictos armados*, junio de 2004.

¹⁵ US Department of State, "Support for Plan Colombia", <http://www.state.gov/p/wha/rt/plncol/>; y Amnistía Internacional, *Informe 2005*, <http://web.amnesty.org/>

¹⁶ Procuraduría General de la Nación (Colombia), "Procuraduría advierte sobre incumplimiento en atención de población desplazada", 12 de marzo de 2005, <http://www.procuraduria.gov.co> (consultado el 24 de febrero de 2006).

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Colombia*, doc. de la ONU CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006, párr. 78.

conjunta con la fuerza pública. Esto generó preocupación de diversos sectores de la sociedad civil y de la comunidad internacional, debido al riesgo de que dicho proceso diera paso a la impunidad para algunos de los crímenes más graves contemplados en el derecho internacional.¹⁸

La desmovilización de los grupos paramilitares se ha llevado al amparo del Decreto 128 de 2003, que reglamenta la Ley 782 de 2002, según el cual, todos los combatientes que al desmovilizarse no tengan procesos judiciales ni condenas en contra, quedan sin cuentas pendientes ante la justicia. A fines de julio de 2005, el Presidente Uribe sancionó la Ley 975 de 2005, con el objeto de regular los beneficios judiciales para los desmovilizados que estén procesados o condenados por graves violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Desde el inicio de las negociaciones y hasta septiembre de 2005, se habían desmovilizado casi 11.400 paramilitares y se esperaba que en total se desmovilizaran aproximadamente 18.000.¹⁹ La comunidad internacional había denunciado que el proceso “se está llevando a cabo de manera superficial y sin las salvaguardias adecuadas para garantizar que se desarticule efectivamente la estructura de estas complejas organizaciones y se lleve a la justicia a los responsables”.²⁰

En febrero de 2006, en La Habana, Cuba, se reanudaron las negociaciones para el desarme con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), un grupo armado de oposición en cuyas filas se calcula que hay cientos de niños y niñas soldados.²¹ Hacia mediados de octubre de 2006 el gobierno anunció oficialmente la intención de iniciar formalmente un proceso de paz con este grupo.²² En cuanto a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), luego de avistarse una posible reanudación de las conversaciones de paz entre el gobierno y este grupo armado de oposición y de haberse llegado a un acuerdo inicial,²³ en octubre de 2006, tras la explosión de un carro bomba, el gobierno interrumpió las negociaciones.²⁴

Marco legal

Según la Ley 418 de 1997, el reclutamiento de niños por las fuerzas armadas o por grupos armados puede ser castigado con penas de hasta cinco años de prisión.²⁵ Sin embargo, en la práctica, ningún miembro de las fuerzas armadas o de policía, ni organismos de seguridad del Estado han sido procesados en aplicación de esta ley.²⁶ En 2003, la Fiscalía General investigó tan sólo cuatro casos de reclutamiento de niños por miembros de las FARC y del ELN.²⁷ La Ley

¹⁸ Amnistía Internacional, *Informe 2003 e Informe 2004*.

¹⁹ De acuerdo con las cifras oficiales, desde 2002 y hasta septiembre de 2005, 2.592 paramilitares se habían desmovilizado individualmente y 8.798 lo habían hecho colectivamente. Existen muchas dudas y casos documentados que dan cuenta de desmovilizados que se hicieron pasar por paramilitares siendo delinquentes comunes o narcotraficantes. Al respecto ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “No cuadran cifras sobre las autodefensas”, Hechos del Callejón, Año 1, Número 7, septiembre de 2005, Pág. 6.

²⁰ Human Rights Watch, “Colombia - Mecanismos de desmovilización garantizan la injusticia”, 18 de enero de 2005.

²¹ Human Rights Watch, *Aprenderás a no llorar – niños combatientes en Colombia*, septiembre de 2003.

²² BBC Mundo, “Colombia: negociación con el ELN”, 26 de octubre de 2006, <http://news.bbc.co.uk> (consultado el 13 de noviembre de 2006).

²³ Vocento/VMT, “Las FARC reiteran su disposición a una negociación de paz y establecen ocho condiciones en un nuevo comunicado”, 2 de octubre de 2006, en: <http://noticias.ya.com/mundo/> (consultado el 13 de noviembre de 2006).

²⁴ El Tiempo, “Uribe arrecia críticas contra Farc y pide a comunidad internacional exigir liberación de plagiados”, 21 de octubre de 2006, en: <http://www.eltiempo.com> (consultado el 13 de octubre de 2006).

²⁵ Art. 14, Ley 418 de 1997, <http://www.mindefensa.gov.co> (consultado el 24 de febrero de 2006).

²⁶ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Niños, niñas, jóvenes y conflicto armado: análisis jurídico de la legislación internacional y colombiana*, año 2002.

²⁷ Oficina del Fiscal General, Boletines N° 47, 135 y 307, enero-septiembre de 2003, <http://www.fiscalia.gov.co> (prensa, boletines).

de Justicia y Paz otorga beneficios a los desmovilizados de grupos armados, incluso si hubieren reclutado y utilizado a menores de 18 años en sus filas.

Las leyes y reglamentos sobre la participación de niños en conflictos armados a veces resultan contradictorios. El Decreto 128 de 2003 afirma que los niños no pueden ser utilizados para actividades relativas a labores de inteligencia (artículo 22) a la vez que estipula que pueden ser remunerados económicamente por suministrar información (artículo 9).²⁸ La Ley 782 de 2002 declara que un niño sólo puede ser reconocido como perteneciente a un grupo armado por el portavoz de dicho grupo o por pruebas suministradas por el niño (artículo 53), aunque proporcionar pruebas de ello puede implicar el uso de niños en labores de inteligencia. Sin embargo, los miembros de los grupos armados no están dispuestos a suministrar este tipo de pruebas que pueden llevar al procesamiento por crímenes de guerra si los niños son menores de 15 años.²⁹

Por su parte la Ley 782 define a los niños y niñas involucrados en actividades de grupos armados como víctimas del conflicto armado, no como combatientes (artículo 15). El Decreto 128 sólo extiende los beneficios de los programas de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) a quienes han abandonado voluntariamente la oposición armada o el grupo paramilitar no a quienes hayan podido ser capturados por las fuerzas armadas.³⁰

Según el Decreto 128 de 2003, los niños desmovilizados han de ser entregados al ICBF en un plazo máximo de 36 horas tras abandonar el grupo armado (artículo 22). Informes de 2003, procedentes de fuentes estatales y no gubernamentales indican que en ocasiones los niños permanecen bajo custodia militar para su interrogatorio más allá del periodo de 36 horas.³¹

En marzo de 2005, la Corte Constitucional dictó la Sentencia 203, por la cual se revocaba el párrafo 2 del Artículo 19 de la Ley 782 de 2002 que permitía la judicialización de los menores de edad vinculados a los grupos armados.³² El momento de la redacción de este informe el Congreso estaba discutiendo el proyecto de Ley de infancia y adolescencia de acuerdo con el cual se abriría paso a la judicialización de menores desmovilizados acusados de haber cometido serias violaciones de derechos humanos durante su vinculación a los grupos armados.³³

Las desmovilizaciones individuales y masivas de grupos armados (que se han aplicado hasta ahora solamente para los grupos paramilitares), se rigen por la controvertida Ley de Justicia y Paz (Ley 975 del 2005) que entró en vigor en julio de 2005. La Ley no incluye mecanismos eficaces para lograr una genuina desmovilización y desmantelamiento de los grupos armados. A su vez, no satisface los estándares internacionales sobre verdad, justicia y reparación para las víctimas.³⁴ Se calcula que sólo 300 o 400 personas serán procesadas por la Ley de Justicia y Paz, es decir, el 2,2 por ciento de los paramilitares que están esperando desmovilizarse y que ya tienen procesos o condenas judiciales en contra por delitos graves.³⁵ A causa de esta Ley, las

²⁸ Decreto 128, 22 de enero de 2003, <http://www.laleycolombiana.com>.

²⁹ Información de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, marzo de 2004.

³⁰ Decreto 128, *op. cit.*

³¹ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alternativo*, *op. cit.*

³² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-203/05, 8 de marzo de 2005, http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC203_05.HTM

³³ Entrevista con Mario Suescún, Asesor, Defensoría del Pueblo, 8 de febrero de 2006.

³⁴ Human Rights Watch, *Recomendaciones de Human Rights Watch sobre el Decreto Reglamentario de la Ley 975 del 2005*, noviembre de 2005 (consultado el 24 de febrero de 2006). Ver además, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "La CIDH se pronuncia frente a la aprobación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia", 15 de julio de 2005; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, *Consideraciones sobre la ley de "Justicia y Paz"*, 26 de junio de 2005; y Amnistía Internacional, "Colombia: El presidente Uribe no debe ratificar la ley de impunidad", 13 de julio de 2005.

³⁵ El Tiempo, "16 magistrados van a juzgar a los 'paras'", 17 de julio de 2005.

violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario cometidas por los desmovilizados sin procesos judiciales en curso, quedarían efectivamente sin investigación y castigo.

El artículo 17 de la Ley de Justicia y Paz establece que la persona desmovilizada quedará a disposición del magistrado que corresponda, "...quien dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes señalará y realizará audiencia de formulación de imputación, previa solicitud del fiscal que conozca del caso".³⁶ Asimismo, el artículo 18 de la misma Ley indica que las autoridades judiciales tienen un plazo de 60 días para investigar los cargos que se le imputan al desmovilizado y presentarlos en la audiencia correspondiente.³⁷ Los organismos de derechos humanos han denunciado estas disposiciones por considerar que son periodos demasiado cortos para cualquier tipo de investigación, levantamiento de testimonios y pruebas y presentación de cargos en contra de los presuntos perpetradores.³⁸

De gran preocupación es el artículo 64 de la Ley de Justicia y Paz que establece que "[la] entrega de menores por parte de miembros de Grupos armados al margen de la ley no será causal de la pérdida de los beneficios a que se refieren la presente ley y la Ley 782 de 2002".³⁹ Este artículo contraviene lo dispuesto en la legislación nacional (ver más adelante) e internacional que penaliza el reclutamiento de menores como una grave violación de derechos humanos y deja de lado la responsabilidad estatal por el accionar de los grupos paramilitares.⁴⁰

Colombia inicialmente rechazó considerar la adopción de los Protocolos de los Convenios de Ginebra en los años ochenta, pero llegados los noventa, adoptó sin reservas los Protocolos I y II. Asimismo, en 1998 se creó la oficina permanente en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el propósito, entre otros, de informar sobre las violaciones del derecho internacional humanitario.⁴¹

Sin embargo, como señaló Human Rights Watch en su informe sobre el Derecho Internacional Humanitario en Colombia: "...en el mejor de los casos sigue existiendo una falta profunda de entendimiento del derecho internacional humanitario entre los combatientes. En el peor de los casos, como concluyó una organización humanitaria europea después de visitar la región de Urabá en Antioquia, 'No hay voluntad de paz de las partes en conflicto... Ni siquiera hay voluntad de respetar el derecho internacional humanitario, un tema que todas las partes invocan ligeramente para hacer protagonismo político'".⁴²

Reclutamiento y vinculación

Se calcula que entre 11.000 y 14.000 niños y niñas están vinculados al conflicto armado en Colombia.⁴³ La mayoría de estos niños y niñas son utilizados para combate, labores logísticas y de inteligencia, en la fabricación de explosivos o en el reclutamiento de otros niños, entre otras labores. Pueden ser ejecutados al tratar de escapar, por desobedecer órdenes o por no tener la capacidad de obrar como se les exige. También están expuestos a otras violaciones de sus derechos como tortura, abuso y esclavitud sexual, anticoncepción forzada, detención

³⁶ Art. 17, Diario Oficial 45.980, Ley 975, 25/07/2005, <http://www.dhcolombia.info/>.

³⁷ Art. 18, Diario Oficial 45.980, Ley 975, 25/07/2005, *op. cit.*

³⁸ Human Rights Watch, "Proyecto deja intactas las estructuras paramilitares", 15 de junio de 2005.

³⁹ Art. 64, Diario Oficial 45.980, Ley 975, 25/07/2005, *op. cit.*

⁴⁰ El Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional define el reclutamiento de menores de 15 años como crimen de guerra, Art. 2(b)(xxvi), <http://www.icc-cpi.int>.

⁴¹ Human Rights Watch, *Guerra sin cuartel: Colombia y el derecho internacional humanitario*, 1998.

⁴² Human Rights Watch, *Guerra sin cuartel*, *op. cit.*

⁴³ Human Rights Watch, "Colombia - Grupos armados envían niños a la guerra," 22 de febrero de 2005; UNICEF, *Panorama: Colombia*, <http://www.unicef.org> (consultado el 24 de febrero de 2006).

prolongada, separación de sus familias y vulneración de sus derechos a la educación, recreación y libre desarrollo de la personalidad.⁴⁴

La vinculación a los grupos armados que toman parte en las hostilidades se da en la mayoría de los casos por factores de ‘presión’, como la inexistencia de opciones viables para el trabajo y el estudio, la falta de atención estatal a problemas sociales y económicos, la carencia de una política pública clara para la protección de los derechos de la niñez en condiciones de vulnerabilidad y las constantes presiones y amenazas de los grupos armados.

Si bien la legislación colombiana establece que la fuerza pública no puede reclutar personas menores de 18 años, se han recibido denuncias de vinculación indirecta de niños, niñas y jóvenes por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. Sobre el particular, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en sus Observaciones finales sobre Colombia, manifestó preocupación por “[l]a utilización de niños por las fuerzas armadas para obtener información de inteligencia”.⁴⁵

Los niños, niñas y jóvenes son alentados a participar en actividades de integración con la fuerza pública como el programa de “*Soldados por un día*”, en el cual son trasladados a instalaciones militares y vestidos con camuflados. En el marco de estos programas son instados a denunciar a familiares o allegados que estén vinculados a los grupos armados de oposición. A pesar de que la Procuraduría General de la Nación solicitó la suspensión de este tipo de programas, se siguen llevando a cabo con algunas modificaciones, en departamentos como Chocó, Bolívar y Cauca entre otros.⁴⁶

Por su parte, las escuelas, a pesar de estar protegidas por el derecho internacional humanitario, son constantemente objeto de ataques y ocupación por parte de los grupos armados. Los establecimientos educativos son utilizados como trincheras y alojamientos, sus alrededores son minados y las maestras y maestros son asesinados o amenazados. Como consecuencia, los docentes y estudiantes se ven afectados psicosocialmente y algunos terminan abandonando estos espacios.⁴⁷

*El uso recurrente de escuelas por las fuerzas armadas del Estado y el establecimiento de bases militares en las cercanías de escuelas hacen de éstas objetivos militares para los grupos armados ilegales, lo que hace imposible que los niños reciban educación. [...] La participación de niños en actividades de capacitación militar y las visitas escolares de estudio a bases militares, en el contexto del actual conflicto armado interno, comprometen el principio del derecho humanitario de distinción de la población civil y exponen a la infancia al peligro de sufrir represalias de miembros de los grupos armados ilegales.*⁴⁸

Además, en diversos lugares del país la fuerza pública continúa impartiendo educación a niños y niñas poniendo en grave riesgo su integridad personal y desconociendo su derecho a recibir una educación civil.

Desplazamiento – temor a la vinculación

En la mayoría de los casos, las familias colombianas víctimas del conflicto armado se desplazan dentro del mismo territorio nacional en busca de un lugar donde no sean objeto de amenazas y presiones por parte de los grupos armados. Según un funcionario de una ONG europea, muchas

⁴⁴ Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Niños y niñas soldados – Informe Global 2004*, apartado sobre Colombia, <http://www.child-soldiers.org>.

⁴⁵ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Colombia*, op. cit., párr. 80.c.

⁴⁶ Coalición Colombia y Humanidad Vigente, *Informe de la Comisión de verificación*, op. cit.

⁴⁷ Coalición Colombia y Humanidad Vigente, *Informe de la Comisión de verificación*, op. cit.

⁴⁸ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Colombia*, op. cit., párr. 76.i.j.

familias indican que se desplazaron porque les “iban a reclutar el niño”; el desplazamiento por esta razón ocurre con más frecuencia en los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo.⁴⁹

Tal es el caso de Carmela quien salió del Valle del Cauca en 2000, cuando tenía 12 años. “Mi papá me sacó a mí de ese pueblo porque a mí la guerrilla me quería llevar. Lo único que me acuerdo es que mi papá dijo que necesitaban gente. Yo soy la mayor; por eso me iban a llevar a mí. Fue por esta razón que nos escapamos todos a Bogotá,” dijo. Ahora vive en Altos de Cazucá con su padre, su madre, y dos hermanos.⁵⁰ Eduardo, uno de sus hermanos añadió: “A nosotros nos desplazaron de la finca. Pues, llegaron a la finca y pidieron a mi hermana. Nos amenazaban, diciendo que iban a llevar a mi hermana. Nos tocó ir”.⁵¹

Jorge, un joven de 20 años, tuvo que dejar su pueblo en César hace cinco años también por amenazas de vinculación al grupo armado que opera en la zona. “[El] conflicto entre los paramilitares y la guerrilla afectó a los civiles. Los dos grupos reclutaron jóvenes. Los jóvenes iban con ellos voluntariamente. Les ofrecieron plata. Era una zona campesina... con desempleo total. Para muchos, la oferta de plata era una buena oportunidad.” Su hermano de 17 años, había recibido una oferta así de uno de los grupos. “Pero sabes que te llevan obligatoriamente. Por eso tomamos la decisión de irnos, huyendo de esa posibilidad de reclutamiento”.⁵²

Isabel, en Altos Cazucá señaló que su familia había salido “porque Tolima se puso peligroso, porque pueden llevar niños de 13 o 14 años de edad”.⁵³

Según informes recogidos por Esmeralda Rodríguez, abogada y maestra que trabaja en Cazucá, una familia huyó de Tolima en 2002 para evitar el reclutamiento de su hijo: “el hijo de 17 años fue reclutado por los paramilitares. Esta familia también tenía hijos de 16 y 15 años. Para evitar que a los otros niños se les llevara el grupo armado, la familia abandonó sus tierras y vino a la ciudad”.⁵⁴

Según una trabajadora de la ONG “Profamilia” en Cartagena, en 2002 “un señor que vivía con sus tres hijos se vio obligado a huir porque iban a llevar sus hijos. El mayor tenía 20 años y el menor 14. Venían de Río Negro, en Santander”.⁵⁵

Edmond, de 13 años, relató que en agosto de 2004 habían salido de “Córdoba porque la guerrilla llevaba a los niños. Los cogen para ellos, los que tienen 12 años. Yo tenía 11 años cuando salimos. Mis padres temían por mi hermana. Se la llevarían a ella porque es la más grande”.⁵⁶

Desmovilización y reincorporación

Según la ley, el plazo para la entrega de niñas y niños desvinculados al ICBF es de 36 horas. Sin embargo, en el marco de la estrategia de seguridad democrática, en muchas ocasiones se ha utilizado militarmente a los jóvenes desvinculados como delatores o colaboradores en operaciones de terreno.⁵⁷ Se han encontrado casos en los cuales, aduciendo problemas de falta de infraestructura o seguridad, éstos son mantenidos en batallones militares o estaciones de policía, junto con adultos.⁵⁸ Frente a dicha situación el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado colombiano:

⁴⁹ Comunicación confidencial, Bogotá, julio de 2004.

⁵⁰ Entrevista con Carmela E., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

⁵¹ Entrevista con Eduardo E., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

⁵² Entrevista con Jorge C., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

⁵³ Entrevista con Isabel R., Altos de Cazucá, 3 de agosto de 2004.

⁵⁴ Entrevista con Esmeralda Rodríguez, abogada y maestra, Altos de Cazucá, 3 de agosto de 2004.

⁵⁵ Entrevista con trabajadora de Profamilia, Cartagena, 9 de agosto de 2004.

⁵⁶ Entrevista con Edmond P., Cartagena, 9 de agosto de 2004.

⁵⁷ Rubio, Rocío, “Reinserción para quién y para dónde: experiencia y retos en procesos anteriores en Colombia”, Ponencia en seminario-taller: *Desmovilización, reinserción e impunidad: oportunidad y riesgo para los actores externos*, noviembre de 2004.

⁵⁸ Coalición Colombia y Humanidad Vigente, *Informe de la Comisión de verificación*, op. cit.

*Proporcione a los miembros de las fuerzas armadas instrucción y capacitación claras para que no sometan a interrogatorio a los niños soldados capturados y desmovilizados y los entreguen a las autoridades civiles en el plazo establecido de 36 horas [y] no utilice nunca niños para obtener información de inteligencia militar, ya que esa práctica los expone al peligro de sufrir represalias de los grupos armados ilegales.*⁵⁹

En 2004, la Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva No. 13, en la cual reitera que los miembros de la Fuerza Pública deberán cumplir con el término máximo de 36 horas para la entrega de niños y niñas al ICBF y que no podrán someterlos a “cualquier tipo de interrogatorio, llámese entrevista, acercamiento o actividad de inteligencia”.⁶⁰ No obstante lo anterior, según el informe de 2005 del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, esta práctica continúa.⁶¹

Entre los miembros de las fuerzas paramilitares que han depuesto las armas en los últimos meses, no ha habido un gran número de niños, niñas y jóvenes, a pesar de calcularse que aproximadamente el 20 por ciento de las AUC son personas menores de 18 años.⁶² Algunos observadores han señalado que esto se debe a que los jóvenes están siendo desmovilizados “por la puerta trasera”, es decir, se los deja ir de regreso a sus casas antes de las desmovilizaciones masivas.⁶³ Con ello los comandantes responsables del crimen de reclutamiento forzado de niños y niñas pretenden evadir su responsabilidad por este crimen de lesa humanidad. “No se sabe qué pasa con esos muchachos. Son invisibles”.⁶⁴ Esta situación trae graves consecuencias en la situación de estos niños y niñas ya que no hay restablecimiento de derechos y no reciben atención psico-social.

Algunos jóvenes son entregados al ICBF unos días antes de la desmovilización masiva, evitando así los medios de prensa. En diciembre de 2005, 14 jóvenes desvinculados de las AUC llegaron a un hogar de acogida en Bogotá, “con dos millones [de pesos colombianos] en el bolsillo y un celular cada uno... regalo de su comandante por desmovilizarse”.⁶⁵

En su informe de seguimiento a las políticas de desmovilización y reinserción la Procuraduría General de la Nación señaló que entre agosto de 2005 y enero de 2006, 185 niños, niñas y adolescentes fueron reportados por el ICBF como entregados por las AUC, superando en 87 niños los datos del Ministerio de Defensa, lo cual indica que la entrega de niños, niñas y adolescentes es mínima con respecto a la totalidad de los utilizados en el conflicto armado y en comparación con la totalidad de adultos desmovilizados.⁶⁶

Al respecto, preocupa que el Alto Comisionado para la Paz, encargado del proceso de negociación con los grupos paramilitares, no tenga en la agenda la desvinculación de personas menores de 18 años, pues según afirma su oficina, este asunto no es de su competencia.⁶⁷

⁵⁹ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Colombia*, op. cit., párr. 81.b.c.

⁶⁰ Procuraduría General de la Nación, Directiva No. 13 de 2 de julio de 2004, “Por medio de la cual se fijan criterios en relación con la conducta a seguir por los servidores públicos frente a la desvinculación de menores de edad de los grupos armados al margen de la ley”, <http://www.procuraduria.gov.co>

⁶¹ ACNUDH, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=10620

⁶² Human Rights Watch, *Aprenderás a no llorar*, op. cit.

⁶³ Testimonios confidenciales, Bogotá y Medellín, 6-10 de febrero de 2006.

⁶⁴ Entrevista con Mario Suescún, Asesor, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 7 de febrero de 2006.

⁶⁵ Testimonio confidencial, Bogotá, 7 de febrero de 2006.

⁶⁶ Procuraduría General de la Nación, “Seguimiento a políticas públicas de desmovilización y reinserción”, junio de 2006, tomo II, p. 391.

⁶⁷ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alternativo*, op. cit.

Por otro lado, unos 2.770 niños y niñas menores de 18 años han sido atendidos por el ICBF desde 1999 hasta febrero de 2006,⁶⁸ lo que representa aproximadamente el 20 por ciento de los que se calcula estarían vinculados a los distintos actores del conflicto.

Al cumplir los 18, los jóvenes dejan de ser atendidos por el ICBF y pasan, en teoría, al cuidado del programa de reinsertados del Ministerio del Interior. En la práctica, no existe un mecanismo que integre la transición de un programa a otro y no hay seguimiento sistemático de la situación de las y los jóvenes que han egresado de los programas del ICBF.⁶⁹

Otra crítica frecuente es que los jóvenes salen del programa esperando que continúe la ayuda de terceros: "El problema real del programa es que no está sacando a jóvenes con alfabetismo ciudadano. Vienen de instituciones militares donde hay que hacer y no pensar. Después van a una institución que da beneficios pero no herramientas para la autosuficiencia."⁷⁰ La falta de claridad sobre cómo podrán sobrevivir al salir del programa de atención del ICBF, hace que muchos jóvenes piensen en revincularse al conflicto armado. Un niño desvinculado relató como el ejército le había ofrecido trabajo al salir del programa del ICBF: "A mi me prometieron que si trabajaba con ellos me pagaban un millón de pesos por cabeza de guerrillero que matara. Yo soy explosivista, entonces puedo trabajar poniendo minas y otros explosivos".⁷¹

ECUADOR

Contexto

Ecuador comparte 586 Km. de frontera norte con Colombia, donde se encuentran las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

Según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un 10 por ciento de la población más rica concentra el 46 por ciento del ingreso nacional, mientras que un 10 por ciento de la población más pobre no alcanza al 1 por ciento del ingreso nacional.⁷² Estas disparidades sociales han tenido varios impactos regresivos, como la reducción de la capacidad de ahorro nacional, la limitación del mercado interno y el aumento de la pobreza.

En general existen deficiencias en cuanto a la cobertura de salud, educación, bienestar social y vivienda para la gente de escasos recursos económicos, grupo que incluye a la mayoría de la población campesina y de las zonas de fronteras. El Observatorio de la Política Fiscal ha afirmado que Ecuador: "...destina escasos recursos al gasto social, a pesar de lo cual se utilizan parcialmente, con incompetencia y deficiente calidad. En 2004, el 10 por ciento del FEIREP [Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y reducción del Endeudamiento Público] para educación y salud fue de \$63 millones (de dólares). Sin embargo solo se asignaron \$40 millones..."⁷³

Existen problemas de acceso a la educación, como la matriculación y la falta de igualdad de oportunidades, tanto por nivel de ingresos como por factores étnicos. Hay cerca de 500.000 niños y niñas en todo el país sin acceso a escuela y algunos sectores de la población comienzan a reconocer que existe discriminación contra los colombianos residentes en Ecuador en cuanto

⁶⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), *Niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados irregulares*, presentación PowerPoint, febrero de 2006.

⁶⁹ Entrevista con José Luis Campo, Benposta, Bogotá, 6 de febrero de 2006; entrevista con Mario Suescún, Asesor, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 7 de febrero de 2006.

⁷⁰ Entrevista con José Luis Campo, Benposta, Bogotá, 6 de febrero de 2006.

⁷¹ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alterno*, op. cit.

⁷² Consejo Nacional de Iglesias, Encuentro Nacional Ecuador, 2-3 de marzo de 2005, <http://www.clai.org.ec/programas/fes/informe franklin/ecuador.htm>.

⁷³ "FEIREP y Gasto Social" (Editorial), *OJO - Boletín del Observatorio de Política Fiscal*, No. 19, febrero de 2005, <http://www.observatoriofiscal.org>.

al acceso a la educación. De acuerdo al Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), unos 200.000 niños, niñas y jóvenes colombianos habían encontrado refugio en Ecuador, pero el 60 por ciento de ellos no lograba encontrar cupo en centros educativos por problemas burocráticos o falta de adaptación.⁷⁴

La pérdida y destrucción de cultivos alimentarios por causa de las fumigaciones de los cultivos de coca en la frontera norte ha provocado el declive del empleo en esa zona. Tanto en la ciudad como en el campo esta situación afecta principalmente a los trabajadores de baja calificación y entre ellos, a los jóvenes. “Antes vivíamos bien, con buena alimentación y con economía rentable porque la producción era buena. Tras las fumigaciones se contaminó el aire, el agua, los peces, el suelo y las personas. Y se ha producido una fuerte migración. En la escuela donde teníamos 77 alumnos y ya íbamos a pedir un nuevo profesor, se ha reducido a 42 niños. Se han ido como 18 jóvenes a otras provincias y 11 se han ido a España”.⁷⁵

Desplazamiento interno y refugio en zona de fronteras

En la frontera norte, los enfrentamientos en el Putumayo (Colombia) entre el ejército colombiano y los grupos armados de oposición constituyen una permanente amenaza de inestabilidad para la región y las poblaciones fronterizas. Ecuador ha reforzado su presencia militar en la frontera creando una zona de exclusión de 20 Km. de ancho, pero ha mantenido su postura de no intervención en el conflicto del país vecino.

A inicios de 2006, el “paro armado” (orden de no movilización por cualquier medio o vía) de las FARC en el departamento del Putumayo obligó a Ecuador a reforzar el control de la frontera común. El Comando de Policía desplegó un patrullaje de la vía Nueva Loja-Puente Internacional (conocido también como Puente San Miguel) y en varios puntos estratégicos como La Parroquia de General Farfán.⁷⁶

Ecuador es un país de emigrantes e inmigrantes. En los últimos años, coincidiendo con la salida masiva de ecuatorianos hacia Europa y Estados Unidos, se ha registrado un proceso migratorio masivo desde los países vecinos, particularmente desde Colombia. El número de refugiados, solicitantes de asilo o que escapan del conflicto colombiano ha crecido en forma vertiginosa, estimándose su número en más de 500.000 personas.⁷⁷

En 2002, miles de colonos ecuatorianos que residían desde hacía tres o cuatro décadas en el sector fronterizo, especialmente en la Provincia de Sucumbíos, iniciaron un éxodo hacia otras provincias que determinó un cambio brusco en la tenencia de la tierra. Kléver Bravo, notario primero de Lago Agrio, así como la Cámara de Comercio de Sucumbíos, calculaban que entre el 40 y el 50 por ciento de los predios de la región fronteriza de esta provincia pertenecen ahora a ciudadanos colombianos.⁷⁸

La Ley para la promoción e inversión y participación ciudadana, como parte de la Ley de modernización del Estado (*Trole 1 y 2*) eliminó en el 2000 una prohibición que impedía que los extranjeros adquirieran predios a 50 Km. de la frontera o de las playas.⁷⁹ La consecuencia directa de esta nueva norma ha sido que, por ejemplo en la zona fronteriza de Sucumbíos, el 50

⁷⁴ Arroyo, María Belén, “Está naciendo un conflicto...”, revista Vistazo (Ecuador), 6 de enero de 2006, Pág. 22, <http://www.vistazo.com>.

⁷⁵ Testimonio confidencial, San Pedro del Cándor, Comité Andino de Servicios – Ecuador (CAS-Ecuador), parte de la Misión Internacional de la frontera ecuatoriana con Colombia, junio de 2005.

⁷⁶ El Comercio, “El Paro armado de las FARC causa estragos en Ecuador. El control militar se redobra,” 10 de enero de 2006, <http://www.elcomercio.com>.

⁷⁷ Ver, Ramírez, Franklin y Jacques Paúl Ramírez, *La estampida migratoria ecuatoriana: Crisis, redes, transnacionales y repertorios de acción migratoria*, Quito, Abya Yala, 2005, <http://www.abayayala.org>.

⁷⁸ Coalición Ecuador, Mesa de Trabajo sobre jóvenes y conflicto armado, Ecuador, febrero de 2005.

⁷⁹ Congreso Nacional, Título 23, *Ley para la promoción e inversión y participación ciudadana* (Decreto Ley No. 2000-1), Decreto Ejecutivo No. 690, 18 de agosto de 2000, <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Ltrolell.htm>.

por ciento de las fincas sea de propiedad de ciudadanos colombianos, quienes prácticamente desplazaron a los campesinos ecuatorianos oriundos de Loja, Manabí y otras provincias. Sólo en la provincia de Sucumbíos el desplazamiento de comunidades promedia el 54 por ciento de la población.⁸⁰

Política de seguridad nacional

Aunque la seguridad interna en Ecuador no presenta un panorama particularmente conflictivo, durante los últimos años se ha registrado en la frontera norte la presencia de aviones de fumigación escoltados por helicópteros, aviones militares o por unidades terrestres, así como combates en la provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

El 28 de enero de 2006, aviones militares colombianos violaron el espacio aéreo ecuatoriano durante un operativo contra las FARC, que resultó en un incidente diplomático entre ambos países y un duro intercambio de acusaciones⁸¹. En septiembre de 2005, Ecuador había pedido a la ONU que estudiara el impacto ambiental de las fumigaciones en la zona de frontera.⁸²

Las poblaciones colombiana y ecuatoriana que viven en ciudades de frontera sufren graves discriminaciones en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca. Esto sumado a la falta de políticas preventivas, y otros factores como la deficiente administración de justicia, el creciente desempleo, la inserción de nuevas bandas criminales provenientes del exterior y el incremento de fuerzas privadas de seguridad, podrían contribuir a la creación de una situación social explosiva difícil de controlar.⁸³

Marco Legal

El Código de la Niñez y de la Adolescencia (Ley No. 100), del 3 de enero de 2003, se inspira en una doctrina de protección integral, considera a los niños como ciudadanos y tiene regulaciones precisas sobre sus derechos, la violencia infantil, la explotación sexual y el trabajo infantil, entre otros.⁸⁴ El Código establece que los extranjeros gozan de los mismos derechos y garantías que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las Leyes.⁸⁵

Sin embargo, según la ley todas las personas que pudieran ser consideradas peligrosas para la seguridad nacional no tendrían acceso a solicitar asilo o refugio en Ecuador.⁸⁶ Esto incluye casi exclusivamente a todas las personas que hubieran estado involucradas directamente en el conflicto armado interno, inclusive si hubieran sido obligados a reclutarse como soldados.

La aplicación de esta norma promueve la pérdida del derecho de asilo de los jóvenes que estaban vinculados al conflicto en Colombia y que buscan refugio, ya que no se identifican como ex-combatientes por temor a ser deportados. Como consecuencia de esta disposición, Ecuador ha fallado en su deber de crear políticas y programas públicos para atender las necesidades psicosociales, tanto de estos niños, niñas y jóvenes colombianos desvinculados y refugiados en

⁸⁰ Foodfirst Information y Action Network, *Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia sobre fumigaciones*, 22 de junio de 2005,

<http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=1105&entidad=Informes&html=1>.

⁸¹ BBC Mundo, "Ecuador/Colombia: crece disputa", 10 de febrero de 2006.

⁸² BBC Mundo, "Tensión entre Quito y Bogotá", 31 de enero de 2006.

⁸³ Revista Vanguardia (Ecuador), "Previsiones 2006", 27 de diciembre de 2005, p. 17, <http://www.revistavanguardia.com>; Entrevista con Elsy Cipriani, Servicio Jesuita a los Refugiados – Ecuador (SJR-Ecuador), febrero de 2005.

⁸⁴ Véase: <http://www.cnaa.gov.ec/>

⁸⁵ Art. 15, Código de la Niñez y de la Adolescencia, Ley No. 100, del 3 de enero de 2003, <http://www.cnaa.gov.ec/>.

⁸⁶ Entrevista con Pablo de la Vega, Centro de Derechos Humanos Segundo Montes Mozo SJ, 18 de febrero de 2005. Véase Dictamen 003/04 del Consejo Consultivo de política migratoria que requiere pasado judicial para ciudadanos colombianos (2004), <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2548.pdf>

su territorio, como de sus propios ciudadanos, vinculados al conflicto por la falta de oportunidades laborales en su país.

Las agencias de Naciones Unidas en Ecuador han planteado la necesidad de excluir a los menores de 18 años del tratado bilateral para que puedan acceder tanto a la condición de solicitante de asilo como a programas de atención psico-social para niños y jóvenes.⁸⁷

Reclutamiento y vinculación

Las comunidades de la provincia de Carchi denunciaron que en 2004 varios niños y niñas habían cruzado a territorio colombiano para vincularse como *raspachines* (cosecheros de hoja de coca, primera etapa para la obtención de cocaína). Se tiene conocimiento que uno de estos niños fue reclutado por un grupo armado colombiano.⁸⁸

Según el testimonio de una vecina de San Lorenzo, provincia de Esmeraldas, dos niños de 16 y 14 años, habían ido a trabajar con los grupos armados en Colombia en 2004: “no sé que piensan hacer. Van para Colombia, o sea para meterse a la guerrilla. Hablé con uno y le pregunté qué hizo. ‘Yo tengo ganas de meterme a la guerrilla’, me dijo”. La vecina también dijo que conocía a otros dos muchachos, de 17 y 18 años que se habían ido en 2002: “los mataron... primero al uno y luego al otro... Les cortaron la lengua y les sacaron los [intestinos]” porque intentaban regresar a sus casas en Ecuador.⁸⁹

Luis, un joven de San Lorenzo, comentó que “la guerrilla viene aquí. Los paracos no” y que “el trabajo que le [ofrecen] es ser parte de la guerrilla como ellos”.⁹⁰ Algunas de las razones que se dan para unirse a estos grupos es que “escuchan que por allá pasa bien, lleva arma... puede matar, gana plata, por eso el niño se va”.⁹¹

En abril de 2004, el equipo de trabajo de la Pastoral Fronteriza de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, señaló que una de las principales preocupaciones de las familias es que muchos de los jóvenes que cruzan la frontera literalmente “desaparecen”. Funcionarios de ACNUR señalaron en la misma fecha que recibían comentarios constantes de adolescentes que eran contratados inicialmente como *raspachines* y que luego eran reclutados como combatientes.⁹²

Desde 2002, ACNUR viene señalando que todos los actores del conflicto colombiano reclutan niños, niñas y adolescentes en zonas fronterizas.⁹³ En comunidades ecuatorianas de frontera, incluida General Farfán – también conocida como “La Punta” – se han recibido informes de controles para identificar potenciales jóvenes y en las que el reclutamiento es pagado.⁹⁴

Asimismo, se han recibido denuncias de que el ejército ecuatoriano está utilizando viviendas, casas comunales y escuelas de la población indígena Awá de Carchi para realizar actividades de patrullaje y monitoreo en la zona. En una ocasión, una comunidad pudo prevenir el minado de un campo por militares ecuatorianos cerca de una escuela. Asimismo, en 2004 los militares ocuparon durante 10 meses otra escuela y se intentó utilizar a los niños como informantes.⁹⁵

⁸⁷ Comunicación con UNICEF y ACNUR, Quito, 9 y 10 de enero de 2006.

⁸⁸ Información de CAS-Ecuador, Misión Internacional de la frontera ecuatoriana con Colombia, junio 2005.

⁸⁹ Entrevista con Sra. Nena, San Lorenzo, Ecuador, 11 de marzo de 2005.

⁹⁰ Entrevista con Luís G., San Lorenzo, Ecuador, 12 de marzo de 2005.

⁹¹ Entrevista con Sra. Nena, *op. cit.*

⁹² Entrevista con miembros de ACNUR, abril de 2004.

⁹³ BBC Mundo, “Grupos armados ‘reclutan’ niños”, 21 de mayo de 2002.

⁹⁴ Coalición Ecuador, visitas de frontera, 2005 y 2006.

⁹⁵ Información de CAS-Ecuador, 9 de enero de 2006.

VENEZUELA

Contexto

De acuerdo con la ONG venezolana PROVEA, aunque en los últimos tiempos se produjeron avances, principalmente en el campo de los derechos sociales en Venezuela, existe preocupación por las enormes carencias institucionales para prevenir las violaciones a los derechos humanos, investigar y sancionar a los responsables y crear condiciones favorables y de largo alcance para el disfrute y ejercicio de los derechos. En su más reciente informe anual, PROVEA resaltó la falta de voluntad política y la ineficiencia e improvisación por parte de los órganos y entes del Estado para diseñar y ejecutar políticas consistentes, coherentes e integrales orientadas a lograr una mejoría de la situación de los derechos humanos en el país.⁹⁶

A pesar del marcado crecimiento económico que Venezuela ha experimentado, producto del aumento de los precios del petróleo en el mercado internacional, del aumento del gasto público y de la disminución de la intensidad del conflicto político, las organizaciones de derechos humanos alertaban sobre la militarización de varios aspectos de la vida política del país, incluyendo la consolidación de “la Unidad Cívico Militar” y “la incorporación del pueblo a la defensa nacional a través de la reserva militar”.⁹⁷

La frontera colombo-venezolana se extiende por 2219 Km. de montañas en el norte, llanuras en el centro y selva en el sur. Las continuas incursiones de grupos armados sigue siendo una fuente de tensiones militares entre ambos países.

Por ejemplo, en septiembre de 2004 cinco soldados venezolanos y una ingeniera petrolera resultaron muertos en una emboscada por miembros de un grupo armado de oposición colombiano en El Amparo, estado Apure, zona limítrofe con Arauca (Colombia).⁹⁸ En un incidente anterior, un soldado venezolano resultó herido durante un enfrentamiento entre militares venezolanos y paramilitares colombianos en el Estado Táchira (Venezuela) el 3 de septiembre de 2003.⁹⁹

Los oficiales del ejército venezolano admiten que continúa siendo difícil resguardar la frontera de las incursiones de grupos armados colombianos, en particular en zonas del Apure, debido al terreno irregular, la falta de caminos transitables y las decenas de ríos que cruzan el área. Asimismo, dicen que estos grupos tienen redes de informantes en Venezuela vinculadas a secuestros y al contrabando, y comerciantes y terratenientes de la zona admiten que son víctimas frecuentes de la extorsión por estos grupos.¹⁰⁰

En mayo de 2004, el presidente Hugo Chávez anunció la detención de más de 100 presuntos paramilitares colombianos en Caracas, acusados de conspirar contra el gobierno venezolano,¹⁰¹ entre los que se encontraban 8 niños y una niña embarazada.¹⁰²

Según el ACNUR, un creciente número de refugiadas, refugiados y solicitantes de asilo que buscaban refugio en Venezuela, había comenzado a desplazarse a las ciudades venezolanas, especialmente a Caracas y Maracaibo, debido a la inseguridad y las dificultades económicas que reinaban en las zonas de frontera.¹⁰³

⁹⁶ Provea (Venezuela), *Informe Anual 2005-2006*, <http://www.derechos.org.ve>.

⁹⁷ Provea (Venezuela), *Informe Anual 2004-2005*.

⁹⁸ BBC Mundo, “Venezuela/Colombia: se complican relaciones”, 20 de septiembre de 2004.

⁹⁹ El Universal (Venezuela), “Herido soldado venezolano en enfrentamiento con paramilitares”, 5 de septiembre de 2003, <http://buscador.eluniversal.com/>.

¹⁰⁰ ABC News, “After Killings, Venezuela Moves to Secure Border”, 13 de diciembre de 2004.

¹⁰¹ El Universal (Venezuela), “Familiares solicitan libertad de presuntos paramilitares”, 10 de mayo de 2005.

¹⁰² El Universal (Venezuela), “Gobierno deportará nueve menores colombianos”, 25 de mayo de 2004.

¹⁰³ Reuters AlertNet, “More Colombians fleeing to Venezuela's cities, says UNHCR”, 30 de marzo de 2005.

Marco legal

La Ley Orgánica de Protección al Niño y al Adolescente (LOPNA), que entró en vigor el 1 de abril de 2000, establece un conjunto de penalidades a delitos en los que se vulneran los derechos de los niños, niñas y adolescentes: el Art. 226 penaliza la violación al derecho a la educación; el Art. 231, el transporte ilegal de un niño o adolescente; los Art. 238, 239 y 257, la admisión o lucro por trabajo de niños y adolescentes; el Art. 255, el trabajo forzoso; el Art. 261, el suministro de armas, municiones y explosivos; el Art. 265, el reclutamiento de los menores a grupos con fines delictivos; el Art. 266, el tráfico de niños y adolescentes; el Art. 268, la privación ilegítima de libertad; y el Art. 272, la sustracción y retención de niños o adolescentes.¹⁰⁴

Aunque la LOPNA no establece explícitamente el delito de reclutamiento forzoso, la aplicación de los otros artículos haría posible la persecución de tal delito en contra de miembros de los grupos armados de oposición y paramilitares, en la medida en que tal acción constituye una acción violatoria de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.¹⁰⁵

Reclutamiento y vinculación

Dados los altos índices de inseguridad, para muchas de las poblaciones e investigadores de derechos humanos que viven en las zonas de frontera, es difícil obtener información fehaciente sobre la situación del reclutamiento de niños, niñas y jóvenes en estas áreas. Jesús Ramos, Secretario Ejecutivo de la Comisión de Justicia y Paz en Maracaibo, hizo observaciones sobre las dificultades de obtener información específica acerca de la presencia de actores armados en Venezuela, que “se presume, se dice, pero no consta”.¹⁰⁶ Debido a tales dificultades, la información que consta en este informe proveniente de la zona del Alto Apure, en la frontera con el estado de Arauca, Colombia.

Según informes, los grupos armados tienen un amplio control del área de El Nula, Alto Apure, hasta el punto en que se han convertido en administradores de justicia. En abril de 2005, investigadores de la coalición regional para acabar con la utilización de niños y niñas como soldados recogieron testimonios de varios casos de vinculación y reclutamiento de niños venezolanos de 12 a 18 años por parte de grupos armados de oposición colombianos.¹⁰⁷

Asimismo, defensores de derechos humanos han denunciado la existencia en la zona del Alto Apure de las Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL), un grupo paramilitar venezolano cuyo propósito explícito es “defender la soberanía de Venezuela” de los grupos armados colombianos, el cual está reclutando a jóvenes en la zona.¹⁰⁸ Un miembro de la comunidad de El Nula, explicó que las FBL “en algunos comunicados han expresado que están de acuerdo con el sistema político del país y en contra de la extorsión y el secuestro... En Apure, su presencia es muy evidente. Si están de acuerdo con el sistema político del país, ¿por qué usan armas?, ¿por qué están en el monte?”.¹⁰⁹ Algunos de los muchachos entrevistados para la elaboración de este informe, en mayo de 2005, hablaron de las FBL. Francisco, de 15 años, dijo haber visto a “los boliches... cobran dinero... para asustar las personas”.¹¹⁰

Según ONG que trabajan en el Alto Apure, la ausencia de las agencias de atención y seguridad estatales y la impunidad prevaleciente para cualquier crimen, han potenciado el reclutamiento de niños y niñas. Ante la falta de atención, algunos pueden sentirse obligados a vincularse a

¹⁰⁴ Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente, 1 de abril de 2000, http://www.cndna.gov.ve/Legales/lopna_contenido.htm (consultado el 27 de febrero de 2006).

¹⁰⁵ Machado, Jesús, *Informe sobre reclutamiento forzoso en El Nula*, Venezuela, 28 de marzo de 2005 (sin publicar).

¹⁰⁶ Entrevista con Lic. Diacono Jesús Montoya, secretario ejecutivo, Comisión de Justicia y Paz, Maracaibo, Venezuela, 29 de abril de 2005.

¹⁰⁷ Visita de la Coalición Regional al Alto Apure, abril de 2005.

¹⁰⁸ BBC Mundo, “Convivir con la guerrilla”, 26 de enero de 2005.

¹⁰⁹ Entrevista, El Nula, Apure, Venezuela, 5 de mayo de 2005.

¹¹⁰ Entrevista con Francisco V., El Nula, Apure, Venezuela, 5 de mayo de 2005.

cualquiera de los grupos armados de oposición para su propia protección.¹¹¹ Otra razón poderosa es la económica: se les ofrece a los jóvenes considerables sumas de dinero para vincularse a estos grupos.

Las denuncias indican que las FBL tienen prácticas de reclutamiento de menores de 18 años muy agresivas, incluyendo el reclutamiento de menores de 12 años, la vigilancia constante en los centros educativos para identificar a sus potenciales víctimas, y la desviación de fondos destinados a la alimentación de escolares para financiar sus actividades. En marzo de 2005 se recibió información acerca de la presunta participación en las FBL, de docentes activos y otros miembros de la estructura de supervisión educativa en la zona de El Nula.¹¹² Un sacerdote de Guasdalito denunció a ONG internacionales dos casos de reclutamiento, uno de un joven de 16 ó 17 años de edad y otro de un niño de 12 ó 13, por las FBL.¹¹³ Sergio, de 16 años de edad, contó que las FBL habían intentado llevarse un amigo suyo de 17 años: “eso fue hace un mes que pasó. No se fue con ellos. Huyó, pues”.¹¹⁴

No se encontraron indicios de que el Ejército de Liberación Nacional (ELN) reclutara a niños, niñas y jóvenes en la zona, como política del mando central, aunque sí se habían registrado casos aislados. Todos los grupos armados de oposición reclutan jóvenes de ambos sexos y sus esfuerzos se enfocan tanto en jóvenes que han terminado sus estudios como aquellos que aún no lo han hecho.

Los grupos armados a menudo visitan caseríos (comunidades) e identifican a jóvenes para su vinculación, lo que ha provocado que grupos familiares enteros se hayan desplazado internamente ante la amenaza de reclutamiento de algunos de sus hijos o hijas. Este es un fenómeno “aún incipiente y oculto” según señaló el SJR:

*La captación de militantes en territorio venezolano tiene que ver con una estrategia para evitar la distracción de personal colombiano con más experiencia de guerra. Por otra parte evitar sospechas en accionar, ganando en discreción, elemento que le aportaría una mayor cobertura de seguridad. Así su accionar en territorio venezolano estaría garantizado.*¹¹⁵

Los niños, niñas y jóvenes vinculados a los grupos armados que tienen presencia en la zona son entrenados y empleados como combatientes, entre otras tareas, incluyendo el reclutamiento de personas de edades similares a la suya en centros educativos.

FRONTERA, DESPLAZAMIENTO Y REFUGIO

Introducción

El impacto del conflicto armado colombiano en los países vecinos se viene sintiendo cada vez con mayor intensidad. El PNUD ha indicado que los niños y los adolescentes conforman entre el 48 y el 55 por ciento de la población desplazada.¹¹⁶

En 2002, el Comité de Estados Unidos para los Refugiados y los Inmigrantes (USCRI) había calculado que cerca de 140.000 colombianos estaban viviendo en calidad de refugiados o en circunstancias afines a esta categoría en países vecinos, incluyendo aproximadamente 35.000

¹¹¹ SJR-Venezuela, *Informe sobre reclutamiento forzoso*, op. cit.

¹¹² Información confidencial, Alto Apure, 2005.

¹¹³ Entrevista con sacerdote, Guasdalito, Apure, Venezuela, 3 de mayo de 2005.

¹¹⁴ Entrevista con Sergio H., El Nula, Apure, Venezuela, 5 de mayo de 2005.

¹¹⁵ SJR-Venezuela, *Informe sobre reclutamiento forzoso*, op. cit.

¹¹⁶ Un estudio detallado en *Informe de Desarrollo Humano en Colombia 2003: “El conflicto, callejón con salida”* PNUD, Bogotá, Colombia, 2003, en www.pnud.org.co/indh2003.

en Ecuador, de 50.000 a 75.000 en Venezuela, y unos 30.000 en países como Costa Rica y Panamá.¹¹⁷ Las solicitudes de refugio en Ecuador habían aumentado de 413 en el 2000 a 20.000 en el 2003.¹¹⁸ Sólo en los tres primeros meses del año 2002 las solicitudes de asilo en Venezuela superaban las 500.¹¹⁹

En los últimos cinco años el crecimiento de la población colombiana refugiada y solicitante de asilo en países vecinos ha sido vertiginoso. En febrero de 2006, ACNUR indicó que además de los 2,1 millones de personas desplazadas dentro de Colombia, había otros 250.000 colombianos en Ecuador, 200.000 en Venezuela, 40.000 en Panamá y 20.000 en Costa Rica.¹²⁰

Aunque es difícil establecer el número exacto de personas colombianas refugiada, se ha calculado que aproximadamente el 65 por ciento del total de la población son mujeres y niños.¹²¹

Sin embargo, la gran mayoría de los colombianos no tiene un estatus formal de refugiados, por miedo a no satisfacer los criterios establecidos para determinar que eran víctimas de persecución individual y verse forzados a regresar a Colombia o por miedo a ser asesinados por grupos armados colombianos que operan en las zonas fronterizas.¹²²

El ACNUR informó del reclutamiento de jóvenes menores de 18 años por grupos armados de Colombia en áreas fronterizas de Ecuador, Panamá y Venezuela.¹²³ En 2002, ACNUR advirtió en Venezuela que a medida que empeoraba el conflicto en Colombia, se producía un incremento en la vinculación de niños y jóvenes a manos de grupos armados de oposición. Además, advirtió sobre las serias consecuencias que se podrían producir respecto a la protección de los refugiados y solicitantes de asilo, en particular la situación de los niños y niñas.¹²⁴

Ecuador

Refugiados y residentes

El ACNUR calcula que 250.000 colombianos residen actualmente en Ecuador.¹²⁵ Se reciben cada vez más colombianos que huyen de la violencia, por las fumigaciones para destruir las plantaciones de coca o, en algunos casos, que buscan mejorar su situación económica.

Entre 2000 y 2005, Ecuador recibió 36.665 solicitudes de refugio y concedió el estatus de refugiado a 11.492 personas, casi todos colombianos, aunque muchos colombianos residentes en Ecuador no acceden a dicho estatus "por falta de información o miedo".¹²⁶

¹¹⁷ USCRI, *World Refugee Survey 2002 Country Report*, <http://www.refugees.org>.

¹¹⁸ Noticias ACNUR, "Ecuador: aumenta número de solicitantes de asilo colombianos", 9 de mayo de 2003 y "El ACNUR busca fondos para poder acoger en Ecuador a miles de refugiados colombianos", 7 de noviembre de 2003.

¹¹⁹ Noticias ACNUR, "Venezuela solicita ayuda al ACNUR en caso de un flujo masivo de refugiados colombianos", 14 de marzo de 2002, <http://www.acnur.org/>.

¹²⁰ La Patria (Bolivia), "ACNUR solicita fondos para Ecuador", 9 de Febrero de 2006, <http://www.lapatriaenlinea.com>.

¹²¹ Véase Nubia Pedraza Palacios y UNIFEM-Colombia, *Género, Desplazamiento Y Refugio - Frontera Colombia y Venezuela*, diciembre de 2005, <http://www.acnur.org/pais/docs/1226.pdf>.

¹²² Watchlist on Children and Armed Conflict, *Colombia: la guerra en los niños y las niñas*, 2004, http://www.womenscommission.org/pdf/co_wl_esp.pdf.

¹²³ BBC Mundo, "Grupos armados reclutan niños", 21 de mayo de 2002.

¹²⁴ Noticias ACNUR, "Colombia: preocupación de ACNUR por el reclutamiento de niños refugiados", 21 de mayo de 2002.

¹²⁵ Noticias ACNUR, "Colombianos huyen al Ecuador para escapar del resurgimiento de la violencia," 15 de noviembre.

¹²⁶ La Patria (Bolivia), "ACNUR solicita fondos para Ecuador", *op. cit.*

De acuerdo a la Pastoral del Migrante de Tulcán, uno de los principales problemas es la inscripción ya sea por miedo o por no contar con todos los documentos necesarios al momento de solicitar el refugio: “por cada familia [que solicita refugio], hay dos que no lo hacen”.¹²⁷

El Gobierno ecuatoriano ha reclamado a Colombia más cooperación al respecto. El presidente Álvaro Uribe ofreció a fines de 2004 poner en marcha un plan retorno para dar facilidades a quienes deseen volver a su patria, pero a fines de 2004 esto aún no se había hecho realidad.¹²⁸

Según organismos de derechos humanos ecuatorianos, “desde finales del año 2001 [...] se evidencia un contraste entre la legislación ecuatoriana en materia de refugio - progresista y de avanzada con respecto a países vecinos - y los discursos y prácticas de parte de ciertas autoridades ecuatorianas. [...] existe una interpretación restrictiva de la ley del refugio por parte de los funcionarios encargados de determinar el estatuto de refugiado, así como abusos de poder de parte de autoridades de control frente a colombianos y colombianas en situación de refugio”.¹²⁹

Organizaciones de inmigrantes, desplazados y refugiados, señalaron que “...hemos constatado cómo las autoridades políticas y militares del Ecuador y Colombia están provocando con sus [políticas nacionales] la extensión de los perjuicios de la guerra hacia nuestro territorio y hacia poblaciones que habitan la frontera, con gravísimos daños a las personas y al medio ambiente, a su derecho a una vida democrática y digna”.¹³⁰ Incluso esto ha llevado a que comunidades indígenas como la Nación Huaorani, en la provincia de Sucumbíos, Amazonía Ecuatoriana, decidan tomar cuentas en la protección de su hábitat advirtiéndolo “que los habitantes indígenas no se responsabilizan por la seguridad de los foráneos”.¹³¹

En febrero de 2005 el Estado ecuatoriano planteó la creación de un plan de Asistencia al Desarrollo para los refugiados y sus comunidades de acogida, en colaboración con ACNUR. Hasta la fecha de redacción de este informe no se contaba con información oficial sobre su aplicación.¹³²

Dinámica de refugio

La dinámica del refugio en las provincias fronterizas varía de acuerdo a la problemática a la que se deba responder. Por ejemplo, en Sucumbíos el refugio está marcado por el alto impacto de las fumigaciones y la generación de desplazamientos internos en Ecuador como consecuencia de la pérdida de los animales y cultivos y el existente temor ante el conflicto.

En Esmeraldas, el fenómeno se enfrenta a la superpoblación y la pobreza, como es el caso de Palma Real en donde 900 familias deben compartir 250 viviendas y el temor de relaciones con personas provenientes de Colombia ha fomentado el cierre de programas sociales.

En Carchi, en donde hay un alto número de familias trans-fronterizas, algunas personas solicitan refugio, otras sólo cruzan la frontera hacia Ecuador mientras duran los enfrentamientos o

¹²⁷ Entrevista con Pastoral del Migrante de Tulcán, 22 de abril de 2004.

¹²⁸ El Universo, “El Plan Retorno de Uribe aún no se ejecuta,” 23 de octubre de 2005, <http://www.eluniverso.com>.

¹²⁹ Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo SJ” (Ecuador), diciembre de 2004.

¹³⁰ Conclusiones, *Primer Encuentro Nacional de Emigrantes, Inmigrantes, Desplazados, Refugiados y sus Familiares*, Cuenca, Ecuador, 16-18 de marzo de 2005.

¹³¹ El Comercio, “Los sabios huao, a favor de la selva”, 11 de enero de 2006.

¹³² Reunión con el Grupo de Trabajo Interagencial de Frontera Norte del Sistema de las Naciones Unidas en Ecuador, Quito, Ecuador, 24 de febrero de 2005.

combates, y otras huyen de la violencia de grupos armados pero no se registran o hacen denuncias por razones de seguridad.¹³³

El miedo es otro de los factores de riesgo que condiciona la forma de vida de los jóvenes que viven en la zona de frontera. En 2005, un grupo de jóvenes, entre los que se encontraban colombianos, señalaba que “ellos nos dijeron que si decíamos algo se iban a enterar”. En Mataje (Esmeraldas), existe un acuerdo para no dar información. La Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia denunció que, cuando estaban entrevistando a niños, una adolescente repartió monedas de 5 y 10 centavos de dólar a los presentes para que callaran y no dijeran lo que estaba ocurriendo en esa comunidad. Una maestra de Sucumbios (Ecuador) señaló “son como fantasmas, están por todos lados, la guerrilla, los militares colombianos, y los ecuatorianos, mete miedo”.¹³⁴

El control que los actores del conflicto armado colombiano pueden llegar a ejercer, llega a exceder la capacidad de respuesta de las fuerzas de seguridad de los países vecinos. En las comunidades de Maldonado y Chical (Ecuador) la convivencia con grupos armados es cotidiana. En Maldonado una adolescente fue secuestrada para ser reclutada por estos grupos por una deuda adquirida por su padre.¹³⁵ El miedo a contar lo que pasa, la desconfianza en todo aquel que no sea de la comunidad y la negativa oficial de reconocer las consecuencias directas del conflicto armado que tiene lugar en Colombia en la comunidad, y principalmente en los jóvenes, se está convirtiendo en un factor determinante en el momento de contar con datos fiables y darles seguimiento.

La juventud que vive en zonas de frontera siente que no cuenta con los suficientes espacios de participación y que está siendo criminalizada por el solo hecho de ser joven. “Vivimos en condición de sospecha” o “El conflicto nos convierte a todos en sospechosos”, fueron algunas de las frases recogidas en la casa de la Juventud de Tulcán (Ecuador).¹³⁶ Estos mismos jóvenes señalaron que consideran que la falta de atención del gobierno ecuatoriano los está empujando al conflicto: “eso (el conflicto) parece que va creciendo y se traga a los jóvenes que no tienen nada que hacer”, dijo uno de los entrevistados, un joven ecuatoriano que había estado vinculado al tráfico de armas para un grupo armado de oposición colombiano.

Escuelas en riesgo

Los niños, niñas y jóvenes colombianos refugiados en el Ecuador enfrentan situaciones de discriminación en virtud de su condición de refugiados. Si bien la Red de mujeres CLADEM Ecuador señala que la mayor parte de los niños y niñas refugiadas enfrenta en el Ecuador las mismas limitaciones que la mayoría de los niños y niñas ecuatorianas, principalmente relacionadas con la pobreza,¹³⁷ los testimonios recogidos en este informe muestran que la situación para unos y otros es diferente. Edwin, un joven refugiado colombiano que vive en Solanda, al sur de Quito, describió a la revista Vistazo la discriminación que sufren él y sus cuatro compañeros colombianos diariamente en el colegio: “Me dicen guerrillero. Mis compañeros se burlan”.¹³⁸

¹³³ Entrevista con Francisco López Bermúdez, Auditoría Democrática Andina, Quito, 23 de abril de 2004; entrevista con Lina Cahuasquí, CAS Ecuador, Quito, 23 de Abril de 2004. Véase también, CODHES, *Plan Colombia: Contraproductos y crisis humanitaria. Fumigaciones y desplazamiento en la frontera con Ecuador*, 2003, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/645cf07815d5a2b2c1256dce0047765e>

¹³⁴ Foodfirst Information, *Observaciones de la Misión Internacional*, op. cit.

¹³⁵ Entrevista confidencial con representantes de la comunidad de Maldonado, Carchi-Ecuador, febrero de 2005.

¹³⁶ Entrevista con jóvenes colombianos, Tulcán, 25 de febrero de 2005.

¹³⁷ Cladem-Ecuador, *Informe alternativo a la Convención sobre los derechos del niño, Periodo 1996-2002*, noviembre de 2004, véase en www.crin.org (consultado el 27 de febrero de 2006).

¹³⁸ Arroyo, María Belén, “Está naciendo un conflicto...”, op. cit.

Por su parte, algunas comunidades receptoras se han visto afectadas por la desigualdad en la respuesta por parte de la asistencia internacional: "...se presta atención a las escuelas donde hay niños colombianos pero donde ellos no están, quedan desprotegidos los niños ecuatorianos".¹³⁹

En 2005, las autoridades de Sucumbíos informaron sobre el cierre de 13 escuelas fronterizas, del incremento de la deserción escolar y la disminución de la disponibilidad de docentes profesionales. En Maldonado (Carchi) muchas de las 10 escuelas urbano-rurales carecen de maestros y las funciones están siendo asumidas por personal militar, mientras que uno de estos colegios se encuentra al lado de un campamento militar.¹⁴⁰

Niños colombianos excombatientes en Ecuador

Ecuador no cuenta con un registro oficial de niños, niñas y jóvenes colombianos que hayan estado vinculados al conflicto armado en Colombia. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones que abordan el tema de infancia y adolescencia coinciden en que podrían llegar a ser decenas los menores ex-combatientes y cientos los que cruzan la frontera ante la amenaza cierta de reclutamiento.¹⁴¹

Se tiene conocimiento de que sólo un número muy pequeño de niños y niñas colombianos desvinculados se ha beneficiado de un programa de acogida en Ecuador. Al menos tres niños o adolescentes que se refugiaron en Ecuador, pudieron recibir beneficios porque habían llegado sin acompañamiento de padres u otro familiar.¹⁴² Las razones por las que la mayoría de jóvenes colombianos no dicen haber sido combatientes son temor a no ser aceptados como refugiados o ser señalados como criminales y delincuentes: "los medios de comunicación ya victimizan y criminalizan a los jóvenes, especialmente si son colombianos. Imagina si además llegan a decir que participaron activamente del conflicto".¹⁴³

Venezuela

Refugiados y residentes

Cuando los niños cruzan a países vecinos escapando del reclutamiento con sus familias, el tema específico del reclutamiento de los niños y jóvenes a veces se pierde dentro del tema más amplio del temor del grupo familiar al reclutamiento. Aunque la Comisión de Justicia y Paz de Maracaibo no tiene información específica sobre el reclutamiento de niños, informó que "el reclutamiento de adultos es un factor [evidenciado] en casi 90 por ciento de los casos que tenemos. Dicen que tenían que huir porque no querían ingresar en las filas. Un gran porcentaje vienen por evitar su incorporación en las filas de los paramilitares".¹⁴⁴

Según Dennis Mairena, asistente de programa de la oficina de ACNUR, en Táchira, Venezuela, "una señora con tres o cuatro niños - el menor tenía ocho años y el mayor, menos de 15 - tenían... miedo de reclutamiento. La familia vino a Venezuela en 2004." Otro caso del que tenía conocimiento el ACNUR era sobre un joven de 16 ó 17 años que había huido de Colombia con su abuela en enero de 2005 por temor a ser reclutado.¹⁴⁵

¹³⁹ Foodfirst Information, *Observaciones de la Misión Internacional*, op. cit.

¹⁴⁰ Foodfirst Information, *Observaciones de la Misión Internacional*, op. cit.

¹⁴¹ Entrevista con Simone Schwartz, ACNUR Ecuador, 10 de enero de 2006.

¹⁴² Entrevista con Erika Guerrero, ACNUR Ecuador, 23 de Abril de 2004.

¹⁴³ Entrevista con trabajadora social de Tulcán (Ecuador), 25 de febrero de 2005.

¹⁴⁴ Entrevista con Naiti Rodríguez, coordinadora de protección, Programa de Atención a Refugiados, Comisión de Justicia y Paz, Maracaibo, Venezuela, 29 de abril de 2005.

¹⁴⁵ Entrevista con Dennis Mairena, asistente de programa, ACNUR, Guasdalito, Apure, Venezuela, 2 de mayo de 2005.

La oficina del SJR en Guasdualito (Apure) también denunció casos de familias que huyeron de Colombia para evitar el reclutamiento de sus niños. “Algunas familias nos han dicho que cuando los niños llegan a la edad de nueve ó 10, se van por temor de que las FARC vaya a quitarles los niños”.¹⁴⁶

La oficina de Cáritas en San Cristóbal (Táchira) explicó que “la familia no siempre dice al principio que salieron por este motivo. Después se entiende que salieron por la seguridad de una persona joven, de 17 o 18 años, que salieron porque le iban a reclutar”.¹⁴⁷ Muchas veces eso no es visto como el motivo principal, aunque se han descrito casos donde varios miembros de una familia habían sido objeto de intento de reclutamiento antes de su salida. En un caso en particular, una madre de cinco niños había salido de su finca después del reclutamiento de dos de ellos.¹⁴⁸

Dinámicas de refugio y desplazamiento interno

Aún después de refugiarse en el país vecino, la población colombiana continúa en situación de riesgo de ser reclutada por los grupos armados de oposición. Según testimonios recogidos por una ONG de derechos humanos en un barrio de El Nula, en Alto Apure, dos hermanos colombianos de 14 y 16 años y solicitantes de asilo se incorporaron a las FARC debido a la generosa paga mensual que se les ofrecía, y dado que su familia atravesaba por una crisis económica y ambos padres estaban enfermos. De acuerdo con el SJR, algunas veces los niños colombianos se incorporan a las fuerzas irregulares con el pleno conocimiento de sus familias, quienes decían que sus hijos estaban ausentes del hogar (en Venezuela) porque habían ido a estudiar a Colombia.

El temor a la vinculación a los grupos armados y a represalias, en el lado venezolano, fue lo que generó que un joven refugiado colombiano, de 17 años, que había llegado en 2003, se desplazara en julio de 2004 para evitar el reclutamiento, “se fue de Machiques [Zulia] porque corría riesgo. Se desplazó más al interior porque dijo que la guerrilla quería reclutarlo aquí”.¹⁴⁹

Ante el temor de que sus hijos e hijas sean reclutados/as, varios padres y madres de familia comenzaron a sacarlos de su lugar habitual de residencia y enviarlos a otros centros educativos. Según el SJR, en algunos casos los jóvenes perdían el año escolar y debían vivir fuera de su núcleo familiar básico; señala además que, varios padres y madres comenzaron a trasladar fuera de El Nula (Alto Apure) a sus hijos menores de 18 años, al enterarse que estaban en una lista de adolescentes que serían reclutados. Otros informes indican que los padres también prefieren no enviar a sus hijos al centro educativo por temor a que sean vinculados a los grupos armados que toman parte en las hostilidades.

Además de la vinculación directa a los grupos armados de oposición, muchos jóvenes en la zona de frontera están vinculados al tráfico de combustible. Varios alegan que lo hacen por razones de necesidad.¹⁵⁰ El precio del combustible en Venezuela es mucho menor que en Colombia, provocando el contrabando de este producto hacia ese país. Existe el temor creciente que la vinculación de jóvenes a este tipo de trabajo los haga más susceptibles al reclutamiento y uso por grupos armados de oposición.

¹⁴⁶ Entrevista con SJR, Guasdualito, Apure, Venezuela, 2 de mayo de 2005.

¹⁴⁷ Entrevista con Adriana Ovalles, encargada de registro, Cáritas, San Cristóbal, Táchira, Venezuela, 26 de abril de 2005.

¹⁴⁸ Entrevista con Germán Graterol, coordinador de proyectos, Cáritas, San Cristóbal, Táchira, Venezuela, 26 de abril de 2005.

¹⁴⁹ Entrevista con Cáritas, Machiques, Zulia, Venezuela, 28 de abril de 2005.

¹⁵⁰ Entrevista con Daniel R., El Nula, Apure, Venezuela, 5 de mayo de 2005.

PROGRAMAS DE ATENCIÓN

Políticas públicas sobre niñez vinculada al conflicto armado y niñez desplazada en Colombia

Una de las principales actividades desarrolladas por el Gobierno colombiano en el marco de la política pública de infancia es la puesta en funcionamiento de 175 Observatorios de Niñez en toda Colombia. Sin embargo, según organismos de derechos humanos, estos Observatorios se limitan a ser sólo espacios de reflexión y debate académico en torno a la situación de la infancia y no de acciones programáticas tendientes a mejorar la situación de la niñez y juventud afectada por el conflicto.¹⁵¹

Un gran número de agencias y organismos estatales, privados y sin fines de lucro se han comprometido en principio a participar en los Observatorios, pero no existe claridad sobre las funciones que desarrollan y la forma como se articulan entre sí las iniciativas provenientes de los diversos sectores. Tampoco está claro cómo se garantiza el derecho a la participación de niños y niñas en la definición de las políticas públicas, “en un país en donde la infancia y la juventud se hallan estigmatizadas y marginadas”.¹⁵²

Durante las discusiones en torno a la promulgación de la Ley de Infancia y Adolescencia, en 2004, varias organizaciones solicitaron a la Comisión Primera del Senado que se convocara a un amplio debate nacional para permitir a quienes no habían sido convocados anteriormente, a manifestar su posición frente al proyecto. También se pedía especialmente se convocara a los niños y las niñas que, “paradójicamente, han sido considerados capaces para responder penalmente por sus actos, pero no capaces para que, actuando como sujetos de derecho, puedan expresar sus opiniones”.¹⁵³

El tema de la prevención a la vinculación ha ido ganando espacio en la agenda pública, aunque algunas actividades al respecto se convierten en situaciones de vinculación indirecta al conflicto. Por ejemplo, a través de la “Campaña contra el Reclutamiento de menores”, iniciada por el Ministerio de Defensa como parte del programa “Actúa Colombia contra el terrorismo”, el ejército dona útiles escolares a escuelas de bajos recursos económicos en zonas donde viven poblaciones afectadas por la violencia, y trata de persuadir a los niños y niñas de no ingresar en la insurgencia y que sigan “apoyando a la Fuerza Pública”.¹⁵⁴ Sobre el particular el Comité de los Derechos del Niño señaló que este tipo de ayudas humanitarias deben ser entregadas por civiles con el objeto de no poner en riesgo a la población civil.¹⁵⁵

Además de involucrar en las escuelas a las fuerzas de seguridad del Estado, violentando los principios del Derecho Internacional Humanitario, el Estado colombiano al realizar estos programas puntuales de recreación y campañas mediáticas no puede dar por cumplida su responsabilidad estatal en la prevención de la vinculación al conflicto. Para muchos observadores, persisten las dudas sobre la suficiencia de estas iniciativas y sobre su pertinencia y eficacia.¹⁵⁶

Aunque el sistema de atención a los jóvenes desvinculados ofrecido por el ICBF ha mejorado en algunos aspectos como en el fortalecimiento del modelo pedagógico y de información, la gestión

¹⁵¹ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alterno*, op. cit., pág. 16.

¹⁵² Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alterno*, op. cit., pág. 16.

¹⁵³ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alterno*, op. cit., pág. 17.

¹⁵⁴ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alterno*, op. cit., pág. 69.

¹⁵⁵ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Colombia*, op. cit., párr. 79.c.

¹⁵⁶ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alterno*, op. cit., pág. 70.

administrativa y la cooperación internacional, la Procuraduría General ha señalado que existen aún graves dificultades en el sistema, incluyendo la falta de claridad que los jóvenes tienen sobre su situación y futuro inmediato, el porcentaje de jóvenes que no completan el programa (25 por ciento), y la existencia de más de 380 procesos en contra de éstos ante los Juzgados de Menores.

De manera comparativa, las cuantiosas cantidades de fondos aportados por la cooperación internacional para estos programas, no se compadecen con los pocos resultados concretos a favor de los niños y niñas desvinculados. El Programa de Atención a jóvenes desvinculados del ICBF ha atendido entre 1999 y febrero de 2006, casi un 20 por ciento del total de niños y niñas que se calcula se encuentran en los grupos armados.¹⁵⁷

En cuanto a la política pública para la atención a la población desplazada, en febrero de 2004, en la sentencia T-025, la Corte Constitucional calificó el desplazamiento forzado como un “estado de cosas inconstitucional” y advirtió que el Estado no ha asumido su deber de protección de miles de personas que por causa de esta situación sufren violaciones múltiples y continuas de sus derechos humanos.¹⁵⁸

A pesar de las órdenes de la Corte al Gobierno, no se han adoptado medidas efectivas para prevenir el desplazamiento forzado, proteger y reparar integralmente a las víctimas, y garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. La atención se sigue enfocando en medidas asistencialistas que no cubren toda la población, así como en el retorno, que se ha desarrollado sin que exista seguridad, voluntariedad y dignidad para las personas.¹⁵⁹ Según una evaluación del ACNUR, de 28 procesos de retorno, en una proporción muy alta los miembros de las comunidades tuvieron que volver a desplazarse o están en riesgo de nuevamente hacerlo.¹⁶⁰

La política pública en el tema del acceso a la educación para niños y jóvenes desplazados se ha enfocado principalmente en la creación de cupos educativos en las comunidades de acogida, que no son suficientes para cubrir la demanda. Aunque se les enseña a los niños y jóvenes a leer y a escribir, no se les brinda la orientación y formación necesarias para afrontar los trastornos y traumas surgidos por el desplazamiento, ni se capacitan para recrear nuevas formas de vida.¹⁶¹

Políticas públicas sobre niñez refugiada en Ecuador

Ecuador no cuenta con políticas públicas especialmente diseñadas para niñas y niños refugiados y hasta el momento éstos reciben el mismo tratamiento que los niños ecuatorianos. Según UNICEF, a pesar de los esfuerzos realizados, Ecuador presenta calificaciones bajas en el cumplimiento de derechos en general de la niñez.¹⁶²

De acuerdo al informe presentado por el gobierno ecuatoriano al Comité de los Derechos del Niño en 2005, más del 38 por ciento de la población es menor de 18 años y entre 2000 y 2004 se había otorgado la condición de refugiado a 8.481 niños y niñas de 0 a 14 años.¹⁶³

La Ley de la Juventud (Ley No. 2001-49 del 16 de octubre de 2001), establece en su artículo 21 la creación del Consejo Nacional de Políticas de la Juventud y determina un Sistema Nacional de

¹⁵⁷ ICBF, *Niños, niñas y adolescentes desvinculados*, op. cit.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, “Sentencia T-025,” 22 de enero de 2004, <http://www.acnur.org/>.

¹⁵⁹ Comisión Colombiana de Juristas, *Medidas Especiales de Protección*.

¹⁶⁰ El Tiempo, “ACNUR pide replantear política de desplazados”, 16 de diciembre de 2004.

¹⁶¹ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alterno*, op. cit., pág. 60.

¹⁶² UNICEF, *Estado Mundial de la infancia 2005*, www.unicef.org.

¹⁶³ Comité de los Derechos del Niño, *Respuestas escritas del Gobierno del Ecuador relativas a la lista de preguntas (CRC/C/Q/ECU/2) formuladas por el Comité en relación con el examen del segundo y el tercer informes periódicos del Ecuador (CRC/C/65/Add.28)*, Doc de la ONU CRC/C/RESP/86, 2 de mayo de 2005.

Promoción de la Juventud, complementado por iniciativas como las Casas de la Juventud y el Plan de Empleo Juvenil.¹⁶⁴

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, creado en 2004, dirige el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, "un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan políticas públicas, planes, programas y acciones para garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia" entre otras funciones¹⁶⁵. Asimismo, el Consejo Nacional tiene la responsabilidad de velar por la puesta en práctica del Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, que atiende a los compromisos contraídos por Ecuador en la Sesión Especial para la Infancia, celebrada por la ONU, en 2002.¹⁶⁶ El presidente del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia es la autoridad central para "el cumplimiento de los instrumentos internacionales y las disposiciones legales correspondientes".¹⁶⁷

Aunque al momento de la redacción de este informe no se había hecho pública la metodología para la aplicación del Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, un primer paso en este sentido habría sido el Convenio de Cooperación pactado con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, por el cual éstas se comprometían a trabajar conjuntamente para la aplicación del Plan Decenal en sus cantones.¹⁶⁸

En 2004, para hacer frente a las responsabilidades adquiridas internacionalmente en el tema de refugio y niñez, el gobierno ecuatoriano organizó, con la asistencia del ACNUR, el "Seminario sobre Tratamiento de Grupos Especiales: Género y Menores No Acompañados" en el que participaron numerosas ONG y agencias del Estado. En este seminario se buscó establecer herramientas teóricas y prácticas para el tratamiento de estos casos y para generar un espacio que promueva políticas destinadas a proteger a estos grupos.¹⁶⁹ En este encuentro se estableció como prioridad de trabajo a futuro la difusión de los derechos entre la población refugiada, incluyendo el acceso a los servicios públicos, y la creación de equipos destinados a apoyar a menores no acompañados al interior de los organismos que trabajan con refugiados.¹⁷⁰

A pesar de la creación reciente de una política especial para atender a la niñez y la adolescencia, funcionarios ecuatorianos y miembros de organismos de derechos humanos entrevistados para este informe en 2005, creían que se estaba haciendo demasiado poco y demasiado tarde, y que la situación económica y social en la zona de frontera estaría creando un ambiente que pronto desbordaría cualquier intento de contención:

*Esto es un caldo de cultivo para todo tipo de problemas. Especialmente con la juventud. No tenemos capacidad de brindarles asistencia en casi nada. Nuestros jóvenes ya prefieren cruzar [a Colombia] para trabajar de cualquier cosa porque les dan más dinero... en la producción de drogas, pasando armas, comprando alimentos, algunos hasta se reclutan. Aquí se gana como mucho dos dólares diarios en el campo. Las familias no preguntan y aceptan el dinero. Todos somos culpables.*¹⁷¹

¹⁶⁴ Véase <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/ecu/vi/>

¹⁶⁵ Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), "Sistema Nacional Decentralizado...", <http://www.cnna.gov.ec/>.

¹⁶⁶ CNNA, "Plan Decenal...", *op. cit.*

¹⁶⁷ CNNA, "Autoridad Central", *op. cit.*

¹⁶⁸ CNNA, "Cantones que cuentan con Juntas Cantonales de Protección de Derechos", *op. cit.*

¹⁶⁹ Boletín PRODH-BICE-011, Quito, 29 de diciembre del 2004

¹⁷⁰ Boletín PRODH-BICE-011, *op. cit.*

¹⁷¹ Entrevista con funcionario gubernamental en Tulcán (Ecuador), febrero de 2005.

Políticas públicas sobre niñez refugiada en Venezuela

El Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CNDNA) es el organismo encargado de emitir las políticas y lineamientos respectivos a la infancia y adolescencia a nivel nacional y de gestionar el Plan Estratégico Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, Período 2000-2006. Una de las metas del Plan Estratégico es implantar el Sistema de Protección del Niño y del Adolescente (establecido por la Ley Orgánica para la protección del niño y el adolescente de 1999) en todo el territorio nacional y de velar por el cumplimiento de las metas suscritas por Venezuela en la Cumbre Mundial a favor de la infancia.¹⁷²

El Sistema de Protección del Niño y del Adolescente es un conjunto de órganos, programas de protección, sanciones, servicios y entidades de atención, que incluyen al Consejo Nacional y los Consejos Estadales y Municipales de Derechos, los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente (nivel municipal) y a las Defensorías del Niño y del Adolescente.¹⁷³

Sin embargo, según los monitores de derechos humanos, la falta de una fuerte presencia de la institucionalidad del estado en las zonas de frontera hace que estas políticas públicas para la niñez sean en la práctica inoperantes.¹⁷⁴

No parecieran existir políticas públicas específicas para la niñez refugiada, aunque la Ley Orgánica sobre refugiados o refugiadas, asilados o asiladas, del 3 de octubre de 2001 determina los procedimientos de asilo y los derechos y responsabilidades tanto del estado como de los refugiados en Venezuela.¹⁷⁵ Esta Ley fue reglamentada en 2003.¹⁷⁶ Venezuela no es Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pero sí de su Protocolo de 1967.¹⁷⁷

¹⁷² Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (Venezuela), Plan Estratégico, http://www.cndna.gov.ve/QuienesSomos/plan_estrategico.htm.

¹⁷³ UNICEF Venezuela, "Marco Legal Nacional", El Sistema de Protección del Niño y del Adolescente, <http://www.unicef.org/venezuela/frame-completo-vzla.htm>.

¹⁷⁴ SJR-Venezuela, *Informe sobre reclutamiento forzoso*, op. cit.

¹⁷⁵ ACNUR, "Ley Orgánica sobre refugiados o refugiadas, asilados o asiladas", <http://www.acnur.org>.

¹⁷⁶ ACNUR, "Reglamento de la Ley Orgánica sobre refugiados o refugiadas y asilados o asiladas".

¹⁷⁷ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home?page=protect&id=3c0762ea4>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El impacto y las consecuencias del conflicto colombiano se hacen sentir cada vez más en las zonas de fronteras y regiones cercanas a las mismas, con el desplazamiento y refugio masivos de miles de personas que buscan escapar de los enfrentamientos bélicos, las amenazas, y la vinculación de niños, niñas y jóvenes por parte de los grupos armados que toman parte en las hostilidades.

Las agencias y organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la defensa de los derechos de la población desplazada y refugiada vienen dando voz de alarma desde hace varios años sobre los efectos devastadores de los enfrentamientos armados y las políticas estatales, como las fumigaciones de cultivos destinados para usos ilícitos, las cuales acarrearán desplazamientos masivos. Este impacto se comenzó a sentir también en zonas alejadas de las fronteras en el interior de Ecuador y Venezuela, como un efecto dominó difícil de frenar.

No hay duda de que el conflicto armado es el principal factor generador del desplazamiento interno en Colombia y del trans-fronterizo a Ecuador y Venezuela. Aunque en la última década, los grupos armados de oposición y los paramilitares han sido los principales expulsores de la población, la tendencia parecería indicar “la prevalencia de los grupos paramilitares como expulsores de la población” en los últimos años.¹⁷⁸

La estrategia gubernamental colombiana de desmovilización paramilitar y la legislación para su consolidación (Ley de Justicia y Paz), ha abierto la puerta al reciclaje de los miembros de grupos paramilitares y ha fallado en la desarticulación total de estos grupos.¹⁷⁹ Además, ha garantizado la impunidad de graves violaciones de derechos humanos, incluyendo el reclutamiento de personas menores de 18 años. La política de seguridad democrática del Estado colombiano no ha generado avances sustanciales y por el contrario ha tenido un fuerte impacto negativo en las comunidades ubicadas en zonas estratégicas para los grupos armados.

Los programas de atención a los niños, niñas y jóvenes desmovilizados en Colombia continúan presentando graves deficiencias en cuanto al seguimiento de los casos una vez que los jóvenes han adquirido la mayoría de edad. Uno de cada cuatro jóvenes no terminan el programa del ICBF y muchos han regresado a la lucha armada, aunque es difícil establecer un número aproximado de retornados a las armas. El gobierno tiene el desafío de llevar a cabo estas políticas de desmovilización en medio de una guerra no concluida, algo que no ha ocurrido a esta escala en otros conflictos armados internacionales.

La respuesta del gobierno colombiano al problema de los desmovilizados menores de 18 años ha tenido un carácter mayormente asistencialista y burocrático. No se ha enfocado en la promoción de nuevas oportunidades y proyectos de vida, integrando políticas coherentes de atención, protección y monitoreo que den verdadero impulso al cambio en los jóvenes afectados directamente por el conflicto, a pesar de los grandes fondos disponibles a través de la cooperación internacional para ello. El reciclaje de combatientes menores de 18 años también se ha convertido en una realidad.

Los gobiernos de Ecuador y Venezuela, a su vez, aún no han reconocido públicamente el alcance real del impacto del conflicto armado en su territorio y en sus habitantes. También han sido ineficaces al momento de diseñar e implementar políticas públicas claras que puedan hacer frente a las necesidades de la población de las zonas de fronteras, que incluyan la atención

¹⁷⁸ Molano Bravo, Alfredo, “Desplazados: tres millones y medio”, 5 de febrero de 2006, <http://www.codhes.org>

¹⁷⁹ Amnistía Internacional, *Colombia: Medellín saca a la luz los gravísimos defectos de la estrategia de desmovilización del gobierno*, 1 de septiembre de 2005, <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR230252005?open&of=ESL-COL>

psico-social, salud y educación, y las consecuencias de la exposición de la niñez y juventud a otras explotaciones beneficiadas por una situación de conflicto armado e inacción gubernamental, como el tráfico sexual, de armas, drogas y la esclavitud sexual y laboral.

Estos países tampoco han llevado a cabo investigaciones o abierto procesos judiciales por el crimen de reclutamiento de personas menores de 18 años en sus territorios, por miembros de grupos armados nacionales o extranjeros, a pesar de que ambos son Estados Parte del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

El monitoreo e informe sobre la situación de los niños, niñas y jóvenes en zonas de frontera en peligro de ser vinculados a los grupos armados que toman parte en las hostilidades, son escasos y poco coordinados. Las agencias internacionales y ONG nacionales que trabajan en estas zonas tienen pocos recursos para dar seguimiento a los reclamos de la población local sobre estos temas y la presencia del Estado a cada lado de la frontera es deficiente, teniendo un carácter mayormente militar.

Se hace urgente la necesidad de dar un seguimiento mayor y sostenido a la situación de la población infantil y adolescente que está en riesgo de ser reclutada o reinsertada al conflicto armado tanto en zonas de frontera como en el interior de Colombia, y que agencias de protección y promoción de los derechos de los niños en los tres países trabajen de forma coordinada para dar atención a esta seria problemática.

Recomendaciones

La Coalición para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados y la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, presentan las siguientes recomendaciones a los gobiernos de Colombia, Ecuador y Venezuela, así como a los grupos armados que toman parte en las hostilidades, las comunidades, las organizaciones sociales y los niños, niñas y jóvenes, con el afán de contribuir a la resolución de los problemas expuestos en este documento y el disfrute de los derechos plenos por parte de todos los niños, niñas y jóvenes en los países mencionados.

Al Gobierno de Colombia:

1. Poner en práctica, de una manera coherente y coordinada, una política de infancia en los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales que permita la garantía real de los derechos de niños y niñas contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, sus protocolos facultativos y demás normas relevantes.
2. Aumentar sustancialmente los recursos destinados a los desplazados internos y llevar a cabo programas específicos para niños con el fin de proporcionarles un acceso adecuado a alimentos, vivienda, educación y servicios médicos.¹⁸⁰
3. Exigir a los grupos paramilitares que entreguen a todos los niños y las niñas que pertenecen a los mismos, como condición necesaria para la continuación del proceso de negociación con estos grupos y el otorgamiento de beneficios de acuerdo con la Ley de justicia y paz.
4. Exigir a los grupos armados de oposición que entreguen a todos los niños y las niñas que pertenecen a los mismos, sin condiciones.
5. Cesar la vinculación indirecta de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado, mediante la realización de campañas cívico-militares, particularmente el programa de “Soldados por

¹⁸⁰ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Colombia*, op. cit., párr. 79.a.

- un día” entre otros, al igual que mediante el pago o coerción ilegal para que niños y niñas sirvan como informantes a la fuerza pública.
6. Cesar inmediatamente la ocupación y utilización de escuelas o el establecimiento en las cercanías de bases militares por las fuerzas armadas del Estado y aumentar la capacitación sobre el principio de distinción y la protección de la población civil en la formación de la policía y las fuerzas armadas.¹⁸¹
 7. Cesar las fumigaciones aéreas en contra de los cultivos considerados de uso ilícito, teniendo en cuenta el efecto negativo que tienen sobre la población local, incluyendo los graves riesgos para la salud y el disfrute de un medio ambiente sano.
 8. Tener en cuenta las observaciones hechas por la Procuraduría General de la Nación, así como de diferentes organizaciones no gubernamentales, acerca de las falencias que presenta el programa de desmovilización de niños y niñas ofrecido por el ICBF.
 9. Cumplir con los mandatos estipulados en la legislación vigente, en particular la orden que tienen todos los miembros de las fuerzas armadas de entregar al ICBF, en un plazo no máximo de 36 horas, a niños y niñas que se hayan desvinculados del conflicto armado, ya sea porque fueron capturados o se entregaron voluntariamente.
 10. Tomar medidas administrativas y políticas que permitan que órganos como la Fiscalía General de la Nación asuma, de una manera seria, la sanción al delito de reclutamiento forzado de niños y niñas que se encuentra consagrado en la ley penal, teniendo en cuenta que existe total impunidad en el mismo.
 11. Investigar con imparcialidad, la comisión de dichos delitos, así como impedir que cualquier marco jurídico pensado para la desmovilización de grupos armados pretenda indultar este tipo de actos.

Al Gobierno de Ecuador:

1. Exigir a todos los grupos armados de oposición que operan en suelo ecuatoriano que entreguen a todos los niños y las niñas que pertenecen a los mismos, sin condiciones.
2. Excluir toda medida discriminatoria de aplicación formal o informal en los procedimientos de refugio y asilo, especialmente cuando se refiera a personas menores de 18 años.
3. Incorporar programas de atención psicosocial en el ámbito educativo y de salud para garantizar la inserción de refugiados y desplazados internos en particular a niños, niñas y jóvenes, producto del conflicto armado colombiano en el país.
4. En cumplimiento de la Ley 100/03, garantizar la inclusión efectiva de todos los niños, niñas y jóvenes ecuatorianos o no ecuatorianos que residan en el país de forma temporal o definitiva, en programas de atención, inserción y salud (incluida la psicosocial), y en especial de todos los afectados directa o indirectamente por el conflicto armado.
5. Garantizar que las autoridades civiles, así como las fuerzas armadas protejan a todos los habitantes de zonas de frontera y a todo potencial solicitante de asilo o refugio sin discriminación, garantizando su vida y su seguridad, y en especial a mujeres y niños.
6. Velar por que las fuerzas armadas y de seguridad protejan los establecimientos de salud y educativos, y se abstengan de utilizarlos como blancos o bases militares. Sancionar severamente estos usos.

¹⁸¹ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Colombia*, op. cit., párr. 77. i.

7. Velar por que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia incorpore a su plan nacional de la niñez y la adolescencia un programa de adecuación normativa del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, que incluya modelos de prevención al reclutamiento y atención psicosocial.

Al Gobierno de Venezuela:

1. Exigir a todos los grupos armados de oposición que operan en suelo venezolano que entreguen a todos los niños y las niñas que pertenecen a los mismos, sin condiciones.
2. Hacer de cumplimiento efectivo todo lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección a la Niñez y la Adolescencia (LOPNA) con el fin de garantizar a los niños/as y adolescentes el pleno goce de sus derechos.
3. Incorporar programas de atención psicosocial en el ámbito educativo y de salud para garantizar la inserción de refugiados y desplazados internos producto de las consecuencias del conflicto armado colombiano en el país.
4. Estructurar políticas públicas focales de atención a los niños/as y adolescentes, en las que se atienda la educación, salud, situación socioeconómica, recreación y asociación, tendientes a disminuir la vinculación 'voluntaria' a los grupos armados.
5. Realizar campañas de sensibilización e información dirigidas a la sociedad civil y a los niños, niñas y adolescentes, sobre las consecuencias negativas para el desarrollo integral del menor de 18 años que conllevan su reclutamiento y su utilización en la participación directa o indirecta en los conflictos armados.
6. Crear una política dirigida a desmovilizar y reintegrar a los niños, niñas y adolescentes vinculados a los grupos armados.
7. Castigar el delito de reclutamiento forzado de cualquier menor de 18 años, como se consagra en las normas internacionales suscritas por Venezuela, incluyendo el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

A los grupos armados:

1. Abstenerse de vincular a sus filas personas menores de 18 años (incluyendo a través del secuestro) o utilizarlos para participar, directa o indirectamente, en los conflictos armados y en toda situación de violencia interna.
2. A las FARC: cesar toda vinculación de niños y niñas a sus filas y dar cumplimiento a lo ofrecido al Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre niños en conflicto armado, de no reclutar niños y niñas menores de 15 años.
3. Al ELN: cesar toda vinculación de niños y niñas a sus filas y cumplir con "Los Acuerdos de Puerta del Cielo", en los cuales se comprometió a no reclutar menores de 16 años, e incluir este tema en la agenda de actuales conversaciones con el Estado.
4. A los grupos paramilitares colombianos: cesar toda vinculación de niños y niñas a sus filas y comprometerse a entregar a todos los niños y niñas que pertenecen a los mismos en el marco del proceso de negociación con el Gobierno colombiano.

5. Desmovilizar inmediatamente a todo niño, niña o joven menor de 18 años que forme parte de sus filas o esté vinculado al grupo en cualquier función o capacidad, entregándolo a las autoridades de menores correspondientes.

A las comunidades en Colombia, Ecuador y Venezuela:

1. Organizarse contra el secuestro y presiones a niños y jóvenes para su vinculación a grupos armados.
2. Discutir abiertamente el tema de vinculación de la niñez al conflicto armado hasta llegar al convencimiento de que es éticamente inaceptable la participación de los niños, niñas y adolescente en el conflicto armado.
3. Organizar campañas de denuncia sobre la situación de vinculación de la niñez al conflicto armado en las zonas de frontera.
4. Documentar de forma activa, temprana, exhaustiva y veraz todos los casos de vinculación de niños, niñas y adolescentes a los grupos armados.
5. Discutir y prepararse para la reintegración de niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados que toman parte en las hostilidades.

A todos los niños, niñas y jóvenes, con la ayuda de gestores comunitarios:

1. Realizar sesiones informativas y formativas con niños/as y jóvenes de los grupos susceptibles de ser reclutados, incluyendo razones por las cuales la vinculación a cualquier parte del conflicto atenta contra la totalidad de su derechos.
2. Crear espacios amplios de intercambio entre los niño/as y adolescentes sobre la problemática de vinculación a los grupos armados y distintos tipos de prevención.
3. Desarrollar acciones solidarias sostenidas que ayuden a otros adolescentes a construir proyectos de vida, incluyendo sesiones de trabajo en donde ellos y ellas puedan elaborar sus propios proyectos de vida y visualizar los medios más idóneos para alcanzarlos.
4. Capacitar a los niños/as y adolescentes para que puedan identificar discursos y prácticas engañosas relacionadas a la posible vinculación a los grupos armados.
5. Desarrollar medidas mínimas de seguridad para los niños y jóvenes cuando transitan las calles o salen de su lugar habitual de residencia, al ser víctimas potenciales de vinculación a los grupos armados.

A la ONU y otras organizaciones internacionales:

1. Hacer el seguimiento e informar de formar independiente de cada gobierno el reclutamiento y uso de menores de 18 años en Colombia, Ecuador y Venezuela. Emitir periódicamente informes sobre la situación de la niñez afectada por el conflicto armado con el objeto de visibilizar la problemática e incidir en la política pública.
2. Abordar el tema de la vinculación de niños/as y jóvenes al conflicto armado con las autoridades gubernamentales en cada país.
3. Prestar apoyo a los grupos locales y ONG que trabajan directamente sobre casos de vinculación de niños/as y jóvenes a los grupos armados.

4. Fortalecer el equipo especial para Colombia del mecanismo de vigilancia y presentación de informes de la ONU, creado en virtud de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de la ONU y que entró en funcionamiento en noviembre de 2004;
5. Al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: incluir a Colombia en la lista de países que deben rendir informes específicos en el contexto del mecanismo de vigilancia y presentación de informes creado en virtud de la Resolución 1612, con el objeto de adoptar medidas tendentes a proteger a los niños, niñas y jóvenes de los devastadores efectos del conflicto armado.