

Niños, niñas y adolescentes migrantes en Colombia: el rol del Ejército Nacional desde la Acción Integral en los territorios fronterizos terrestres*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605.06>

Paola Alexandra Sierra-Zamora

Jesús Ferney Díaz Burgos

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Tania Lucia Fonseca-Ortiz

Centro de Educación Militar

Resumen. Este capítulo de libro tiene como objetivo analizar el papel de garante que tiene el Ejército Nacional de Colombia en la protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes a través de la Acción Integral en los territorios fronterizos terrestres. El trabajo aplica un método de investigación analítico-descriptivo por medio de la revisión bibliográfica y la observación de las políticas estatales e institucionales que actualmente funcionan como respuesta a las necesidades migratorias. Se concluye que el Ejército tiene un rol integrador en el fenómeno fronterizo, puesto que agrupa a las instituciones y asociados de la Acción Unificada para mitigar los efectos de las amenazas para la población, al tiempo que posibilita la atención primaria y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a los que se les ha menoscabado su dignidad humana.

Palabras clave: Acción Integral; amenazas; Colombia; Ejército Nacional; migración.

* Este capítulo de libro resultado de investigación es un producto del proyecto de investigación “La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional”, del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado en A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Paola Alexandra Sierra-Zamora

International Post-doctoral Programme in New Technologies and Law (2021-2022). Ph.D. Internacional *cum laude* y magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de la Universitat de València (España). Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Docente Investigadora del programa de Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esdegue.edu.co

Jesús Ferney Díaz Burgos

Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá, D. C., Colombia. Especialista en Educación Universitaria y abogado de la Universidad Militar Nueva Granada. Director de la Escuela de Misiones Internacionales y Acción Integral del Ejército Nacional de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0784-5615> - Contacto: diazj@esdegue.edu.co

Tania Lucia Fonseca-Ortiz

Magíster (c) en Educación Inclusiva e Intercultural de la Universidad El Bosque (Colombia). Abogada titulada con honores de la Universidad Católica de Colombia. Asesora de investigación del Centro de Educación Militar, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5089-3562> - Contacto: taniafonsecaortiz@cedoc.edu.co

Citación APA: Sierra-Zamora, P. A., Díaz Burgos, J. F., & Fonseca-Ortiz, T. L. (2022). Niños, niñas y adolescentes migrantes en Colombia: El rol del Ejército Nacional desde la Acción Integral en los territorios fronterizos terrestres. En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral* (pp. 101-130). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289514605.06>

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos. Una perspectiva desde la Acción Integral

ISBN impreso: 978-958-53802-9-5

ISBN digital: 978-628-95146-0-5

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Los territorios fronterizos en Colombia son espacios geográficos de gran relevancia socioeconómica, poblacional y cultural que poseen profundo reconocimiento, así como un notable control. En efecto, las fronteras colombo-ecuatoriana, colombo-panameña, colombo-venezolana y colombo-brasileña se encuentran muy custodiadas por las autoridades migratorias y la Fuerza Pública, cuya función se basa en políticas fronterizas, como barrera o contacto (Linares, 2019, p. 135). Las políticas que se han implementado han variado, lo cual muestra que las prácticas regulatorias estatales en frontera y las relaciones transfronterizas se han centrado en el control de los actores irregulares, diluyendo la distinción entre la seguridad interna y externa. Tal situación, en 6.301 kilómetros de frontera (Defensoría del Pueblo, 2017), se repite y obliga —ante la variedad de contextos— a adecuar la asistencia y el tratamiento de la población pasante, de tal manera que se le permita transitar libremente en el país si cumple con todos los requerimientos.

Ahora bien, en los límites territoriales, que pueden ser aéreos o terrestres, se presentan tres situaciones puntuales: entrada al país, permanencia o salida al exterior. Por medio de estos, se materializa el derecho fundamental y humano a la libre circulación, que si bien puede ser restringido en casos excepcionales, por lo que no es de carácter absoluto, sí debe ser garantizado por los Estados (Ulloa, 2010). De tal suerte, y atendiendo a la relevancia que tiene una zona que delimita los territorios y permite el acceso a ellos, estos espacios de tránsito, en especial los terrestres, suelen ser utilizados para fines y actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, de armas y de personas, entre otras acciones.

Tales actividades han sido plenamente identificadas por entidades como la Defensoría del Pueblo, que en su informe defensorial del 2018 puso en evidencia la gravosa situación en los municipios fronterizos frente a la explotación e instrumentalización de los migrantes. La entidad estimó en principio que “son otro grupo en condición de vulnerabilidad, debido a situaciones de *jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de *facto* (desigualdades estructurales)” (p. 26).

La instrumentalización no acaba con el tránsito, esta se perpetúa en el espacio fronterizo, es decir, en los municipios, en razón al abandono

estatal, al desplazamiento forzado y al área de confluencia criminal (Niño & Jaramillo, 2018, p. 88). En particular, todas estas características son el escenario perfecto para que tenga lugar la violación sistemática a los Derechos Humanos (DD. HH.) por parte de los grupos delincuenciales, así como los grupos al margen de la ley, que se valen de la vulnerabilidad de la condición de migrantes para lograr sus cometidos delictivos, que vinculan no solo a hombres o mujeres, sino también a niños, niñas y adolescentes (NNA).

De manera específica, la situación de los NNA migrantes en espacios fronterizos terrestres transita entre la violencia sexual, la explotación laboral o el trabajo infantil, lo cual contraría toda la protección nacional e internacional para la salvaguarda del menor. Por este motivo, la gravedad de la situación ha develado la necesidad de que el Estado colombiano preste atención prioritaria, lo cual incluye a cada uno de sus funcionarios, como los integrantes del Ejército Nacional de Colombia. En tal sentido, esta problemática obliga a que se dé una respuesta contundente que contrarreste la amenaza a la seguridad de los menores y de la población general, pero también que responda a una atención primaria en el restablecimiento de los derechos de los NNA a los que se les han menoscabado su dignidad humana, su formación sexual o cualquier otro derecho.

Por lo anterior, se espera que los oficiales que asumen el papel como autoridades presentes en las fronteras, indistintamente de su ubicación en el país, posean las capacidades suficientes, pertinentes y necesarias para proporcionar una oportuna respuesta que permita garantizar una protección real a los derechos de los NNA en las zonas de frontera. Con esto se busca que no se revictimice a cada individuo al desconocer en todo o en parte el tratamiento idóneo y efectivo de acompañamiento o amparo constitucional y la asistencia debida de las Fuerzas Militares. En este contexto, se plantea la pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol que asume el Ejército Nacional de Colombia desde la Acción Integral frente a la protección de los NNA migrantes que se encuentran en territorios fronterizos?

El enfoque de la presente investigación es cualitativo y el tipo de investigación es descriptivo, en cuanto este aparece como el más pertinente y riguroso a la hora de identificar las causas, los procesos, las consecuencias, los actores relevantes y demás variables asociadas a los fenómenos que se tratan.

Específicamente, este trabajo de investigación tiene como finalidad definir, clasificar, catalogar o caracterizar el papel del Ejército Nacional frente a la situación expuesta de los NNA en zonas de frontera. La indagación se hace en un proceso inductivo en el que se parte de premisas particulares para llegar a una conclusión general (Hernández *et al.*, 2014).

En ese sentido, a partir de las observaciones se proponen análisis que permitan explicar el fenómeno investigado, es decir, se propician elementos de análisis en un enfoque descriptivo para especificar las propiedades o características del tema propuesto. Lo anterior requiere de la consulta en fuentes primarias y secundarias, entre las cuales se encuentran libros, artículos de análisis, fuentes de internet e, incluso, la consulta a expertos mediante entrevistas o comunicaciones personales.

La caracterización del fenómeno migratorio

Para los Estados, las migraciones internacionales, entendidas como “el desplazamiento de personas de un país a otro para ejercer su residencia” (Gómez, 2010, p. 84), han sido un asunto de gran importancia y complejidad en su consolidación histórica. En este proceso se ha comprendido de primera mano que la adecuación de un marco normativo regulatorio, así como de políticas públicas de atención, requieren de un especial cuidado con los Derechos Humanos en lo concerniente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y a las decisiones de cortes regionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En referencia a los instrumentos internacionales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 especifica:

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país (artículo 13.º).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia (artículo 12.º).

La especial referencia se da en torno al derecho a la libre circulación y residencia, entendida como una libertad propia de los seres humanos, la cual se encuentra restringida —sin que pueda ser limitada— por los fundamentos de la soberanía y los presupuestos de las relaciones interestatales. En consecuencia, los Estados, independientemente de su ubicación geográfica, deben adecuar sus restricciones a la garantía de los derechos y evaluar la situación de los sectores de la comunidad que sean vulnerables al fenómeno de la migración, como lo son los niños, niñas y adolescentes.

Niños, niñas y adolescentes como migrantes vulnerables

El abordaje académico e investigativo en lo que respecta a la situación de menores de edad que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, por su estado de migrantes tanto regulares como irregulares en las fronteras, se ha concentrado en identificar la manera en que los NNA llegan a esta circunstancia de indefensión que los restringe del goce efectivo de sus derechos. Asimismo, en los aportes investigativos también se evidencia la generación de propuestas respecto a cómo debe ser el tratamiento para los NNA, en aras de evitar cualquier tipo de vulneración en un espacio territorial complejo como es una frontera.

Para la presente investigación, estos dos enfoques fueron determinantes, pues orientaron el recorrido que se realizó desde la exploración del contexto, hasta la identificación de las causas y consecuencias del desplazamiento de NNA de un país a otro, en compañía de sus padres o solos, circunstancia aún más compleja. Es necesario mencionar que la población específica puede cambiar, dada la variedad de países que enfrentan esta problemática, razón por la cual los enfoques de los autores también son distintos, sin embargo fueron útiles para cumplir el objetivo del presente documento.

Un primer acercamiento a esta problemática migratoria se encuentra en la descripción que hace Chabier Gimeno (2013) sobre el fenómeno que se presenta en España con “los menores extranjeros no acompañados”. Su

investigación se centró en observar las migraciones entre 2007 y 2012 de NNA sin acompañamiento, durante las cuales cada comunidad autónoma debió responsabilizarse de la estadía de cada menor, en especial las autoridades locales. Dado que desde el 2006 había aumentado la cantidad de menores migrantes, en este período de estudio Gimeno (2013) registró las razones o los fundamentos del porqué los jóvenes migraban y qué o quiénes les ayudaban en la salida de su país natal, pues para identificar las posibles causas y sus complejas repercusiones era imprescindible analizar las dinámicas diarias.

En efecto, Gimeno (2013) constató que, en principio, el paso indiscriminado de personas, en especial de menores, se debe a que las fronteras son “burlables”, lo cual permite que pasen a diversos países a conseguir un mejor lugar para habitar. Asimismo, el investigador constató que las redes de explotación propiciaban la movilidad de los menores para venderlos en varios países a través de las fronteras terrestres para no levantar sospechas, pues en la migración aérea el paso de los NNA de un país a otro tiene varias restricciones.

Desde otra perspectiva, Pavez-Soto (2016) explora en el contexto latinoamericano la niñez migrante:

Los países que presentan mayor inmigración de niñas y niños en los últimos quince años son Costa Rica, Argentina y Venezuela, provenientes respectivamente de Nicaragua, Bolivia y Colombia. Por otro lado, en países de Centro y Norteamérica se observa cada vez más la migración de niñas y niños no acompañados. (p. 99)

Esta mayor migración de NNA ha sido un problema estructural desde la perspectiva de la atención y la asistencia a los menores, puesto que cuando no están acompañados, las posibilidades que tienen de subsistir por su propia cuenta son casi nulas, lo que se convierte en un inconveniente cada vez más acuciente para el Estado y para las autoridades que deben salvaguardar su estadía en el país.

Específicamente, el principal objetivo de la investigación de Pavez-Soto (2016) fue hacer una revisión teórica de las migraciones de menores, con base en la cual realizó un paralelo de la situación en Europa. Para ello, fijó su atención en los países con las cifras más altas de migración e identificó por qué razones se había producido dicho aumento. A partir de esta información hace

una serie de aportes críticos que revelan la necesidad de la actividad social, política y legal para resolver los problemas que plantea la academia cuando se investiga la migración de los menores, incluida la relación con los medios que se emplean para lograr su paso por distintos países sin contar con algún tipo de acompañamiento.

Un aspecto relevante del texto es que concibe a los menores migrantes como “los nuevos actores dentro de los fenómenos migratorios contemporáneos a escala global” (Pavez-Soto, 2016, p. 112). Esta afirmación es un claro ejemplo de la manera en que las dinámicas migratorias han evolucionado, a tal punto que los menores son considerados como actores de una situación inestable y precaria: la migración y el paso de las fronteras es un evento tortuoso, ya sea por los filtros de seguridad de cada país y sus fuerzas armadas, o por las precarias condiciones de subsistencia que tienen estos territorios fronterizos.

Se debe indicar, además, que como resultado de la exploración teórica y del contexto general, Pavez-Soto (2016) logró delimitar que hay un paupérrimo desarrollo en las estructuras estatales para atender a los menores, por lo cual considera necesario crear políticas públicas que involucren a todos los actores posibles, de tal manera que se impida que los NNA queden desamparados.

Por otra parte, en la literatura consultada también se describe la situación de deportación de menores. De acuerdo con Canales (2019), en Estados Unidos, por ejemplo, desde 2001 se consolidó esta práctica en la base ideológica de la doctrina de seguridad interna, la cual prioriza la lucha contra el terrorismo. Esto propició la creación de políticas restrictivas que impedían el acceso al país por diversas circunstancias, lo cual lamentablemente también afectó a los menores, que en múltiples ocasiones se encontraban solos.

El trabajo de Canales (2019) describe de manera detallada las dinámicas que existen en la actividad migratoria y las condiciones que incentivan dicha práctica, como los factores económicos, laborales y sociales, que incluso llevan a migrar de forma irregular a familias que suelen desintegrarse con posterioridad.

Seguidamente, al estudiar las migraciones, en especial cuando implican menores de edad, León-Escribano (2019) aborda desde un análisis propositivo el concepto de *seguridad humana* para garantizar una migración más consciente

y menos rígida. Esta investigación compila una serie de postulados conceptuales que refirman la necesidad de un “tratamiento migratorio enfocado más en la persona, sus vulnerabilidades y necesidades de seguridad” (p. 213). Con este entendido, la autora argumenta que si el proceso migratorio se humaniza, no solo se mejoraría la atención a las personas, sino que además lo haría la calidad de las relaciones que puedan existir entre el ciudadano que quiere transitar, por ejemplo, en la frontera, y el funcionario público o miembro de las fuerzas armadas del país que habilita la entrada.

Por su parte, una investigación en cabeza de la UNICEF, realizada por Gallo (2004), examinó las migraciones y sus dinámicas particulares desde la situación de los niños mexicanos en la frontera con Estados Unidos. En este trabajo se devela la existencia de unos rigurosos controles independientes del tipo de persona y su edad, es decir, no hay límites en las confrontaciones entre la fuerza pública y los migrantes que desean cruzar, así sean NNA.

Esta investigación revisa cuidadosamente la normatividad mexicana en cuanto a la protección de los menores y su relación con el estatus migratorio o repatriado. Asimismo, especifica cómo esta marcada rigurosidad encierra un sinnúmero de problemáticas que violentan los derechos de los niños y de sus familias cuando se movilizan con ellas. Aunado a ello, Gallo (2004) identificó una actividad delictiva en la cual “algunos niños, niñas y adolescentes son utilizados por los traficantes de indocumentados como guías de migrantes indocumentados, a estos niños y niñas se les conoce como reincidentes, de circuito o guías” (Gallo, 2004, p. 13).

Esta grave instrumentalización de los menores evidencia que la migración es un fenómeno social y de seguridad en ocasiones incontrolable, de forma que se hace necesario realizar una verdadera acción estatal, tanto del país de salida (México) como del país de entrada (Estados Unidos).

Esta problemática también fue investigada por Santos (2009), quien describe:

Solos o acompañados, los infantes emprenden la aventura para encontrar a sus familiares, o bien, para escapar de la pobreza, pero su inmadurez física y mental, así como el desconocimiento del idioma y de las leyes del lugar donde arriban son factores que muchas veces los convierten en víctimas de

violación a sus Derechos Humanos, que van desde el maltrato, explotación sexual, trabajo forzado, hasta abusos por parte de autoridades, deportación o encarcelamiento (p. 1).

Estas características propias de la edad y la imposibilidad de subsistir por cuenta propia son el escenario propicio para que se vulnere los derechos de los NNA. La fragilidad de los menores ha contribuido a la creciente explotación infantil, tanto en su ciudad natal o de residencia, como en la ciudad de destino. Esta explotación o maltrato constituye una especie de esclavitud que reafirma la necesidad de amparar al menor con los postulados de los instrumentos internacionales, así como con las normas que forman parte del ordenamiento jurídico de cada país, por lo que los mecanismos de atención y prevención a todas luces deben existir y potenciarse.

La investigación de Santos (2009) se enfocó en hacer una exploración conceptual y del contexto internacional y regional para México. A partir de allí, evalúa la adecuación de los pilares institucionales y legales necesarios para proteger a los menores y describe las cifras que evidencian su difícil situación, la cual no termina a pesar de que existen instrumentos protectores y promotores de sus derechos.

Es innegable que la protección mencionada está relacionada con la salvaguarda de los Dd. HH. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU (2013), en su investigación sobre gobernanza y migraciones, determinó:

En el caso en que los migrantes no tuvieran acceso a los Derechos Humanos, su capacidad para beneficiarse de la migración se vería comprometida, al igual que su posible contribución al desarrollo de las sociedades en las que viven o con las que mantienen algún vínculo. (p. 8)

Es decir, la protección y el goce efectivo de los Dd. HH. garantizan una migración idónea, así como la imposibilidad de que se vulnere o comprometa al migrante en general y, específicamente, al migrante menor de edad, cuya afectación es aún más notable y debe ser ampliamente atendida. Precisamente, la ONU ha sido parte fundamental en la consolidación de ayudas y en la construcción de principios irremplazables que protegen las poblaciones más vulnerables, sin embargo, la situación es cada vez más grave y compleja, por lo que el estudio del fenómeno no acaba.

Entre las diversas perspectivas que se encontraron en la revisión bibliográfica es notable la investigación de Olvera-García *et al.* (2014), puesto que adicionan un aspecto a la condición de los NNA en situación migratoria:

La vulnerabilidad de esta población bien puede vincularse a otra situación: su invisibilidad, término que también está presente en las ciencias sociales, ya que la población infantil no ha logrado ser constituida como unidad de análisis privilegiada dentro de los estudios de las ciencias sociales en general y de la demografía en particular. (p. 197)

Tal invisibilidad es a todas luces un problema complejo que se debe abordar en las estrategias gubernamentales, así como en las acciones que realizan los funcionarios encargados de proteger a los menores en las fronteras, lo cual solo será posible si los menores adquieren protagonismo en los estudios que día a día produce la academia y que pueden posibilitar esta visibilidad.

Ahora bien, es más gravosa la situación de los menores cuando se encuentran en situaciones tan deplorables como el conflicto armado. Según la investigación de Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (2007), hay una gran población de menores habitantes de espacios de fronteras que pertenecen a grupos armados, de modo que es fundamental que reciban atención y protección, pues el abandono estatal es notorio. De acuerdo con la organización, esta problemática no solo ocurre en Colombia, sino que también se ha documentado en Venezuela y México. Por último, las amenazas para los menores no solo consisten en que deben pasar las fronteras solos o someterse a los controles estrictos, sino también en lo que Pachón (2009) llama *infancia perdida*, ya que la guerra les ha arrebatado el libre desarrollo individual social.

Las implicaciones migratorias de las relaciones civiles y militares en Colombia

A lo largo de la historia de Colombia, los gobiernos militares surgieron a finales del siglo XIX con la Guerra de los Mil Días y en el siglo XX con la dirección de los generales Urdaneta, Rojas Pinilla y la Junta Militar, que años después cedió el poder a los civiles (León, 1987, pp. 20-39). En total, sus mandatos no llegaron a siete años, pero las luchas constantes entre los dos principales partidos políticos (Conservador y Liberal) dejaron una marca en la sociedad y

en el papel de las Fuerzas Militares, debido a los numerosos problemas a los que se enfrentaron, la situación caótica del narcotráfico y la salida del gobierno del general Rojas Pinilla a mediados del siglo XX. Dichas problemáticas se corrigieron por medio de acuerdos entre los líderes de los partidos políticos para orientar la gubernatura hacia un mismo sentido de Estado (Duque, 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante señalar que Colombia siempre ha afrontado distintas formas de violencia, por ejemplo la partidista, que ocasionó guerras civiles y dejó un sinnúmero de muertos y desaparecidos; después, la lucha constante en contra de la violencia de las guerrillas y que actualmente sigue activa, no solo por los enfrentamientos con las Fuerzas Militares, sino mediante el terror con actos de terrorismo, secuestros, reclutamiento de menores y graves abusos a la población rural (González, 2014).

En este sentido, actualmente el balance entre las autoridades militares y la población civil es un factor crucial que incide en el modelo político, los lineamientos de desarrollo y la materialización de las relaciones con los Estados vecinos (Becerra, 2017).

Cabe señalar que la labor de las Fuerzas Armadas se limita a proporcionar la seguridad y defensa del territorio, además de ejercer el poder de defensa del Estado contra cualquier ataque exterior y el mantenimiento del orden público interno (Moreno, 2014). Además, el funcionamiento del Estado-Nación supone la subordinación que siempre ha existido entre el poder político y el poder militar frente al control civil (Sotomayor, 2008). En este sentido, la relación entre los civiles y los militares es indispensable para el adecuado uso del poder militar de acuerdo con los objetivos políticos establecidos y, en consecuencia, para afrontar las problemáticas sociales que surgen a diario. Es importante precisar que estas relaciones deben ser lo más funcionales posibles, con el fin de asegurar la correlación entre los propósitos definidos en la estrategia de la Nación y las acciones militares que se desarrollan en las diferentes zonas de Colombia (Comini & Frenkel, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, Stavrianakis y Selvi (2012) argumentan que

las relaciones cívico-militares en el país se vieron modeladas por el entorno internacional, siendo la Guerra Fría un punto de quiebre decisivo. En el marco de esta confrontación, la seguridad era entendida, con un evidente énfasis en

lo militar, como la protección del Estado frente a la amenaza comunista, lo que desembocó en férreos esquemas de seguridad como el de la Doctrina de Seguridad Nacional. (p. 164)

En este sentido, las relaciones cívico-militares se entienden ampliamente como la interacción entre las Fuerzas Armadas y la institución, lo cual favorece la relación que tiene el Estado con la Nación. Por este motivo, las Fuerzas Armadas deben cumplir las responsabilidades que el gobierno al mando les asigna con respecto a la sociedad a la que sirven, precisamente para que se evite la comisión de acciones ilícitas de una parte o de la otra.

Asimismo, el concepto de relaciones cívico-militares ha sido objeto de debate doctrinal, ya que la relación entre la institución militar y la población civil no es directa, sino con las clases políticas. No obstante, esta distinción aparentemente semántica encierra una profunda problemática: si el militar sirve a los ciudadanos de un Estado, en un régimen democrático esto significa que el gobierno es legítimamente electo por la sociedad, de tal forma que se configura su representante y deja a su disposición el uso de las Fuerzas Armadas (Corn, 2008).

Esta estructura institucional no solo ha hecho que el desarrollo y la transformación del Ejército Nacional de Colombia hayan obedecido a múltiples factores históricos y relacionados con la complejidad del sistema internacional contemporáneo, como las migraciones y sus implicaciones estructurales, sino que además ha encauzado de manera permanente a la institución a vencer los desafíos que enfrenta en la actualidad y a avizorar los del futuro. Esta realidad exige que, en el contexto de sus sistemas de gestión estratégica, el Ejército Nacional incorpore continuamente procesos de modernización y adaptación, de tal manera que desarrolle las capacidades que necesita para responder de forma oportuna, eficaz y sustentable a los requerimientos estratégicos que surgen del estudio del campo de combate, así como de los entornos nacional, regional y mundial.

La Fuerza se enfrenta a un ambiente operacional muy complejo e incierto que pondrá a prueba a comandantes, sistemas y subsistemas en muchos campos. La amenaza futura buscará tomar ventaja mediante la adquisición de nuevas tecnologías y el desarrollo de tácticas y estrategias para desestabilizar a las Fuerzas Militares y cumplir así sus objetivos. En tal sentido, el Ejército

Nacional tiene un reto fundamental: formar líderes y organizar unidades que respondan de manera efectiva y con un alto grado de adaptabilidad ante cualquier tipo de amenaza (Rojas, 2017).

Debido a esta misma situación, el Ejército Nacional creó, por medio de la Directiva 00946 de 2016, el Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo (CAAID), unidad que tiene una función primordial en el desarrollo de tareas de apoyo de la defensa a la autoridad civil. Ahora bien, el CAAID es la máxima unidad militar encargada en el nivel estratégico de articular de forma centralizada las capacidades con las que cuenta la institución en el desarrollo de tareas de ADAC, para lo cual imparte instrucciones de aplicación, coordinación y supervisión para el efectivo cumplimiento de la misión (*MFRE 3-28*, 2017).

De esta manera, es evidente que el Estado colombiano debe tomar acciones frente a la violencia fronteriza que viven los NNA con necesidad de protección internacional, las cuales parten de comprender las transformaciones sociales y los fenómenos de violencia que los cambios políticos, sociales y económicos han generado en la zona fronteriza (Aguilar & Tingo, 2016).

Acción Integral: el Ejército Nacional de Colombia como garante

Los expertos entienden el concepto de *Acción Integral* como una coordinación interagencial que articula la acción estatal y permite que las Fuerzas Militares puedan trascender la lógica armada para hacer un control social del territorio (Ariza, 2006; Cabrera, 2008; Farfán, 2009). En los últimos sesenta años, las políticas estatales de las Fuerzas Militares en Colombia han buscado implementar acciones cívico-militares, para lo cual han focalizado sus esfuerzos en zonas estratégicas (Pécaut & González, 1997). Sin embargo, no se podía hablar de Acción Integral porque no existía un claro énfasis en la coordinación interagencial y en el control social del territorio.

La Acción Integral cumple un papel vital tanto en las políticas de seguridad internas, dada la permanencia del conflicto interno —en el marco del *M-6-27* (2017)—, como en el tipo de relación entre las Fuerzas Militares (que buscan incrementar la cooperación hacia ellas) y el blanco audiencia (fuente de legitimidad, en la medida en que puede aprobar o no, apoyar o no, las acciones

de los actores que se confrontan) (figura 1). Por lo tanto, la Acción Integral implica coordinación y planeación de objetivos y acciones entre las distintas agencias para trascender el plano militar y concentrarse estratégicamente en el control social del territorio (Suárez, 2010) (figura 2).

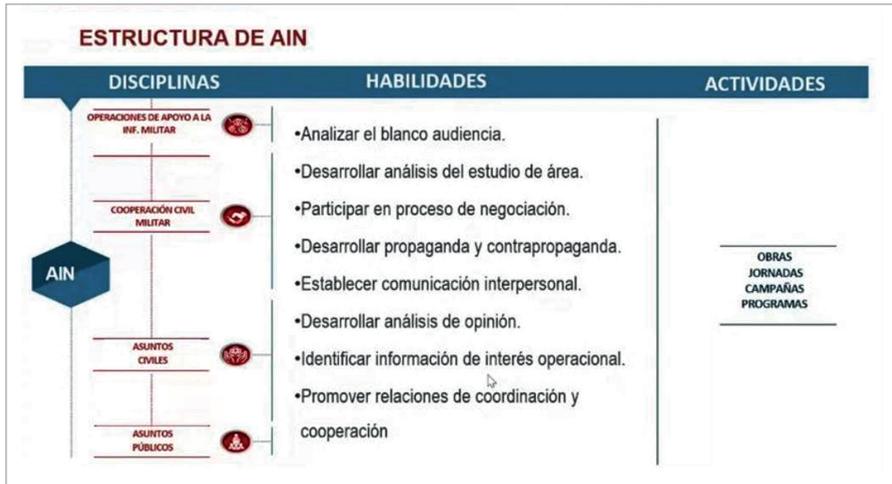


Figura 1. Estructura de la Acción Integral.

Fuente: Elaboración propia con base en el *MCE 3-53.0* (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

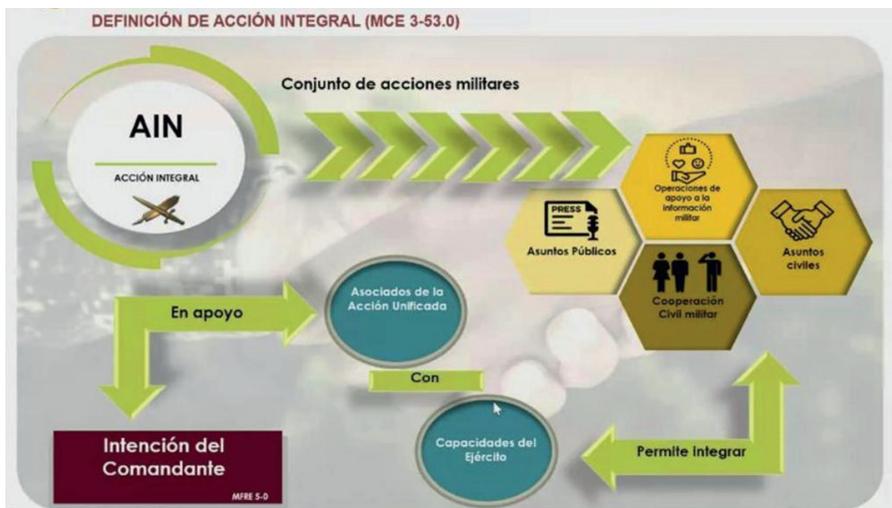


Figura 2. Definición de la Acción Integral.

Fuente: Elaboración propia con base en el *MCE 3-53.0* (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

Al respecto, Montoya (2007) define la Acción Integral como un

conjunto de acciones y actividades que no solo se orientan al sistema integral de operaciones de información, sino las que se realizan en los demás campos del poder nacional. Siempre orientadas al cumplimiento del objetivo final, profundizando las relaciones con la comunidad y las autoridades, jalonadas por una contribución rápida y eficaz al éxito de las operaciones militares para brindar seguridad a la totalidad de los colombianos. (p. 24)

Así, en el contexto de las diversas situaciones problemáticas que aquejan a la población, las acciones realizadas hasta el momento por el Estado han permitido que se establezca la debida gestión institucional por medio de programas o planes de desarrollo departamentales y municipales para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, estas medidas no han estado muy acordes con la situación de las zonas fronterizas y esto ha generado que sean terrenos fértiles para la acción de los grupos armados y de otros actores ilegales, lo cual, en últimas, afecta los derechos de las personas que viven o transitan en estas regiones (Refugees International, 2009). Al mismo tiempo, las políticas públicas sobre fronteras, incluyendo la Ley 191 de 1995, no han respondido a esta necesidad de promover, proteger y consolidar los DD. HH. fundamentales.

Precisamente, en la Ley 191 (1995) se encuentra una definición de las *zonas de frontera*:

Artículo 4.º. Para efectos de la presente Ley, se entenderán como:

a) Zonas de frontera. Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

Al respecto cabe anotar que los estudios realizados desde los años 90 han establecido el concepto de *frontera* y su relación con las teorías sobre relaciones internacionales y geografía política, las cuales han tomado relevancia para entender fenómenos como el conflicto, la seguridad y sus cambios en el marco de la globalización (Agnew, 2006). Estos análisis sobre las fronteras inmersas en la teoría de la globalización se han interpretado de dos maneras: (1) por un lado, la globalización como fenómeno que debilita la función divisoria terri-

torial que cumplen tradicionalmente las fronteras, ya que el mundo está interconectado por los medios de comunicación y la economía del transporte. (2) Por otro lado, se sugiere que la globalización no debilita las fronteras, debido a que el fenómeno de fronterización, traducido en el cierre de las fronteras y la restricción de la movilidad migratoria (Tapia, 2012), permite entender dichos linderos como un espacio estratégico en el ámbito económico y la importancia de que el Estado controle los límites territoriales.

En su trabajo, Andreas (2003) plantea que si bien la globalización propone un mundo interconectado sin fronteras, el estudio del territorio subsiste con un cambio de énfasis. Por consiguiente, argumenta que los actores irregulares transnacionales (terroristas, narcotraficantes, traficantes de personas y armas, coyotes, etc.) representan desafíos para la Fuerza Pública en las zonas de frontera. Los resultados de esta tesis sugieren que el Estado debe asumir nuevas funciones para tener un efectivo control de estas zonas, pues debe interactuar con actores clandestinos transnacionales en un ámbito globalizado que estimula la libre circulación de capitales, bienes y personas. Lo anterior exige a los Estados enfocarse en censurar el flujo de recursos ilícitos y entenderlos como una problemática de seguridad nacional (Sierra-Zamora, Fonseca *et al.*, 2020). Igualmente, se encuentra que las políticas implementadas por el Estado han variado, lo cual evidencia que las prácticas regulatorias estatales en frontera y las relaciones transfronterizas se han centrado en el control de los actores irregulares, diluyendo la distinción entre la seguridad interna y externa.

El papel de la Acción Integral y el fenómeno migratorio

Como se delimitó en los apartados anteriores, la doctrina del Ejército Nacional define y caracteriza la Acción Integral en el *MCE 3-53.0* como el conjunto de acciones militares que abarcan las operaciones de apoyo a la información militar, asuntos civiles, cooperación civil-militar y asuntos públicos, las cuales permiten integrar las capacidades del Ejército Nacional a las de los asociados de la Acción Unificada, en apoyo a la intención del comandante.

En efecto, el marco doctrinal de la Acción Integral orienta las iniciativas de coordinación y cooperación del Ejército Nacional en todo el rango de las operaciones militares, para apoyar el cumplimiento de la misión y el

bienestar de la población. Asimismo, en el desarrollo de tareas de estabilidad en la conducción de operaciones de paz, aporta sus capacidades siempre teniendo presente el respeto por los DD. HH., el DIH, las leyes vigentes y las restricciones impuestas por el mandato (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

De tal suerte, la Acción Integral posee un vínculo íntimo con las relaciones civiles y militares que le permiten articularse con planes, programas y proyectos establecidos por el poder civil en cabeza del Gobierno Nacional, sus ministerios y entidades vinculadas, para cumplir los objetivos nacionales. Con el propósito de llevar a la práctica la teoría propia de este tipo de relaciones, el personal de Acción Integral está atento a la política pública para demostrar que su formación profesional lo capacita para analizar seriamente todos los aspectos de un tema y brindar su asesoría, basada en consideraciones técnicas y en el conocimiento del terreno que le ha dado su experiencia como soldado.

Esta fundamentación teórica no solo responde a presupuestos doctrinales, sino que también efectiviza postulados constitucionales, específicamente el artículo 2.º, en lo que respecta a los fines esenciales del Estado:

servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia de 1991)

Precisamente, los principios que expone ese artículo constitucional orientan la ejecución de las actividades y operaciones de Acción Integral, basada en el cumplimiento de las leyes colombianas. Además, su actividad está alineada con los preceptos y normas de respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y al DIH, y siempre guardará moderación por las actuaciones transparentes que preserven la confianza, el apoyo público, el buen nombre y la imagen institucional.

En coincidencia con los principios de la Acción Integral y por medio del liderazgo militar de los comandantes, el Ejército Nacional participa en la Acción Unificada influyendo positivamente, motivando y dinamizando la formación de redes de apoyo y equipos para la coordinación interorganizacional, en la cual interactúan los elementos del Ministerio de Defensa Nacional; organismos contratados por el Gobierno; agencias estatales, territoriales, locales y tribales; fuerzas militares extranjeras y agencias gubernamentales; organizaciones intergubernamentales; organizaciones no gubernamentales, y el sector privado. Esta coordinación permite la conducción de planes y proyectos para la comunidad migrante, específicamente para los NNA, que trasciende de la simple presencia de una agrupación militar a una sinergia institucional.

La Acción Integral, en ejercicio de su rol particular, tiene la capacidad de fortalecer la presencia militar en regiones aisladas de gran importancia para los objetivos nacionales, en las cuales es necesario proteger los recursos estratégicos de la Nación, las áreas de reserva forestal y patrimonio ambiental, la recuperación social y la consolidación de zonas afectadas por el conflicto interno (Sierra-Zamora, Bermúdez *et al.*, 2020). Del mismo modo, la Acción Integral participa en escenarios internacionales en apoyo a cualquier misión, incluyendo Operaciones de Paz. Las unidades del Ejército Nacional cumplen las tareas de la Acción Integral por medio de sus colaboradores y son potenciadas por el personal de oficiales y suboficiales especialistas en esta actividad, quienes desarrollan su línea de carrera en las secciones de Acción Integral en todos los escalones, así como en las unidades especiales de apoyo de Acción Integral (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

En efecto, la Acción Integral como herramienta de consolidación en apoyo y protección a la ciudadanía cumple un papel en las fronteras terrestres, pues constituyen espacios de gran vulnerabilidad. En este contexto, es importante atender la situación de los NNA sin acompañamiento, de manera que el personal que está presente en la zona debe conocer con amplitud los protocolos para restablecer los derechos de los menores, como el acercamiento a autoridades o instituciones encargadas. En este sentido, es esencial que las instituciones fortalezcan la sinergia necesaria para enfrentar las amenazas que persisten en los territorios más apartados.

Ahora bien, para que la integración entre la comunidad y el Ejército Nacional sea efectiva, la Acción Integral —por medio de la cooperación civil y militar— emplea la herramienta del desarrollo comunitario, entendido como la interacción del personal de Cooperación Civil y Militar (CCM) con la población civil por medio de las diferentes tareas. De esta forma se genera trabajo en equipo con la comunidad que permite el progreso, el desarrollo, la participación activa, la asociatividad, la solidaridad, el servicio, la tolerancia y el emprendimiento con los activos privados y públicos con que cuenta la población civil de un sector.

En este punto resulta necesario entender desde la Acción Integral la vulnerabilidad de los niños, las niñas y los adolescentes que se ven involucrados en diferentes fenómenos asociados a la migración: migran a otros países o al interior de su país en busca de mejores oportunidades, para mejorar su situación personal y familiar o para explorar el mundo. Otras razones o causas que ocasionan la migración no voluntaria es haber sido víctima de los delitos de reclutamiento, la trata de personas, la explotación sexual comercial infantil, la explotación laboral, el maltrato o el abuso; huir de las redes o grupos al margen de la ley o como consecuencia de fenómenos como el desplazamiento generado por el conflicto, los desastres naturales, el cambio climático o por reunificación familiar, entre otros.

En cuanto al aspecto jurídico, la legislación de Colombia y de los países de frontera como Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela determina que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, gozan de todas aquellas garantías establecidas en las demás leyes y en los instrumentos internacionales, y además dicta que esto se aplica a niños, niñas y adolescentes de sus países y los extranjeros que se encuentren bajo su jurisdicción, teniendo especial consideración por aquellos en situación de riesgo o vulnerabilidad, y cuyos derechos les han sido vulnerados por ser víctimas de delitos como la violencia sexual y la explotación laboral, que, para el caso de Colombia, conforme a la Ley de Infancia y Adolescencia, requieren atención especializada.

De conformidad con lo anterior, la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en la protección y cuidado de los NNA para asegurarles su bienestar y desarrollo integral. En este sentido, la obligación del Estado es

adoptar medidas para garantizar el bienestar de esta población, sin perjuicio de los derechos y deberes que les corresponden a los padres y a cualquier otra persona que legalmente ejerza su cuidado.

De igual manera, el Estado y, en especial, el respondiente de la Acción Integral en el Ejército Nacional deben proteger y adoptar las medidas necesarias en el ambiente operacional cuando se trata de NNA que migran solos o que, por alguna circunstancia, sus padres o familiares no pueden ejercer la custodia. En este tipo de situaciones, cobra importancia la cooperación entre los Estados a través de nodos creados desde el centro de gravedad con las autoridades centrales, judiciales, administrativas y los procedimientos estipulados para la toma de decisiones frente a las medidas de protección.

En esta cooperación se debe tener presente que los NNA migrantes son más vulnerables a la violencia sexual, al reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley, a las redes de grupos criminales que los vinculan para cometer delitos, al trabajo infantil y al tráfico y la trata de personas. También sufren con frecuencia discriminación y no tienen acceso a la protección social o al servicio de alimentación, vivienda, salud y educación. Las niñas no acompañadas y separadas de sus familias están particularmente expuestas a la violencia de género y, en especial, a la violencia doméstica. En algunos casos, los NNA no pueden solicitar ni obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, no pueden determinar su edad ni ubicar a sus familias, y no pueden acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico. En muchos países, los NNA no acompañados o separados de su familia son detenidos por funcionarios de los servicios de fronteras o de inmigración — desconociendo los instrumentos internacionales— y en muchas ocasiones son tratados como ilegales (Palacio, 2019).

En este panorama específico, el papel de la Acción Integral cobra aún más sentido porque contrarresta las circunstancias que hacen vulnerables a los NNA migrantes en las fronteras terrestres, para lo cual recurre a las disciplinas que integran las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) por medio de la estabilidad:

La estabilidad busca crear las condiciones para que la población local perciba la situación como legítima, aceptable y predecible. El objetivo de la estabilidad

es reducir el nivel de violencia; para lo cual las Fuerzas Militares (Ff. Mm.) realizan operaciones que se caracterizan principalmente por la conducción de tareas de estabilidad para apoyar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, económicas y sociales, y la adhesión general a las leyes locales, las reglas y las normas de comportamiento. (Ejército Nacional de Colombia, 2017)

Con la estabilidad se busca transformar el conflicto y deslegitimar la presencia de grupos armados al margen de la ley, lo cual no solo permite que haya legitimidad y autonomía de la Nación o del gobierno regional o local, sino que además crea una unidad de esfuerzo que conduce a la construcción de capacidades de los asociados. Este tipo de OTU busca anticipar la inestabilidad, pues de esta manera “el personal identifica y mitiga los factores fundamentales de la inestabilidad para establecer condiciones perdurables” (Ejército Nacional de Colombia, 2017).

Desde esta perspectiva, la Acción Integral contribuye a eliminar los factores que generan inestabilidad en la migración masiva, un fenómeno recurrente en Colombia y que se complejiza con la presencia de menores indocumentados o en tránsito ilegal. Esta situación obliga a estudiar el ambiente operacional desde las circunstancias fácticas:

El fenómeno migratorio proveniente de Venezuela se ha caracterizado en Colombia por haberse desarrollado en un corto período y en una gran magnitud. Esto desencadenó una crisis humanitaria de la población migrante en condiciones de vulnerabilidad importantes, que exigió una respuesta inmediata por iniciativa independiente de cada sector. (Gobierno de Colombia, 2020, p. 53)

La proliferación de la crisis humanitaria ha gestado la creación individual y poco integradora de lineamientos políticos y normativos que no tienen en cuenta el papel de la Fuerza Pública —específicamente del Ejército Nacional—, las capacidades operacionales que posee y el estudio avanzado del blanco audiencia. Por esta razón, es necesario propender a que las capacidades institucionales se unan, más aún si se trata de proteger a población vulnerable y considerando el interés superior del menor como principio constitucional fundante.

Por ejemplo, el CONPES 3950 de 2018 o la alineación con el Pacto Mundial para la Migración integra objetivos de migración segura, ordenada y regular, pero no tiene en cuenta la atención o presencia militar en los territorios de mayor afluencia migratoria, de tal manera que se monitoree y asista el paso de los NNA para priorizar la protección de sus derechos en tránsito. Antes bien, es importante que estas políticas reconozcan la capacidad que tiene la Acción Integral, por medio de la Acción Unificada, para generar nodos de apoyo que promuevan la cooperación institucional y, principalmente, privilegien la estabilización de la crisis con un trabajo articulado y coordinado por actores gubernamentales y no gubernamentales.

Esta función de la Acción Integral consistiría en crear nodos que integren las capacidades de distintas entidades, específicamente: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Policía de Infancia y Adolescencia, Migración Colombia, la Cancillería, el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras. Las habilidades y posibilidades de protección que tienen estas instituciones serían coordinadas mediante los pilares de la Acción Integral y con la colaboración y el diálogo entre los asociados de la Acción Unificada para generar valor público en beneficio de la comunidad. Al respecto cabe señalar que este valor se maximiza si las entidades comprometidas planean y ejecutan las acciones en paralelo cumpliendo cada una su función particular.

Desde la perspectiva específica de la CCM, las condiciones de seguridad obtenidas por medio de las operaciones militares brindan sostenibilidad a los proyectos e iniciativas civiles que se desarrollen en estos territorios, con lo cual se logran las circunstancias mínimas de estabilidad regional. Específicamente, *consolidar ganancias* se define como el conjunto de actividades para hacer permanente cualquier éxito operacional temporal y establecer las condiciones para un ambiente estable y sostenible que permita una transición de control a las autoridades civiles legítimas (MFRE 53.0-3).

En este sentido, la integración interinstitucional mediada por la Acción Integral permite monitorear y atender los puntos de afluencia migratoria de los NNA, así como ubicar las rutas más comunes —como las de Puerto Carreño a Mocoa o de Cúcuta a Bogotá— o los cruces ilegales más usados (figura 3).



Figura 3. Rutas más comunes de los caminantes y puntos de atención a los migrantes.
Fuente: Gobierno de Colombia (2020).

Esta información no solo permite analizar la dimensión territorial y demográfica que tiene el fenómeno migratorio, sino que además convoca la coordinación y cooperación de capacidades institucionales para ofrecer mejores niveles de gobernabilidad. De esta forma es posible lograr el desarrollo endógeno en el área de operaciones y que cada institución cumpla sus objetivos individuales de salvaguardar los derechos de los NNA, para lo cual cuentan además con la protección general de la Acción Integral. Así, se propicia el cumplimiento del derecho a la vida digna, a la protección, a la no discriminación, a la presunción de inocencia y a la atención integral, que se ven truncadas por la armonía fallida entre entidades en la actualidad.

Con base en estos fundamentos, la presencia y atención de las Fuerzas Militares posibilita el seguimiento detallado y la protección de los NNA en frontera, de modo que no resulten afectados por la inestabilidad y exposición

a amenazas naturalizadas. Además, la Acción Integral que realiza el Ejército Nacional tiene en cuenta que el ambiente operacional no es estático, sino que evoluciona continuamente, así que no basta con emplear una ruta de ayuda básica a los menores, sino que es necesario potenciar las capacidades para que la interacción con la población civil logre condiciones mínimas de estabilidad. De esta manera se garantiza el éxito operacional y, finalmente, las condiciones necesarias para hacer la transición de control a las autoridades civiles y a los procesos ciudadanos cotidianos, pues se parte de la premisa según la cual la migración como fenómeno se apacigua o aumenta, pero no desaparece. En este sentido, se debe insistir, los nodos creados por medio de la CCM responden a esa realidad que avoca coordinación y no acciones desarticuladas.

Conclusiones

El recorrido conceptual, fáctico y doctrinal que se realizó en este capítulo evidencia la complejidad del fenómeno migratorio, con especial énfasis en la situación de los niños, niñas y adolescentes que recurrentemente atraviesan las fronteras terrestres para entrar a Colombia.

El tránsito de menores ha aumentado en los últimos años con dinámicas de todo tipo, incluida la migración sin acompañamiento o sin documentación. Esta situación complejiza la asistencia institucional de las entidades encargadas de proteger a esta población, las cuales están desarticuladas y no cuentan con el apoyo integral deseado.

Desde esta perspectiva, la integración analítica desarrollada en este estudio responde la pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol que asume el Ejército Nacional de Colombia desde la Acción Integral frente a la protección de los NNA migrantes que se encuentran en territorios fronterizos? Si se entiende el rol como la función que se desempeña en una situación o lugar específico, el Ejército Nacional asume un rol integrador en el fenómeno fronterizo, pues mediante la Acción Integral agrupa todas sus capacidades institucionales con las de los asociados de la Acción Unificada para orientar tareas coordinadas y cooperativas de estabilidad.

Específicamente, la Acción Integral aporta mediante la CCM a la protección de los menores en territorios fronterizos, dado que sus capacidades le

permiten analizar el blanco audiencia desde las amenazas que existen en los territorios. Además, el conocimiento y la relación con el ambiente operacional potencian las capacidades institucionales e impiden que aumente la vulnerabilidad, al tiempo que hacen posible establecer la comunicación interpersonal con la población civil y, de esta manera, impedir el acompañamiento desentendido de la población.

Con todo, el Ejército Nacional lidera desde la Acción Integral la atención primaria y el restablecimiento de los derechos de los NNA a los que se les han menoscabado su dignidad humana, su formación sexual y sus derechos. Esta labor se materializa en la consolidación de nodos que propician la colaboración y el diálogo entre las instituciones, de modo que puedan realizar sus actividades de forma integrada para proteger a la población civil vulnerable en los territorios fronterizos terrestres. Entre otras acciones, esta cooperación se orienta a la atención en salud, la asistencia frente a casos de violencia sexual, la atención alimentaria y la definición de situación migratoria, especialmente a los menores no acompañados e indocumentados.

Finalmente, si bien el rol del Ejército Nacional en esta problemática no consiste en hacer un trabajo individual, sí le implica desplegar las capacidades operacionales que tiene y que manifiesta en situaciones de complejidad. Así, para proteger a la población y mitigar las amenazas que pueden afectar a los menores migrantes, el Ejército Nacional realiza acciones desde la unidad de esfuerzo con un objetivo interinstitucional común: minimizar la inestabilidad y analizar en detalle las oportunidades y vulnerabilidades que día a día mutan y exigen mayor capacitación y atención.

Referencias

- Agnew, J. A. (2006). Entre la geografía y las relaciones internacionales. *Tabula Rasa*, 5, 85-98. <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n5/n5a05.pdf>
- Aguilar Rodríguez, F., & Tingo Proaño, F. (2016). Violencia y protección internacional: Relatos de niños y niñas en la frontera norte del Ecuador. *Universitas*, 25, 97-119. <http://doi.org/10.17163/uni.n25.2016.06>
- Andreas, P. (2003). Redrawing the line: Borders and security in the Twenty-first Century. *International Security*, 28(2), 78-111. <https://www.jstor.org/stable/4137469?seq=1>

- Ariza C., J. I. (2006). *La Política de Defensa y Seguridad Democrática y su estrategia militar* [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8957>
- Becerra, O. D. (2017). Relaciones cívico-militares en Colombia: Apuntes para un estado del arte. *Revista Análisis Internacional*, 1(6), Article number, 27. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/850>
- Cabrera, A. (2008, diciembre 7). Estrategia de seguridad provoca “guerra sucia que oscurece a Colombia”. *Radio Santa Fe*. <http://www.radiosantafe.com/2008/12/07/uribe-y-sustrategia-de-seguridad-provoca-guerra-sucia-que-oscorece-a-colombia/>
- Canales, A. (2019). Dinámicas binacionales y relaciones transfronterizas en la migración en los países del norte de Centroamérica (NCA). En A. I. Canales, J. A. Fuentes Knight & C. R. León Escribano, *Desarrollo y migración: Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (pp. 25-116). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf
- Coalition to Stop the Use of Child Soldiers. (2007). *Informe conflicto armado en Colombia: Fronteras: La infancia en el límite*. COALICO. <https://www.legal-tools.org/doc/6868b6/pdf>
- Comini, N., & Frenkel, A. (2018). Política y Fuerzas Armadas: Poder, dominación y *habitus* en las relaciones cívico-militares argentinas. *Studia Politicae*, 45, 5-32. <https://core.ac.uk/download/pdf/228608908.pdf>
- Constitución Política de Colombia de 1991*. Congreso de la República de Colombia.
- Corn, G. S. (2008). Bringing discipline to the civilization of the battlefield: A proposal for a more legitimate approach to resurrecting military-criminal jurisdiction over civilian augmentees. *U. Miami L. Rev.*, 62, 491-539. <https://core.ac.uk/download/pdf/214370482.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe defensorial sobre las zonas de frontera*. Defensoría del Pueblo.
- Duque Daza, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada: Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia*, 13(41), 173-209. <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v13n41/v13n41a7.pdf>
- Ejército Nacional de Colombia. (2017). *MFE 3-07. Manual Fundamental del Ejército, Estabilidad*. Ejército Nacional de Colombia.
- Ejército Nacional de Colombia. (2018). *MCE 3- 35.0. Manual de campaña del Ejército, Acción Integral*. Ejército Nacional de Colombia.
- Farfán Ospina, L. M. (2009). *La Política de Seguridad Democrática: Un nuevo balance entre el estamento civil y militar* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio PUJ. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/124>

- Gallo, K. (2004). *Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*. UNICEF. http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/09MX2_Ninez_migrante_en_la_frontera_norte_UNICEF.pdf
- Gimeno, C. (2013). Menores que migran solos y sistemas de protección a la infancia. *Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria*, 53, 109-122. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4377514>
- Gobierno de Colombia. (2020). Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela. Gobierno de Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/politica-migracion-acoger-integracion-crecer.pdf>
- Gómez Walteros, J. (2010). La migración internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165014341004>
- González, F. E. G. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw Hill.
- León Gómez, E. P. (1987). La profesionalización militar en Colombia (1907-1944). *Análisis Político*, 1, 20-39. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74560/67302>
- León-Escribano, C. R. (2019). Recomendaciones de política pública frente a las migraciones desde la perspectiva de la seguridad humana. En A. I. Canales, J. A. Fuentes Knight & C. R. Escribano, *Desarrollo y migración: Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (pp. 213- 300). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf
- Ley 191 de 1995. “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”. Colombia, Congreso de la República. *Diario Oficial*, 41.903, del 23 de junio de 1995. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0191_1995.html
- Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: Una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *Opera*, 24, 135-156. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5862>
- Montoya Uribe, M. (2007). La Acción Integral: Una estrategia para ganar la guerra. *Revista Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 18-24. <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/151>
- Moreno Mancera, J. D. (2014). Relaciones cívico-militares en Colombia: Supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 333-352. <https://doi.org/10.21830/19006586.166>

- Niño González, C.A., & Jaramillo Ruiz, F. (2018). Una aproximación geopolítica a la política binacional de seguridad fronteriza entre Colombia y Panamá, *Opera*, 23, 81-89. <https://doi.org/10.18601/16578651.n23.06>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2013). *Migración y derechos humanos: Mejoramiento de la gobernanza basada en los Derechos Humanos de la migración internacional*. ONU. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReporSPt.pdf
- Olvera-García, J., Montoya-Arce, B., González-Becerril, B. J., & Gabino, J. (2014). Migración de jóvenes, adolescentes y niños mexicanos a Estados Unidos: Una lectura sociodemográfica. *Papeles de Población*, 20(81), 193-212. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=112/11232148008>
- Pachón, X. (2009). *La infancia perdida en Colombia: Los menores en la guerra*. Universidad Nacional de Colombia.
- Palacio, Y. E. A. (2019). Reclutamiento forzado de niños y niñas (abduction) en el conflicto armado colombiano: Los menores de 18 años como víctimas con protección especial reforzada en el DIH y DIDH. *Vniversitas*, 68(138). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/26150>
- Pavez-Soto, I. (2016). La niñez en las migraciones globales: Perspectivas teóricas para analizar su participación. *Nueva Época*, 10(41), 97-113. <http://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v10n41/1870-6916-tla-10-41-00096.pdf>
- Pécaut, D., & González, L. (1997). Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia. *Desarrollo Económico*, 30, 3-36. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/76353>
- Refugees International. (2009). Colombia: Crisis bubbling over: Colombians seeking refuge in Ecuador and Venezuela [Informe]. <https://www.refworld.org/docid/4a5467c52.html>
- Rojas, P. J. (2017). Doctrina Damasco: Eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.78>
- Santos, G. (2009). *La migración infantil: Un problema acuciante*. Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Sierra-Zamora, P. A., Bermúdez, M., Fonseca-Ortiz, T. L., & Roa, J. (2020). Sobre la seguridad y la defensa en Colombia: Asuntos sobre el desarrollo jurídico en Colombia. En P. A. Sierra-Zamora & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la Seguridad y Defensa nacional como política de Estado* (pp. 247-268). Planeta.
- Sierra-Zamora, P. A., Fonseca-Ortiz, T. L., & Mejía Azuero, J. C. (2020). Modernización y reestructuración de la seguridad y defensa nacional: Análisis propositivo para una ley de seguridad y defensa en Colombia. En P. A. Sierra-Zamora & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la Seguridad y Defensa nacional como política de Estado* (pp. 247-268). Planeta.

- Sotomayor, A. C. (2008). Los civiles y militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de control civil. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 83, 41-83. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/667>
- Stavrianakis, A., & Selvi, J. (2013). *Militarism and international relations: Political economy, Security and Theory*. Routledge. <https://www.routledge.com/Militarism-and-International-Relations-Political-Economy-Security-Theory/Stavrianakis-Selby/p/book/9781138797413>
- Suárez Vanegas, J. (2010). *Acción integral en Colombia 2006-2009* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio PUJ. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7703>
- Tapia, M. (2012). Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población, siglos XIX-XXI. *Revista de Geografía Norte Grande*, 53, 177-198. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022012000300011
- Ulloa, A. (2010). Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa*, 13, 73-92. <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n13/n13a04.pdf>