

**ENTRE EL DISEÑO Y LA PRÁCTICA:  
LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO DE NIÑOS,  
NIÑAS Y ADOLESCENTES. EL CASO DEL NORTE DE ANTIOQUIA 2010-  
2014**

**Juliana Zuluaga Reyna<sup>1</sup>**

**Resumen**

Con la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos, el Estado colombiano se dotó de un instrumento para proteger los derechos de esta población, amenazada en medio del conflicto armado del país.

Ese instrumento diseñó una serie de procesos, rutas y mecanismos para cumplir sus objetivos, los cuales se consignaron en el Documento CONPES 3673 de 2010. El diseño formal de la norma, sin embargo, enfrenta las particularidades de los contextos territoriales, donde los actores en conflicto y las condiciones políticas e institucionales relativizan y condicionan la aplicación de esta política.

El presente trabajo analiza la aplicación de dicha política en tres municipios del norte de Antioquia: Ituango, Briceño y Valdivia, y registra diferencias entre el diseño institucional y las prácticas de ajuste y adaptabilidad al contexto que ejecutan los operadores de la ley en el territorio.

**Palabras clave:** Prevención del Reclutamiento, Niños, Niñas y Adolescentes, Distancia Institucional, CONPES 3673 of 2010, niños, niñas y adolescents en zonas de conflicto.

---

<sup>1</sup> Psicóloga Clínica, Universidad de Antioquia, Especialista en Psicología Clínica: Énfasis Salud Mental. Universidad Pontificia Bolivariana. Aspirante al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad EAFIT. correo electrónico: [julyanazul@hotmail.com](mailto:julyanazul@hotmail.com)

### **Abstract**

With the Policy of Recruitment, Prevention and ~~the Use~~ Use of Children and Adolescents by armed groups operating outside the law ~~and criminal groups~~, the Colombian state was equipped with an instrument to protect the rights of this population, threatened ~~by the in the middle of the~~ armed conflict in the country.

This instrument designed a series of processes, pathways and mechanisms to meet its objectives, which were recorded in the ~~document~~ CONPES 3673 of 2010. The formal design of the policy, however, this norm faces the peculiarities of territorial contexts where conflict actors and political and institutional conditions relativize and condition the implementation of this policy.

This paper analyzes the ~~implementation application~~ of the policy in three municipalities in northern Antioquia: Ituango, Briceño and Valdivia and records ~~the distance~~ differences between institutional design and practical adjustment and adaptability to the context that operators do with the law in the territory.

**Keywords:** Policy of Recruitment Prevention, Use of Children and Adolescents by armed groups, Institutional distance, CONPES 3673 of 2010, Children and Adolescents in conflict zones.

### **Agradecimiento**

Este trabajo se realizó gracias a la información aportada por comisarios de familia y por defensores de familia que prestan sus servicios en zonas con un alto reporte de reclutamientos de niñas, niños y adolescentes. Ellos enfrentan todos los días situaciones en las que su obligación es garantizar los derechos de esta población y prevenir su reclutamiento, acudiendo a diferentes alternativas, además de los recursos que les permiten la ley y los que surgen de su creatividad. Este trabajo visibilizar las acciones ocultas de funcionarios públicos que van más allá de su deber en el camino de ser garantistas de derechos.

## **Introducción**

En el año 2010 Colombia adoptó la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos. El Documento CONPES 3673 de ese año define las reglas que el Estado deberá aplicar para evitar que grupos ilegales obliguen a esta población a integrar sus filas de combatientes.

Conocida la experiencia de los municipios de Ituango, Briceño y Valdivia, en el norte del Departamento de Antioquia, en el período 2010 – 2014, se constata una aplicación de esta política alejada sus lineamientos centrales, lo que implicaría una distancia entre lo establecido en la norma y lo ejecutado en estos tres territorios. En el presente trabajo se pretende establecer los elementos que definen esa distancia entre la política pública consignada en el documento CONPES 3673 de 2010 y las acciones circunstanciales que realizaron los Operadores de Restablecimiento de Derechos (comisarios y defensores de familia) para proteger a esta población.

Para identificar los aspectos que evidencian este distanciamiento entre un ideal establecido en la norma y los procedimientos reales aplicados por los funcionarios, es necesario dar cuenta del diseño institucional consignado en esa política pública, en contraste con el hacer de los operadores jurídicos en el territorio. El propósito es establecer el apego o no del proceder de estos funcionarios a las reglas formales definidas; o, en caso negativo, identificar las reglas informales a las que acuden las autoridades en la cotidianidad para afrontar y resolver estas situaciones. Este trabajo, entonces, busca contrastar la realidad del diseño de las políticas públicas desde las reglas formales, con el contexto de las reglas no formales utilizadas en las zonas de conflicto, donde los operadores jurídicos deben buscar maneras efectivas de enfrentar los riesgos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

El diseño de esta política es un reflejo del concepto de diseño institucional (Abitbol, 2005) y de las reglas creadas por el Estado colombiano, en contraste con las prácticas de ajuste y adaptabilidad al contexto, lo que se constituye en un ejercicio

recursivo permanente al que se ven enfrentados los operadores del restablecimiento de derechos en un municipio, cuando deben sortear las situaciones de inminente riesgo y peligro de una población que se encuentra bajo amenaza y presionada para ser reclutada por un grupo armado o un grupo delictivo.

El acercamiento al caso permite formular la siguiente hipótesis: los operadores de la Política Pública de Prevención del Reclutamiento que deben garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, al verse presionados con amenazas, chantajes, intimidación y ofrecimiento de dádivas económicas o promesas de trabajo para integrar grupos armados; recurren a reglas de juego no formales para prevenir el riesgo de reclutamiento forzado de esta población en zonas del departamento de Antioquia con una institucionalidad débil y precaria. De suerte que el diseño formal de la política que incluye objetivos, planes, rutas, mapas de focalización y priorización, entre otros factores, no logra llegar de manera efectiva al territorio para cumplir el objetivo de la prevención.

La existencia de esa *distancia* entre formalidad de la política pública e informalidad en los sujetos encargados de ejecutarla, la evidencian los actores institucionales que hicieron parte del presente estudio (tres comisarios de familia, un asesor en Derechos Humanos de la Gobernación de Antioquia, y la oficina responsable de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo).

La metodología definida para este trabajo es el *Estudio de caso* que se asume como una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, que puede dedicarse a un único caso o a varios, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría (Martínez Carazo, 2006, p. 174).

En concordancia con esta definición metodológica, se aplicaron entrevistas estructuradas, y se hizo una amplia revisión de documentos y de materiales generados por instituciones del Estado, relacionados con el marco conceptual y legal de la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. De manera particular para este estudio se tienen en cuenta la Ley 1098 de 2006 Código de infancia y adolescencia, que define

las autoridades competentes para la prevención y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y el marco jurídico nacional e internacional que obliga a Colombia a responder como Estado garante de derechos. Así mismo, se revisaron los registros pertinentes sobre las acciones en el marco de la prevención del reclutamiento en la zona de norte de Antioquia (informes de resultado, mapeos, cartillas, material de consulta y divulgación).

Una decisión fundamental consistió en partir del análisis que hacen los propios actores, su percepción de la política pública y su explicación sobre la respuesta que deben generar ante cada hecho que asumen. Se acudió a actores que fungen como responsables directos de la aplicación de las rutas definidas en la política: comisarios y defensores de familia, pues son quienes dan cuenta de la implementación de esta en el terreno.

Evidenciar esta distancia entre el diseño y la práctica adquiere especial relevancia pues permite identificar perspectivas de análisis ausentes en la bibliografía revisada sobre el tema, que abunda en estudios de observatorios sobre enfoques para valorar el riesgo del reclutamiento, indicadores de riesgo y vulneración, rutas de prevención del reclutamiento, caracterización de riesgo por zonas geográfica, grupos etarios, motivación, dinámicas de riesgo y vulneración, entre otros. El alcance de la información aportada en este estudio, incluye el análisis de la arquitectura institucional desarrollada sobre el tema y la evidencia del desempeño de los actores.

Este documento, concebido como trabajo de grado para optar al título de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, se organiza en tres secciones. En la primera parte se expone el marco teórico; en la segunda, se describe el caso; en la parte final, se ofrecen el análisis de la información y las conclusiones. Se espera, entonces, con los resultados de este análisis, contribuir críticamente a establecer aspectos que puedan fortalecer el alcance territorial de las políticas públicas. Así como, contribuir con el fortalecimiento de los agentes operadores de la política, y acercar las estrategias de prevención del reclutamiento a la realidad de los territorios.

## 1. Marco teórico

Como punto de partida se ha planteado la existencia de un desfase entre lo que establece la Política Pública de Prevención del Reclutamiento CONPES 3673 de 2010 y las acciones de prevención realizadas por los operadores estatales de esa política en los municipios de Ituango, Briceño y Valdivia, en el norte de Antioquia. Si es así, como lo señala la experiencia, sería necesario establecer con una mayor precisión qué aspectos constituyen esa distancia. Para adentrarnos en esa tarea, hemos definido como período de observación el cuatrienio que va del año 2010 al año 2014. En este aspecto, definiremos el concepto de *distancia* entre el diseño y la práctica, y retomaremos los referentes teóricos que orientan este trabajo.

Por *distancia* se entiende, para este trabajo, la diferencia o desemejanza notable entre los postulados de la política pública y las prácticas cotidianas de los responsables de ejecutarla, que produce un alejamiento de los procedimientos o rutas establecidas y, en consecuencia, desvía el proceso, para adaptarlo con recursividad al contexto y lograr el resultado esperado.

Este análisis se inscribe como una contribución a la identificación de los aspectos en los que se alejan los planteamientos de la política pública en cuestión y su efectiva aplicación. Es de anotar que el período de observación coincide con los primeros años de vigencia de esta política, lo cual nos ubica en la fase de implementación y nos empieza a señalar aspectos a considerar en la fase siguiente: la de evaluación de la política. El análisis debe considerar, entonces, elementos de ambas fases.

Para el análisis, entonces, se trata de seguir el enfoque neo institucionalista planteado por Douglass North (1998); el enfoque de derechos humanos, que permite comprender esta política como la respuesta que pretende dar el Estado a las exigencias de los tratados internacionales suscritos por Colombia que lo obligan a actuar como garante de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Para asumir esta tarea se parte de definir el concepto de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia, su prevención y la descripción de las rutas definidas en la política.

## 1.1. Enfoque institucional

El concepto de *institución* es central y fundamental. En este apartado, lo definiremos y, seguidamente, señalaremos los aspectos que lo hacen pertinente para este trabajo.

Por institución se describe un núcleo con cinco rasgos:

Se trata de un fenómeno estructural de la sociedad, es estable a través del tiempo, las instituciones generan restricciones que afectan a los individuos, se pueden predecir algunos tipos de interacción entre sus miembros y las instituciones se asientan sobre valores compartidos por quienes los amparan (Losada Lora y Casas Casas 2010, p. 183-184, citando a Peters, 1999).

Este enfoque aporta conceptos para comprender varios aspectos del diseño de políticas públicas y el funcionamiento de las organizaciones, como en el caso que nos ocupa. En primer lugar, señalemos la relación que se establece entre la ciencia cognitiva y la ciencia política. Conceptos como *procesos cognitivos*, *aprendizaje individual* *procesos de elección*, por ejemplo, aplicados al campo de la ciencia política, fundamentan el fenómeno del cambio social (Mantzavinos, Douglas, North & Shariq, 2004, p. 4-6). De acuerdo con esta perspectiva, los individuos en su aprendizaje logran la formación de conceptos, operaciones mentales y, por consiguiente, sus representaciones, con base en su sistema de creencias que, en la interacción con otros individuos, producen un aprendizaje colectivo que genera las instituciones.

Mediante la comunicación entre los individuos de un colectivo, los modelos mentales (dimensión estática del aprendizaje) evolucionan a partir de las percepciones y recuerdos que se modifican o conservan en la interacción. Cuando una percepción se comparte, se convierte en una creencia.

En este contexto, las instituciones constituyen las reglas de juego en una sociedad (Mantzavinos, et al, 2004); ellas son las restricciones humanamente ideadas para



estructurar la interacción humana. Estas reglas formales e informales. Las *formales* definen cómo se ejecuta el juego en un conjunto social amplio, durante un horizonte de tiempo relativamente extenso: son las constituciones, los estatutos, las leyes, regulaciones impuestas, externas a los sujetos. Las reglas *informales* se refieren a las convenciones, las reglas morales y normas sociales internas, endógenas, propias de una comunidad. Las instituciones informales surgen y cambian mediante procesos espontáneos de interacción donde hay innovación e imitación.

Para el caso de la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de actores al margen de la ley, por ejemplo, Colombia abunda en normas y leyes, concebidas bajo el precepto constitucional de 1991 que es contundente: “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (Constitución Política de Colombia. Art. 44 y 45). Pero, entre esa declaración formal, amparada a su vez en acuerdos y convenciones internacionales, y la manera de hacerla efectiva en los contextos locales, median circunstancias propias que exigen creatividad y recursividad de los diferentes actores para hacer realidad el cumplimiento de este precepto (Mantzavinos, et al, 2004, p. 9).

Es posible que se cuestione el señalado Principio de la prevalencia de los derechos de los niños. Pero la doctrina sentada en diferentes instancias, parte de precisar que se trata de un principio relacional, es decir, un criterio que evalúa los derechos de los niños en relación con los derechos de otros actores involucrados en situaciones específicas. Al respecto, Ibáñez Najar (1997) precisa que:

*“La fragilidad en la que se encuentran los niños y adolescentes justifica este principio, en el sentido de reconocer en su favor los derechos fundamentales que los hace distintos y adicionales a los de los adultos, lo que me lleva a concluir, que cuando un derecho del niño se ve involucrado en una situación específica, es necesario actuar con mayor cuidado, habida cuenta de su particular estado de indefensión”.* (p. 26).

Y siguiendo esta argumentación, Quiroz Monsalvo (2013), acota:

“Esta indefensión, es lo que caracteriza al niño en el sentido de tener un tratamiento privilegiado frente a los otros grupos de personas; es decir, establece una pauta para obrar, que se impone a todos los órganos del Estado, que tienen competencia en la garantía y protección de los derechos de niños y adolescentes; es extensivo a las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de atención a la infancia y adolescencia”. (p. 115).

Retomemos el papel de las instituciones. Desde el punto de vista externo, las instituciones son reguladoras del comportamiento, son rutinas compartidas dentro de una población; desde el punto de vista interno, las instituciones son modelos mentales compartidos o soluciones compartidas a los problemas recurrentes de la interacción social (Mantzavinos, et al, 2004, p. 1).

Las reglas de juego, valga recalcarlo, regulan la interacción entre los jugadores, esto es, entre los actores sociales, las organizaciones que, para el enfoque neoinstitucional, son los grupos de individuos cohesionados por un objetivo común que actúan bajo la mirada del Estado como garante de los derechos; El Estado provee, idealmente, confianza y protección para un juego que surge entre organizaciones a partir de la resolución de problemas.

Los actores en la zona van creando reglas informales. En el caso que nos ocupa, los funcionarios o los operadores jurídicos se exponen para hacer cumplir la Ley, la Constitución o el Código de infancia, incluso a costa de los riesgos que pueden asumir en el medio en que se encuentran; es decir, deben hacer cumplir las reglas formales en un medio donde el Estado no existe. Aquí la distancia entonces se encuentra entre las reglas formales y el comportamiento.

Según Abitbol (2005, p. 39 citado en Mantzavinos 2001, p. 101-130), son los agentes individuales los que van generando soluciones que producen cambios y, finalmente, se adaptan para resolver situaciones, lo que ocurre con muchos agentes y en periodos de tiempo prolongados.

*“...las instituciones informales emergen y cambian espontáneamente por causa de accidentes, errores o innovaciones conscientes (experimentación) de agentes individuales en el marco de procesos históricos en los que van apareciendo soluciones convencionales a problemas de coordinación social”. Las instituciones informales son convencionales a problemas de coordinación social. Las instituciones informales son moldeadas por el impacto acumulado de muchos individuos interactuando entre ellos sobre largos períodos de tiempo (Young 1996, p. 106 citado por Abitbol 2005).*

*De este conjunto de constataciones, se deriva que otro concepto importante en el desarrollo del enfoque neoinstitucional es el de diseño de Arquitectura Institucional. Bajo esta denominación se nombra el trabajo relacionado con bosquejar, dibujar, trazar las reglas juego, por parte de actores sociales que conocen el comportamiento de los sujetos, sus costumbres y sus formas de hacer y sus expectativas, con el fin de generar modificaciones con una política.*

*Las reglas de juego en una sociedad son susceptibles a la creación y posible transformación en procesos de acción o deliberación colectiva. Para los pioneros de este concepto, la responsabilidad de un arquitecto institucional consiste en darle forma y orden al contexto en el que las personas toman decisiones (Thaler y Sunstein, 2008). Según estos mismos autores, “ los buenos arquitectos son conscientes de que, aunque no puedan construir el edificio perfecto, pueden decidir diseños que tengan efectos positivos y benéficos para que la gente viva mejor, feliz y sana (Sunstein, 2009; Thaler y Sunstein, 2008). Desde una perspectiva política, el ejercicio de la arquitectura institucional supone una apuesta por diseñar políticas que mantengan o incrementen la libertad y la autonomía” de los ciudadanos para la toma de las decisiones que impactarán el rumbo de la sociedad (Thaler y Sunstein, 2008, p. 11-12).*

*Por esta razón, el diseño de arquitecturas institucionales no puede alejarse del contexto concreto donde se aplicará el nuevo ordenamiento; por lo contrario,*

*debe complementarse con la comprensión y análisis de los mecanismos informales que subyacen a la vida social. Estos mecanismos están asociados a las formas compartidas de resolución de problemas (modelos mentales), y su naturaleza yace en que son producto espontáneo de las prácticas sociales que resultan de la historia compartida por los grupos sociales (Mantzavinos, 2001, citado por CAP- EAFIT, 2014, p. 6-7).*

Como se evidencia hasta aquí, el enfoque neoinstitucional contribuye en esta investigación a observar el papel de los agentes operadores de la política pública de prevención como individuos que, actuando en un marco institucional, asumen un papel experimental a la hora de aplicar una política general en un contexto caracterizado por una gran debilidad institucional en el que, sin embargo, deben generar resultados. Resultados relacionados, finalmente, con la garantía de los Derechos de la población de niños, niñas y adolescentes. De ahí que sea pertinente precisar el enfoque de derechos, como otro ángulo para analizar este caso.

## **1.2. Enfoque de derechos humanos**

Es deber de cada Estado promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de sus asociados. En este punto, el referente universal en la Declaración de Viena de 1993, la cual se considera el punto de partida definitivo para definir los derechos Humanos como un enfoque para analizar la validez o no de determinada política pública.

El enfoque de los derechos humanos puede ser entendido como una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y la sociedad civil. La médula del enfoque la constituye la incorporación en la doctrina socio-jurídica de los principios de interdependencia e integralidad de los Derechos Humanos (Jiménez Benítez, 2007, p. 31-46).

Para Jiménez Benítez (2007), el reconocimiento ético y a veces normativo de los derechos de la niñez, de la adolescencia y de la juventud, logró concentrar esfuerzos para

lograr una mayor visibilidad de los Derechos Humanos en políticas públicas. Este enfoque puede ser entendido como una perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas, al considerarlo una “forma de ver, una manera de hacer” para lograr la concreción de los derechos.

El enfoque de derechos humanos permite comprender que el derecho no solo es una norma legal, sino una norma social, cuya observancia es conveniente para todos los ámbitos de la sociedad... Con este enfoque se busca avanzar y transformar la formalidad legal hacia la realidad sustancial (Jiménez Benítez, 2007, p. 31-46).

Se considera el sujeto como resultado de un proceso continuo de transformación y cambios que lo llevan a construirse en sociedad, como persona determinada por el paso de sus etapas vitales. Dentro de los tipos de políticas en derechos humanos están las políticas de defensa y protección que “pretenden evitar el deterioro de derechos humanos, su violación, y vulneración como también, realizar acciones tendientes a su restablecimiento cuando el daño ya ha ocurrido” (Jiménez Benítez, 2007, p. 44).

Este enfoque permitirá, en el contexto del presente trabajo, identificar si la definición de la política pública objeto de nuestra atención, se debe a un interés real del Estado por garantizar plenamente los derechos de la población involucrada o si, por el contrario, obedece al cumplimiento de obligaciones internacionales que, posiblemente, se limiten al hecho de formular una política, independientemente de que su aplicación alcance o no los fines para los cuales fue concebida: prevenir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.

### **1.3. Protección integral**

La *Protección Integral* contempla cuatro tipos de acción afirmativa de los derechos, conforme a lo estipulado en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: reconocimiento, garantía, prevención y restablecimiento. En un documento del Departamento Nacional de Planeación (sin publicar) se encuentran los lineamientos de la Política Pública para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes de cada

Departamento y Municipio y la orientación para la formulación de las Políticas Públicas de este grupo poblacional. En el mismo texto se señala como punto de partida el concepto de protección integral, en el que está incluida la definición del concepto Prevención.

Este concepto retoma la normativa internacional, la Carta Política Colombiana y el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) en el que se representa la síntesis central, la responsabilidad política, social e institucional del Estado y la sociedad, con el propósito de garantizar la *Protección Integral* de la infancia y adolescencia.

Este trabajo asume que reconocer y garantizar los derechos de la población objeto de la política pública, prevenir su violación y, en casos haber sido vulnerados, trabajar por su restablecimiento, es un criterio central a la hora de evaluar la política pública sobre el reclutamiento forzado.

#### **1.4. Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en Colombia**

Partimos de considerar que el reclutamiento siempre es forzado. Los riesgos a los que se encuentran expuestos los menores de edad previos al reclutamiento son situaciones de violencia intrafamiliar, abuso sexual, expulsión por parte de las familias del adolescente para que se inicien en la vida productiva del campo, interés en los jóvenes por las armas y por las acciones bélicas. Se considera que el reclutamiento es:

La vinculación permanente o transitoria de personas menores de 18 años de edad a grupos armados organizados al margen de la ley y/o grupos delictivos organizados que se lleva a cabo por la fuerza, por engaño o debido a condiciones personales o del contexto que la favorece (Ministerio de Protección Social, Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, Decreto 4690 de 2007).

Es importante aclarar que, cuando se habla de la población menor de 18 años, se utiliza término *desvinculación* de los actores armados, teniendo en cuenta que quienes están en esta condición pueden ser tipificados como víctimas. Para ellos no aplican términos como *reinsertado* o *desmovilizado*, los cuales se utilizan para referirse a la población adulta que sale de las filas de las organizaciones armadas.

A finales de los años 90 del siglo XX el Estado Colombiano reconoce ante la comunidad internacional la existencia de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el territorio por parte de grupos al margen de la ley (OIM, 2009):

Desde el año 1999 el Estado colombiano condenó y puso de presente ante la comunidad nacional e internacional que los grupos armados ilegales reclutan y utilizan personas menores de 18 años para obligarles a participar en su accionar armado y delictivo, no obstante contar con normas internacionales vinculantes que tipifican esta conducta como una de las peores formas de trabajo infantil, como una grave infracción al Derecho Internacional humanitario, contra menores de 15 años y como un crimen de guerra, cuando se trate del Reclutamiento y alistamiento de menores de 15 años (p. 10).

De acuerdo con el reporte del Boletín Observatorio del Bienestar y la Niñez de noviembre de 2013 publicado por el ICBF y OIM (Organización Internacional para las Migraciones) en el 2002 UNICEF estimó que había entre 6000 y 7000 adolescentes víctimas del reclutamiento, reclutados entre los 15 y los 17 años de edad. Otros estudios han determinado que son entre 11.000 (Human Rights Watch, 2004) y 18.000 adolescentes (Springer, 2012).

El Estado colombiano, por medio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuenta con un programa especializado para la atención y protección de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, desde el año 1999. Un balance de los primeros 15 años de operación registra, al 31 de mayo de 2014, que esta entidad ha atendido a 5.535 niños, niñas y adolescentes desvinculados de estos grupos, de los cuales el 28,4% son de género femenino. Gran parte la información que se conoce hoy en día relacionada con este tema proviene de diferentes estudios e investigaciones cualitativas en este programa, que privilegia el reporte de las experiencias vividas y las historias de vida de jóvenes efectivamente desvinculados.

### **1.5. Marco jurídico**

En este apartado, se dará un repaso a las normas internacionales y nacionales que sirven de referencia al Documento CONPES 3673 , objeto del presente análisis.

La Convención de Ginebra en 1949 y la Convención de los Derechos del Niño en 1989 son dos referentes mundiales para fundamentar y sustentar los programas nacionales para promover que los adolescentes abandonen las armas, así como la creación de políticas y acciones claras parte de los Estados para garantizar a los niños, niñas y adolescentes que no sean reclutados.

La Organización de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 1612 de 2005, creó una oficina especial adscrita a la Secretaría General que se encarga de monitorear y presentar informes sobre la situación de niños y niñas vinculados en conflictos armados en el mundo. Colombia, como país signatario de los tratados internacionales, es responsable de su cumplimiento y en virtud de ello, desde el año 2001 aparece en los informes del Secretario General de Naciones Unidas sobre la materia. Esos informes señalan con preocupación la persistencia de casos de reclutamiento y utilización de niños y niñas por parte de grupos armados ilegales y la amenaza y vulneración de otros derechos propios de niños y niñas (Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, 2009).

Ahora, en Colombia, aunque desde 1991 la Constitución Política señala en su Artículo 44 que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, el solo reconocimiento de la obligación estatal no es garantía de su efectiva aplicación. Por eso, y en respuesta ante los informes de las Naciones Unidas, el Estado colombiano creó en el año 2007, mediante el Decreto 4690, la Comisión Intersectorial Para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de niños y niñas por grupos organizados al margen de la ley. Esta comisión ejecuta estrategias de articulación y de política de todas las entidades relacionadas con el tema, incluidos los ministerios y las entidades sociales relacionadas con la atención de este grupo poblacional.



En el año 2008, la Corte Constitucional planteó en el Auto 251 que, desde el punto de vista de la prevención, el Estado Colombiano ha realizado esfuerzos encomiables pero no ha dado una respuesta específica a los distintos factores causales del reclutamiento forzado de menores de edad por los grupos armados ilegales (Corte Constitucional, 2008, p. 49).

Pese a las declaraciones y acciones de diferentes entidades del Estado colombiano, era evidente la persistencia del fenómeno del reclutamiento. Por esa razón, y ante la presión de la comunidad internacional y las denuncias ante los entes de control de actores y grupos sociales como COALICO<sup>2</sup>, en el año 2010 se aprueba el Documento CONPES 3673 que consagra La Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos. Se pretende, entonces, recoger en esta política general las diversas políticas sectoriales y territoriales, así como las estrategias dirigidas a la infancia y adolescencia que involucran a todas las instituciones del Estado, bajo una premisa que articula el propósito de la política: “a mayor garantía, goce efectivo y entornos protectores de derechos, menor será el riesgo de reclutamiento y de utilización de los niños, niñas y adolescentes por los citados grupos”.

En atención a este contexto jurídico, el documento CONPES recopila y aplica la normativa internacional relacionada con el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados, en especial lo estipulado en la Convención de los Derechos del Niño (1989), el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), los principios de Ciudad del Cabo (1997) y de Paris (2007), la Resolución 1612 de 2006 del Consejo de Seguridad de la ONU. En el nivel nacional recoge la Ley 418 de 1997, el artículo 162 del Código Penal colombiano, la Ley 975 de 2005, la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4690 de 2007 (ICBF, 2014, p. 11).

Desde entonces, la Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas, y adolescentes por grupos

---

<sup>2</sup> Coalico: Coalición contra la Vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia.

organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados (CIPRUNNA) “ha liderado el diseño e implementación de las estrategias de protección integral de los niños, niñas y adolescentes, con base en la identificación de municipios en los cuales se presentan factores de riesgo en torno al reclutamiento” (ICBF, 2014, p. 11) y es la encargada de liderar la implementación de los objetivos, planes y líneas de acción de la política pública.

### **1.6. Prevención del reclutamiento**

La prevención del reclutamiento se define como el conjunto de planes, programas y proyectos que desarrollan el Estado, la sociedad y la familia para asegurar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y evitar que sean reclutados y/o utilizados por parte de grupos armados. Este propósito tiene arraigo en el enfoque de derechos de esta población y su respectiva protección **integral**. Se refiere al conjunto de gestiones de articulación y garantía de derechos generadas antes de que el niño, niña o adolescente pierda el goce efectivo del derecho a ser protegido contra el reclutamiento.

La prevención, como la concibe el Documento CONPES 3673 de 2010, implica acciones para actuar a tiempo ante la posibilidad de su amenaza o vulneración; prevención de todos los riesgos posibles para el ejercicio libre y autónomo de sus derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes”. Es decir, incluye las acciones necesarias para detectar de forma temprana los posibles riesgos, comprender de manera completa el problema, su origen y naturaleza, y sobre todo, emprender las acciones para contrarrestar esos riesgos: La prevención implica una actitud propositiva, no reactiva, consciente no sólo de las realidades y amenazas del contexto desde sus complejas dimensiones, sino de las repercusiones contundentes que para este grupo de población y para la sociedad, significa ver amenazada su dignidad, su integridad, su desarrollo y su capacidad de participación (p. 42-43).

La Política Pública identifica tres niveles de prevención del reclutamiento: la prevención temprana, la prevención urgente y la prevención en protección. La Prevención

Temprana o de mediano plazo, señala las situaciones en las cuales el Estado, la sociedad y la familia deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de prevenir su reclutamiento y utilización. Según los lineamientos de la política, este nivel se debe activar en aquellos entornos con presencia de actores organizados al margen de la ley, con presencia evidente de economías ilícitas, o que son corredores utilizados para el narcotráfico y escenarios de prácticas de micro tráfico; igualmente, en lugares donde se ha identificado el riesgo de minado de campos, o en aquellas zonas del país donde se presentan altos índices de violencia, explotación contra los niños, niñas y adolescentes, y en lugares con niveles significativos de marginalidad y pobreza (ICBF, 2014, p. 7).

Por Prevención Urgente o de corto plazo se entiende el conjunto de acciones para actuar sobre amenazas colectivas, proferidas por grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados, tales como censos a escuelas, boleteos u oferta de servicios ilegales. Cuando acontecen este tipo de amenazas, las autoridades están obligadas a liderar acciones en su jurisdicción, en conjunto con diferentes actores sociales. La activación de esta ruta de prevención, requiere: (1) Fortalecimiento de redes familiares, comunitarias e institucionales y (2) Gestión urgente de las autoridades públicas locales para rodear a los niños, niñas y adolescentes en contra de las amenazas, mediante el fortalecimiento de programas, proyectos e iniciativas (Las Rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados, 2010).

Finalmente, cuando se alude a *Prevención en Protección* se hace referencia a la acción inmediata que:

Actúa sobre amenazas individuales directas, proferidas contra un niño, niña, adolescente o grupos de éstos. Ante hechos inminentes que impliquen activar esta ruta, los actores responsables de la operación de la política pública de prevención están obligados a adelantar las siguientes acciones: (1) Conformación y activación de un grupo de acción inmediata en el municipio, conformado por autoridades públicas, líderes comunitarios, organizaciones sociales, cooperación internacional, entre otros actores y

(2) Movilización del niño, niña y adolescente amenazado para su protección (Las Rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados, 2010).

### **1.7 Método de estudio de caso**

Como ya se mencionó, el método de Estudio de caso es apropiado para indagar acerca de hechos o fenómenos sociales que se consideran relativamente nuevos. Autores como Yin (1989, p. 23) sostienen que la investigación empírica tiene los siguientes rasgos distintivos: Examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real; no distingue claramente las fronteras entre el fenómeno y su contexto; acude a múltiples fuentes de datos; y puede basarse en el estudio de un caso único o de múltiples casos relacionados (Martínez Carazo, 2006, p. 174).

Esta estrategia metodológica de investigación científica genera resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes, o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos; por lo tanto, contribuye al desarrollo de un campo científico determinado.

Las etapas de este caso, siguiendo a Coller (2005), implicaron la definición y delimitación de la pregunta de investigación, el diseño del trabajo de campo y de los instrumentos a aplicar, el análisis de los datos obtenidos y la construcción del informe final.

Dadas las especificidades de la Política Pública para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en Colombia (un hecho institucional relativamente nuevo en nuestro medio) y ante la posibilidad de relacionar, en un mismo caso, la experiencia de los operadores de esta política en tres municipios del norte de Antioquia, conformamos una muestra con actores clave en el territorio, como los funcionarios de las comisarías de familia y uno de la oficina de derechos humanos de la gobernación. Con ellos se concretó el objetivo: Establecer percepciones, actitudes y opiniones sobre la distancia entre el diseño y la práctica en la Política Pública de

prevención del reclutamiento. Se acudió para ello, a la aplicación de una Entrevista estructurada (Ver Anexo).

## **2. El caso**

### **2.1. Descripción**

El conflicto armado en Colombia ha tenido efectos funestos en la población de niños, niñas y adolescentes y sus familias en zonas de conflicto durante más de 50 años. Las cifras, aunque difieren según las fuentes, dan una idea del impacto de este fenómeno: mientras en el 2002 la UNICEF estimó que había entre 6000 y 7000 adolescentes víctimas del reclutamiento, en 2004 Human RightsWatch calculó que son entre 11.000 y 18.000 adolescentes. Datos del Boletín Observatorio del Bienestar y la Niñez de noviembre de 2013 publicado por el ICBF y OIM

En el departamento de Antioquia, especialmente en la zona norte, los municipios de Ituango, Valdivia y Briceño comparten área con las zonas del Bajo Cauca y el Nudo de Paramillo. Allí se conforma un corredor de movilidad para diferentes grupos armados al margen de la ley. Existe allí una gobernabilidad paralela a la del Estado, que facilita, además de la acción de estos grupos, la presencia de cultivos ilícitos como la coca, la siembra de minas antipersona y el desplazamiento forzado. El presente estudio de caso tiene como referentes los datos de diferentes entidades oficiales, sobre la realidad del reclutamiento de esta población.

### **2.2 Antecedentes:**

#### **Casos de reclutamiento reportados**

La Defensoría del Pueblo alertó en 2011 sobre el riesgo de la infracción al Derecho Internacional Humanitario en los municipios de Ituango, Valdivia y Briceño, entre otras razones, por las amenazas de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes al servicio de grupos armados al margen de la ley. Según esos informes, los casos

revelados dan cuenta de la utilización de esta población como informantes, para el transporte de drogas y de armas.

Según el Informe de Riesgo N° 007-11 de inminencia, para el municipio de Ituango<sup>3</sup>, en la zona es clara “la histórica presencia del frente 18 de las Farc-EP, que ha afectado gravemente los derechos fundamentales de la población civil a través de violaciones e infracciones al Derecho Internacional Humanitario como el reclutamiento forzado de menores de edad. Tras señalar otros comportamientos de esta organización en el territorio, se agrega que estas organizaciones inducen “a los niños/as y jóvenes hacia la siembra y recolección de la hoja de coca, la custodia armada de cultivos de uso ilícito...” (p. 2).

Agrega el informe, además, que “el grupo armado ilegal post desmovilización de las AUC autodenominado “Águilas Negras” o “Urabeños” ha transitado municipios de frontera con Ituango, en una acción expansiva” (Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Defensoría del Pueblo, 2011, p. 2).

Con respecto a las acciones de prevención, la Defensoría del Pueblo recomienda...

A esta situación se añaden factores de vulnerabilidad que aumentan el riesgo para la población, y que deben ser tenidos en cuenta en la acción de prevención y protección, como son los siguientes: la gran extensión del territorio, la poca y débil presencia del Estado en materia de políticas e inversión social... (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 4).

La misma entidad, en el Informe de Riesgo N° 017-13 1 de Inminencia para el municipio de Briceño<sup>4</sup>, destaca los riesgos por la siembra de minas antipersona y los efectos en la población menor de edad, que por temor se desescolariza:

---

<sup>3</sup> Informe de Riesgo N° 007-11, de Inminencia, para el municipio de Ituango en el departamento Antioquia. Junio 28 de 2011. Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Defensoría del Pueblo.

<sup>4</sup> Informe de Riesgo N° 007-11017-13 1, de Inminencia, para el Corregimiento Pueblo Nuevo - Veredas La Mina, La Calera, Orejón y Chirí y cabecera urbana del municipio Briceño en el Departamento Antioquia de mayo 31 de 2013. Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Defensoría del Pueblo.

...(las horas para) la circulación de la población establecidas por la guerrilla entre las 6:00 pm y 6:00 am, han limitado la posibilidad de que los campesinos accedan a las zonas en las que se encuentran los cultivos de pan coger y ha causado que algunos niños y adolescentes no asistan a la institución educativa rural por temor a ser víctimas de accidentes por minas antipersonal (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 2).

Precisa el informe que entre el 1 de enero y el 18 de mayo 2013, entre las 13 víctimas civiles por accidentes por minas antipersonal en el municipio de Briceño, hay “2 menores de edad muertos y 11 personas heridas (de las cuales 8 han sido niños y adolescentes)... (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 2).

Para el caso de Ituango, el Informe de Riesgo N° 022-14<sup>5</sup> afirma: “... Especial atención debe prestarse a los niños, niñas y adolescentes habitantes de los tres municipios, ante la posibilidad de utilización y reclutamiento por parte de los grupos armados ilegales” (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 3).

Y, más adelante, afirma que es probable que ocurran amenazas de muerte, homicidios selectivos o masacres, “reclutamiento o utilización de niños, niñas y adolescentes, desplazamientos forzados... entre otros efectos contra la población civil” (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 3).

La Defensoría alerta sobre el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por el control ejercido por las FARC-EP ... y la presencia de las milicias urbanas en la cabecera municipal de Ituango, (que) afectan de manera directa a los niños, niñas y adolescentes, pues son utilizados como “carritos” e informantes a partir de los 9 años de edad, atrayéndolos mediante estrategias que van desde el ofrecimiento de dádivas (motos, licor, celulares, dinero en efectivo) hasta el involucramiento afectivo de las adolescentes (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 10).

---

<sup>5</sup> Informe de riesgo N° 022-14 A.I. municipios de Ituango, Toledo y San Andrés de Cuerquia de julio 24 de 2014. Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Defensoría del Pueblo.

Los datos oficiales indican que en el municipio de Ituango, durante el 2012, un total de setenta y siete (77) menores requirieran atención y acompañamiento para el restablecimiento de derechos en varios temas. De ellos, doce (12) fueron menores desvinculados de las FARC-ep, entre los que se encontraban ocho (8) mujeres, dos (2) de ellas en embarazo. Así mismo, hasta mediados de 2013 se presentaron por lo menos doce (12) desvinculaciones de menores y requirieron atención otros siete (7) en riesgo de reclutamiento. La mayoría de casos sucedieron en las veredas del corregimiento Santa Rita y en la vereda la Honda (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 10).

Finalmente, el informe recomienda a la Gobernación de Antioquia y a las alcaldías locales “coordinar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) la implementación de estrategias efectivas de prevención del reclutamiento forzado y la utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes por parte del grupo identificado como generador del riesgo...” (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 23).

Al ICBF le recomienda coordinar e implementar acciones con la Gobernación de Antioquia y la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de niños, niñas y adolescentes:

Para que en los planes y acciones contempladas en la promoción del cumplimiento de los derechos de la infancia en riesgo de reclutamiento, se incluyan las medidas necesarias para optimizar la oportunidad en la asignación de los cupos de manera que no se prolongue la situación de riesgo y se apoye de manera efectiva la labor adelantada por las administraciones municipales (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 24).

### **2.3 Relación entre reclutamiento y desplazamiento forzado**

La relación directa entre riesgo de reclutamiento y desplazamiento forzado de las familias como una alternativa para evitarlo, se evidencia de manera directa en los reportes de riesgo de la Defensoría del Pueblo. Aunque en los datos estadísticos de la Unidad de



Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, (UARIV) no existe una correlación entre ambos fenómenos.

No se encuentra en los datos estadísticos el riesgo de reclutamiento como factor determinante del desplazamiento. Este hecho como motivo de desplazamiento ha estado oculto. Por lo menos el Portal de la Red Nacional de Información de la UARIV no lo registra de manera específica. La Corte Constitucional señaló esta situación en el auto 251 de 2008, que más tarde se convertiría en el programa Mis Derechos Primero.

Los siguientes datos ilustran esta afirmación:

Porcentaje de niñas, niños y adolescentes víctimas de vinculación a actividades relacionadas con grupos armados (Edad calculada al momento de ocurrencia del hecho) – Desplazamiento<sup>6</sup>.

#### **Municipio de Briceño:**

<b>BRICEÑO</b>	<b>PERIODO</b>	<b>CICLO VITAL</b>	<b>NUMERADOR</b>	<b>DENOMINADOR</b>	<b>RESULTADO</b>
	2.011	12 a 17	1	54	1,85

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV), 2015, s.p.

Los datos muestran que para el año 2011 en el municipio de Briceño se presentó un caso de vinculación de un menor en actividades relacionadas con grupos armados, pero nótese el alto porcentaje (54) jóvenes entre 12 y 17 años víctimas de desplazamiento forzado para el mismo año.

---

<sup>6</sup> En cada tabla, se lee: Numerador: Niñas, niños y adolescentes víctimas de vinculación a actividades relacionadas con grupos armados. Denominador: Niñas, niños y adolescentes víctimas desplazadas.

### Municipio de Ituango:

	PERIODO	CICLO VITAL	NUMERADOR	DENOMINADOR	RESULTADO
ITUANGO	2.010	12 a 17	5	217	2,3
	2.011	12 a 17	4	353	1,13
	2.013	12 a 17	2	126	1,59

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV), 2015, s.p.

El municipio de Ituango se ha caracterizado por el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, como muestra la tabla. Allí se presentaron 11 situaciones de niños y adolescentes relacionadas con la vinculación en actividades con grupos armados, con un porcentaje mucho mayor de victimización por desplazamiento, 659 en donde menores de edad se afectaron por este delito. Lo que muestra la relación directa entre el riesgo de reclutamiento y el desplazamiento de las familias, puede relacionarse como una alternativa de la familia para evitar el reclutamiento.

**Municipio de Valdivia:** Para el caso del Municipio de Valdivia, la UARIV señala que no se encontró información para calcular el indicador, según los parámetros utilizados para los otros municipios. (RUV, 2005, p. 14)

En Antioquia y Colombia no existen datos que reflejen la magnitud de los eventuales casos de Desplazamiento como alternativa al posible Reclutamiento. Por esa razón, los datos son aproximaciones. Generalmente, la fuente primaria se toma de las entrevistas a los jóvenes que ingresan al programa Especializado de atención del ICBF donde se encuentran los que se han DESVINCULADO.

El informe del Proyecto de acceso a la Justicia. Diagnóstico de barreras y restricciones de acceso a la Justicia en municipios de consolidación del Nudo de Paramillo Briceño – Anorí – Ituango y Valdivia<sup>7</sup> concluye sobre reclutamiento forzado:

---

<sup>7</sup> Fundación Ideas para la Paz, Área de Construcción de Paz y Postconflicto en mayo de 2014.

Aunque no es posible documentar la dimensión y caracterización del problema de reclutamiento en la subregión, para los operadores de justicia constituye una causa de peso en el desplazamiento de la población, por ser la estrategia más efectiva utilizada por las familias para evitar que sus hijos sean reclutados por las FARC o las Bacrim.

La información sobre el reclutamiento plantea percepciones diferentes. Mientras algunos afirman que en algunas familias se hereda el legado de las FARC, “sus miembros crecen vinculados a la estructura de la organización”, otros indican que el “reclutamiento forzado no existe”, que “es un asunto psicológico, donde les venden a los jóvenes la idea de bienestar al ingresar en esos grupos”. Allí ingresan con métodos como “ofertas de pago, adoctrinamiento político, beneficios económicos por actividades ilegales, relaciones afectivas, reconocimiento, o venganza (Fundación Ideas para la Paz, 2010, p. 20-21).

En el informe de la Fundación Nuevo Arco Iris, el reclutamiento por parte de las bandas criminales BACRIM, es más una “incorporación voluntaria”. “Un fenómeno donde el joven se vincula a una organización generadora de empleo, que ofrece oportunidades de trabajo a los que carecen de opciones”.

Para los operadores de justicia, “el dinero fácil empieza con la entrega de un celular y una esquina para cumplir con funciones de vigilancia”, modalidad que fue informada también por un juez de la zona, “hay reclutamiento voluntario a jóvenes por parte de las BACRIM, que los “utilizan como “carritos” para cumplir funciones de mensajería” de acuerdo a lo que se plantea en este informe.

Otros funcionarios y miembros de la comunidad registran el reclutamiento como un fenómeno de carácter coactivo, amenazador y violento que genera el desplazamiento del menor afectado y de su familia. En la zona urbana, la “primera forma de reclutamiento es bajo la figura de miliciano clandestino (a partir de los 9 años), el vinculado vive con su familia (ésta puede saber o no), sigue con su rutina, pero debe cumplir funciones de información sobre posiciones de la tropa y la policía, mover armas, explosivos y

municiones.” La segunda etapa “es vincularlos como milicianos de más categoría para cumplir con funciones de mayor riesgo y con mejor pago”.

## 2.4 Análisis

Una vez analizados los datos oficiales que señalan que en los municipios de Ituango, Briceño y Valdivia ocurren reclutamientos, y considerando que ese período coincide con el de la puesta en vigencia de la Política Pública para la prevención consignada en el documento CONPES 3673 de 2010, es pertinente preguntarse por la correspondencia entre lo que estipula la ley y lo que efectivamente ejecutan los responsables de aplicarla en estos territorios.

Como se mencionó al inicio de este trabajo, el objetivo es identificar los aspectos que evidencian el distanciamiento o no entre un hacer ideal establecido en la norma y los procedimientos reales aplicados por los funcionarios. Es necesario dar cuenta del diseño formal consignado en esa política pública, en contraste con el día a día de los operadores institucionales en el territorio. El propósito es establecer el apego o no del proceder de estos funcionarios a las reglas formales definidas; o, en caso negativo, identificar las reglas informales a las que acuden las autoridades en la cotidianidad para afrontar y resolver los casos de reclutamiento o el riesgo de que ocurran.

Este trabajo, entonces, contrasta el diseño de las políticas públicas desde las reglas formales, con el contexto de las reglas no formales utilizadas en las zonas de conflicto, donde se deben aplicar maneras efectivas proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes. De ahí que la meta es establecer percepciones, actitudes y opiniones sobre la distancia entre el diseño y la práctica en la Política Pública de prevención del reclutamiento.

Partimos de que existe una *distancia* entre las reglas formales y las reglas informales a las que recurren los comisarios de familia y los defensores de los menores, es decir, las autoridades responsables de aplicar a política pública. Esa distancia se caracterizaría en cuatro variables que dan cuenta de la capacidad institucional para

enfrentar el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes y que se resumen en la siguiente Tabla de distancia:

**Tabla de distancia entre la política pública y su aplicación en los territorios**

Regla formal	Regla informal	Distancia		Razones
		SÍ	NO	
CONPES 3673 de 2010. Estipula la <b>ruta de prevención temprana</b> , según la cual, la principal línea de acción es la articulación de acciones para prevenir el reclutamiento. El Estado es el responsable.	Invisibilidad del hecho. No se le reconoce en ningún espacio público, no se le nombra. Las autoridades son advertidas por los mismos grupos para no tratar el asunto.	X		<p>Los municipios no definen ni evidencian acciones articuladas en las políticas públicas, ni siquiera en su formulación en el papel, a pesar de la evidencia de su existencia.</p> <p>En general, no ocurren acciones de articulación y, mucho menos, se siguen las rutas.</p> <p>Los comisarios perciben que ante el vacío institucional y la carencia de recursos, son ellos quienes finalmente responden por la protección de un joven en riesgo de reclutamiento. El tema no aparece en las agendas de los consejos de política social y mucho menos en los planes de desarrollo municipales.</p>
CONPES 3673 de 2010. Estipula la <b>Ruta de prevención Urgente</b> (corto plazo). Gestión urgente de las autoridades públicas locales.	Las familias prefieren no denunciar y recurren al desplazamiento de toda la familia, como alternativa para evitar el reclutamiento de uno de sus hijos.	Si		<p>Una sola autoridad debe realizar todas las actuaciones, buscar una salida.</p> <p>En ocasiones se dilata tanto la respuesta institucional nacional que la familia no regresa y recurre a otras acciones como retirar al menor de la escuela, enviarlo donde un familiar o amigo en otra ciudad.</p> <p>Los comisarios requieren asesoría y asistencia técnica específica para la atención de estos casos, en especial en la atención con enfoque diferencial.</p>
CONPES 3673 de 2010. Ley 1098 de 2007. <b>Protocolos</b> para la activación de los mecanismos de protección.	Las denuncias se realizan de manera aislada, las personas tratan inicialmente de no identificarse o no denunciar. Cuando se arriesgan a denunciar lo hacen porque están decididas a desplazarse a otro	X		<p>La denuncia se convierte en sí, en un riesgo para todos, incluidos los miembros de la familia y el funcionario que la recibe.</p> <p>Los casos se presentan en las zonas rurales alejadas de la institucionalidad y por lo general en zonas de paso de grupos al margen de la ley lo que hace que aumente el temor de los funcionarios encargados de brindar apoyo o atención, los cuales temen por su integridad.</p>

	lugar para evitar el reclutamiento.  No se utiliza el protocolo pues no se denuncia.			
En las recomendaciones del CONPES 3673 de 2010 y la Comisión intersectorial conformada por más de 23 instituciones del Estado, se encuentra el <b>diseño de la arquitectura institucional</b> que desde el deber ser, cuenta con la capacidad para dar respuesta oportuna.	Las acciones de prevención son escasas en estos territorios.  La única alternativa de prevención más o menos efectiva es la asistencia a la escuela.	X		La presencia de los grupos en la zona no permite la realización de actividades directas de prevención del reclutamiento. Ninguna actividad realizada con jóvenes lleva este nombre en la zona.  Acciones como la utilización del tiempo es, paradójicamente, la asistencia a la escuela.

La mirada atenta a los primeros cuatro años de aplicación del Documento CONPES 3673 de 2010 que estructura la Política Pública de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos, ha permitido evidenciar que los postulados, las rutas establecidas y los protocolos definidos, se quedan cortos al momento de enfrentar esta problemática en los territorios afectados. Por lo menos, eso demuestran los casos de los municipios estudiados: mientras los agentes del diseño institucional señalan una ruta ideal, los funcionarios responsables de aplicarla en los territorios desarrollan un proceso particular, único en cada caso, sometido a las presiones que imponen los grupos armados al margen de la ley en los territorios de su competencia.

### 3. Conclusiones

Una aproximación a la pertinencia o no de sus objetivos, planes, rutas, mapas de focalización y priorización, entre otros factores, puede evaluarse a partir del caso

expuesto para los municipios de Ituango, Briceño, Valdivia, en el norte de Antioquia, lo cual permite plantear las siguientes conclusiones:

Las condiciones de gobernanza locales, en las cuales se aprecia la presencia de poderes no formales, impiden que la Política de Prevención del Reclutamiento se aplique de manera efectiva en el territorio. De tal suerte, no se logra cumplir plenamente el objetivo consignado en el marco estipulado en el Documento CONPES 3673 de 2010. La cooptación por parte de grupos armados al margen de la Ley de algunas instancias del Estado en los municipios de Ituango, Briceño y Valdivia, impide la prevención del reclutamiento y la implementación plena de esta política.

En consecuencia, existe una incidencia limitada de la Política de Prevención del Reclutamiento en los municipios de Ituango, Briceño y Valdivia, específicamente en lo relativo a las rutas para la prevención. Además de no poderse aplicar las acciones de prevención estipuladas formalmente, se siguen presentando casos de reclutamiento; así se desprende de los registros de la Defensoría del Pueblo y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

En este contexto, las comunidades optan por el desplazamiento forzado, proceso que se convierte en una regla no formal que, finalmente, opera en algunos casos como alternativa para prevenir el reclutamiento. A pesar de este contexto adverso y hostil, los servidores públicos acuden a alternativas creativas para cumplir con la tarea, de suerte que, simultáneamente, construyen la institucionalidad mediante reglas no formales. Teniendo en cuenta que la mayoría de administraciones municipales no asignan presupuesto para que las Comisarias de Familia realicen de forma inmediata los procedimientos para proteger a la población en riesgo, se utilizan otras alternativas para lograr el traslado y hacer efectiva la protección: uso de vehículos de salud con la excusa de transportar un enfermo o atender acciones de prevención en salud; utilizar disfraces y ocultar a los niños y a las niñas para protegerlos en carros particulares; trasladar a los menores desde zonas rurales controladas por grupos armados con influencia en las cabeceras urbanas, pone en riesgo la vida de ellos, sus familias y los funcionarios; en ocasiones, deben asumir gastos como hospedajes, con los riesgos que ello implica, y ante la larga espera de un transporte

en helicóptero los funcionarios se arriesgan a llevarlos en transporte particular, sin protocolos de seguridad.

En general, no se acude a la política pública y, mucho menos, se siguen las rutas establecidas. Los comisarios perciben que ante el vacío de institucionalidad estatal y la carencia de recursos, son ellos quienes finalmente deben recurrir a alternativas creativas y decididas para proteger efectivamente a un joven del riesgo de reclutamiento.

El conjunto de las acciones improvisadas, urgentes y hasta cierto punto efectivas, ejecutadas al margen de los lineamientos de la Política Pública de Prevención, constituyen la distancia de la que da cuenta este trabajo. Como prácticas cotidianas de los responsables de ejecutar dicha política, configuran una semejanza notable con los postulados formales.

Las distancias evidenciadas podrían señalar un énfasis de parte de los responsables por aplicar la política pública en términos del cumplimiento de su fin primordial: evitar el reclutamiento. El funcionario de cada entidad, aún en una misma zona, actúa de distinta manera, sin apego a la norma. Este estudio de caso puede señalar una pista para hacer más efectiva la incidencia institucional del Estado en la implementación de las rutas de prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes definida en la política Intersectorial mencionada.

### **Referencias bibliográficas**

Abitbol, Pablo. (2015). *Estudios claves para la gobernanza del departamento de Bolívar. Buen gobierno en el departamento de Bolívar: Avances y retos desde gobernanza policéntrica para el rediseño de los gobiernos intermedios*. Cartagena de indias: Centro de Pensamiento y Gobernanza de la Gobernación de Bolívar.

Coller, X. (2005). *Cuadernos metodológicos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.



- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Auto 251 de 2008*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Ministerio de Protección Social. (2008). Secretaría Técnica de la Comisión intersectorial. (2007). *Decreto 4690 de 2007*. Bogotá: El Ministerio.
- Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). *Ley de víctimas y de restitución de tierras 1448 de 2011: los niños, las niñas y los adolescentes en la ley de víctimas*. Bogotá: El Ministerio.
- Comisión Colombiana de Juristas (2009). *El delito invisible. Criterios para la investigación del delito del reclutamiento ilícito de niños y niñas en Colombia. Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- CONPES. (2010). *Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados CONPES 3673*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- Defensoría del Pueblo, UNICEF e ICBF. (2006). *Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, ICBF y UNICEF.
- Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe de Riesgo N° 007-11, de Inminencia, para el municipio de Ituango en el departamento Antioquia. Junio 28 de 2011. Sistema de Alertas Tempranas – SAT*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Diagnóstico de barreras y restricciones de acceso en municipios de consolidación del Nudo de Paramillo: Briceño- Anorí- Ituango y Valdivia*. Washington, D.C.: Fundación Ideas para la Paz.

Gobernación de Antioquia. (2015). *Prevenir es mejor*. Recuperado de <http://antioquia.gov.co/index.php/estrategias/prevenir-es-mejor>

Ibáñez Najjar, J. E. (1997). *La vida de los derechos de la niñez. T.I. Ministerio de Justicia y del Derecho*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Informe de Riesgo N° 007-11, de Inminencia, para el municipio de Ituango en el departamento Antioquia, Junio 28 de 2011. (2011). Bogotá. Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Defensoría del Pueblo.

Informe de Riesgo N° 007-11017-13 1, de Inminencia, para el Corregimiento Pueblo Nuevo - Veredas La Mina, La Calera, Orejón y Chirí y cabecera urbana del municipio Briceño en el Departamento Antioquia de mayo 31 de 2013. (2013). Bogotá Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Defensoría del Pueblo.

Informe de riesgo N° 022-14 A.I. municipios de Ituango, Toledo y San Andrés de Cuerquia de julio 24 de 2014. (2014). Bogotá, Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Defensoría del Pueblo.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF. (2010). *Programa de atención especializada a niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley*. Bogotá: ICBF.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF. (2013b). *Observar para proteger: enfoques alternativos para valorar la dinámica y el riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de GAOML*. Bogotá: ICBF.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013a). *Caracterización de las alertas tempranas en torno a la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes 2011 – 2012. Observatorio del bienestar de la niñez. No. 3 Boletín Especial*. Bogotá: ICBF.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013c). *Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por GAOML: una mirada a sus factores de riesgo según género. Observatorio del bienestar de la niñez. No. 9 Boletín*. Bogotá: ICBF.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2014). *Observatorio del bienestar de la niñez. Del sometimiento al empoderamiento: antes, durante y después del reclutamiento de adolescentes y mujeres jóvenes por parte de GAOML*. Bogotá: ICBF.

Jiménez Benítez, W. G. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar*, 7(11), 31-46.

Las Rutas para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados. (2010). *Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley. Decreto 4690 de 2007. Vicepresidencia de la República, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Programa de Atención a Niños y Niñas Desvinculados, (UNICEF)*. Bogotá: Unicef.

Ley 1098 de 2006. (2006). *Ley de infancia y adolescencia*. Bogotá: La Procuraduría.

Losada Lora, R., y Casas Casas, A. (2010). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Mantzavinos, C., Douglass, North and Syed, Shariq (2004). Learning, Institutions and Economic Performance. *Perspectives on Politics*, 2, 75-84.

- Martínez Carazo, P. C. (2006). *El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Mejía Navarrete, J. (2004). Investigaciones sociales. *Revista del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales*, 13, 277-299.
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración. (2009). *Ámbito jurídico. Catálogo jurídico sobre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad, conflicto, armado desvinculación y DDR*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio del Bienestar de la Niñez – ICBF. (2012). *Vulnerabilidad, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por GAOML. Boletín # 3*. Bogotá: ICBF.
- OIT. (1999). *Convención sobre las peores formas de trabajo infantil*. Ginebra: OIT. Recuperado de [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C182](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182)
- ONU. (2012). *Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General*. Nueva York: ONU. *Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General*. Recuperado de <http://nacionesunidas.org.co/blog/2012/05/07/informe-del-secretario-general-de-las-naciones-unidas-sobre-ninez-afectada-por-el-conflicto-armado-en-colombia/>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2009). *Programa de atención a niños y niñas desvinculados y en riesgo de reclutamiento – OIM*, 2a. ed. Bogotá: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2004). *Mapas de vulnerabilidad, riesgos y oportunidades (MVRO)*. Bogotá: Versión Digital.

- Prats, J. (1998). *Douglas C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, Documento de Trabajo PNUD. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Quiroz Monsalvo, A. (2013). *Manual derecho de infancia y adolescencia. Aspectos sustanciales y procesales*, 3a. ed. Bogotá: Corporación Universitaria del Caribe - Doctrina y Ley.
- Roth, A. N. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Springer, N. (2012). *Como corderos entre lobos, del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Bogotá: Springer Consulting SAS.
- UNICEF. (2002). *La niñez colombiana en cifras*. Bogotá: Unicef.
- Universidad EAFIT. Centro de Análisis Político. (2014). *Arquitecturas institucionales y mecanismos informales para la transformación de la seguridad y la convivencia en Medellín*. Reporte ejecutivo al acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín. Medellín. EAFIT.

## **ANEXO 1. INSTRUMENTO ENTREVISTA ESTRUCTURADA**

Muestra:

Actores clave en el territorio, funcionarios de la personería, las comisarías de familia, defensoría del Pueblo.

Objetivo: Establecer percepciones, actitudes y opiniones sobre la distancia entre el diseño y la práctica en la Política Pública de prevención del reclutamiento.

Entrevistas estructurada para operadores jurídicos:

1. ¿Cuáles son a las acciones que desarrollan los funcionarios de un municipio como el suyo cuando se encuentra con un caso de riesgo inminente de reclutamiento de Niños, niñas o adolescentes?
2. ¿Usted cree que en los territorios existen barreras de acceso institucionales para atender estos casos?
3. ¿Qué aspectos obstaculizan el cumplimiento de las rutas desde la institucionalidad del Estado?
4. ¿Usted conoce la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos (CONPES 3673 de 2010). Sigue sus orientaciones?
5. ¿Conoce la Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento? Utiliza sus lineamientos y orientaciones en su actuar frente a los casos de riesgo de reclutamiento?

6. ¿Qué se debe tener en cuenta para que los funcionarios logren atender estos casos con el enfoque de derechos?

## ANEXO 2. CONSENTIMIENTO INFORMADO

Lugar y fecha:

Usted ha sido invitado a participar en una entrevista que hace parte de un estudio sobre LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: DISTANCIA ENTRE EL DISEÑO Y LA PRÁCTICA. EL CASO DEL NORTE DE ANTIOQUIA 2010-2014. Este proyecto hace parte de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Su participación es muy importante para esta investigación. La información que usted nos dé en la entrevista dará información importante para todos nosotros, incluyendo su comunidad, y en general, se obtendrá información útil para la implementación de políticas públicas en estos temas.

Algunas de las preguntas pueden cubrir temas que son incómodos para que usted responda. Usted no tiene que responder todas las preguntas. Esta actividad no le hará daño a usted en ninguna forma.

Sus respuestas en la entrevista serán **confidenciales. Esta Información será utilizada para fines puramente académicos.**

Su participación en este ejercicio es totalmente voluntaria. Usted puede retirarse en cualquier momento.

Usted también tendrá copia de este consentimiento informado. Si tiene alguna pregunta después de la actividad usted puede escribir a [jzulua54@eafit](mailto:jzulua54@eafit) correo electrónico.



ACEPTACIÓN:

Yo, \_\_\_\_\_ declaro que comprendo la información anterior y acepto participar en la entrevista. Acepto el uso académico de las fotografías.

Firma: \_\_\_\_\_, C.C. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Yo, Juliana Zuluaga Reyna, Estudiante de la Universidad EAFIT, certifico que esta información será utilizada de manera confidencial y solo para usos académicos.

Firma: \_\_\_\_\_, C.C. 43740120 de Envigado.