



POLICY BRIEF  
8-2023

De la  
infantilización a la  
agencia política:  
otra mirada  
para prevenir el  
reclutamiento

Lorena Carrillo González



## **Autora/investigadora**

Lorena Carrillo González

Socióloga, especialista en Derechos Humanos y DIH, maestra en estudios rurales y estudiante del Doctorado en Conocimiento y Cultura en América Latina. Es investigadora del grupo América Latina: Transformaciones, Dinámicas Políticas y Pensamiento Social, de la Universidad Nacional de Colombia.

lorekita@gmail.com

## **Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado**

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

## **Edición académica**

Marcela Pardo • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ

## **Coordinación editorial y corrección de estilo**

Nicolás Rojas Sierra

## **Diseño y diagramación**

Leonardo Fernández Suárez

## **Imágenes de cubierta y contracubierta**

Niñas, niños y adolescentes en Amazonas y Caquetá. Fotografías de la autora.

Bogotá, Colombia, julio de 2023

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

## **Resumen**

Este texto propone problematizar y provocar una reflexión sobre el enfoque tradicional bajo el cual se han elaborado los documentos de política pública para prevención del reclutamiento y la utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos armados. Se señalan los problemas que tienen las administraciones públicas de los entes territoriales para ejecutar planes, programas y proyectos, especialmente porque no hay un tratamiento diferencial que considere las limitaciones de recursos de los municipios donde hay mayor incidencia de estos fenómenos, y porque no hay un abordaje específico de la situación de adolescentes entre 12 y 18 años, lo que conlleva cierta infantilización. Entre otras cosas, se recomienda posicionar la agencia política de la población rural adolescente y su capacidad de elección como factor central para prevenir su vinculación a grupos armados, de forma que tramiten sus frustraciones y expectativas de una forma no violenta, participativa y democrática.

## **Palabras clave**

adolescencia; formación política; política pública; reclutamiento

## **Cómo citar este texto**

Carrillo González, L. (2023). *De la infantilización a la agencia política: otra mirada para prevenir el reclutamiento* (Policy Brief 8). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

Pese a la larga duración del conflicto armado y la multiplicidad de diagnósticos y alertas emitidas, la apuesta institucional para adoptar lineamientos de política pública para prevenir el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA) en Colombia es de muy reciente aparición. Muestra de ello es que el hito de la política pública al respecto, el CONPES 3673, fue emitido hace trece años, en el 2010. Si bien en él se reconocen varios antecedentes normativos, entre ellos la ratificación de tratados internacionales, y se ofrece un primer diagnóstico robusto sobre este fenómeno en el país, las acciones y objetivos propuestos en este y otros documentos que han surgido luego no han podido constituirse como una respuesta institucional efectiva a esta problemática. Sin duda, materializar una política pública de prevención del reclutamiento cuando este es motivado mayoritariamente por la exclusión, las violencias y la pobreza, en un país con altos índices de necesidades básicas insatisfechas, se convierte en la práctica en una misión casi imposible<sup>1</sup>.

La premisa orientadora de la política pública: “a mayor garantía, goce efectivo de derechos y entornos protectores fortalecidos, menor será el riesgo de reclutamiento, utilización y uso de esta población por parte de grupos armados” (CONPES 3673, 2010), implica transformaciones estructurales que no están al alcance de los entes territoriales y choca en la realidad con un factor central de las motivaciones para el ingreso de

menores a los grupos armados: los entornos en que viven no son protectores. Por ello, el grupo armado se convierte en una vía de escape ante dinámicas de maltrato y violencia en sus familias, escuelas e incluso comunidades.

En este sentido, una de las grandes limitaciones de la política es suponer que las y los menores han sido *manipulados, engañados* o que no son plenamente conscientes de la decisión que han tomado, aunque manifiesten, por ejemplo, haber ingresado por escapar a situaciones de abuso o por venganza, y que buscaron el contacto directo con el grupo armado, entre otras razones. Por ejemplo, un informe de la Defensoría del Pueblo (2006) señala que un 33% de las y los menores reclutados contactó al grupo por su propia cuenta. El capítulo sobre NNA del Informe Final de la Comisión de la Verdad (2022) contiene testimonios en este sentido.

En el caso de las mujeres, se suele invisibilizar que su participación en la guerra está motivada por la “oportunidad para autorreconocerse, empoderarse, identificar la necesidad de reivindicar sus derechos, percibirse como personas con competencias de desempeño en actividades diferentes a aquellas a las que han sido limitadas por el supuesto ‘rol natural correspondiente a su sexo’” (Cifuentes, 2009, p. 136).

Un lugar común al abordar el fenómeno del reclutamiento desde la óptica institucional y jurídica es insistir en que, pese a la *voluntad* manifiesta por las y los menores para ingresar a los grupos armados, este ingreso es *forzoso* y, como tal, se debe condenar socialmente. Esto, sumado a la concepción de un *tipo ideal de infancia*, lleva a que el reclutamiento y la utilización de adolescentes sean tratados institucionalmente, ante todo, como delitos que atentan contra un goce efectivo de

1 Es importante aclarar que, si bien la política pública sobre el tema incluye las acciones para la prevención de los casos de violencia sexual, este *policy brief* se enfoca en el análisis y las recomendaciones específicas frente al reclutamiento y la utilización de NNA.

derechos *ya dados o por lograr*. Por ejemplo, el Código de Infancia y Adolescencia tiene como objeto “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión” (Ley 1098, 2006, art. 1). Otra gran limitación es que el aterrizaje institucional de la política recae mayoritariamente en municipios de sexta categoría, es decir, los más pequeños del país, con recursos, personal y posibilidades limitadas para su implementación.

Así, entonces, los lineamientos para prevenir este fenómeno oscilan entre el *deber ser* de una infancia definida por categorías humanitarias y jurídicas, y el *deber ser* definido por las posibilidades institucionales de las grandes ciudades. Esto lleva a que la comprensión y atención del reclutamiento y la utilización, como fenómenos que desbordan las categorías jurídicas, se estanque entre la teoría y la realidad. Son diversos los sesgos que promueven dicho estancamiento: morales, urbano/rurales, humanitarios y contrainsurgentes, entre otros, sumados a la invisibilización de la subjetividad de la población adolescente y la falta de diagnósticos diferenciados para los casos de reclutamiento y los de utilización. Esto bloquea otras posibilidades de prevención que podrían fortalecer los objetivos de la política pública.

Este *policy brief* pretende provocar una reflexión sobre los alcances de la política pública de prevención del reclutamiento y la utilización de menores al problematizar los enfoques orientadores del *deber ser*, y en su lugar recomienda dar mayor relevancia a la subjetividad y agencia de la población adolescente, y su capacidad de elección, como uno de los elementos centrales para prevenir su vinculación a grupos armados.

Ante este fenómeno, resulta clave la perspectiva histórica para comprender que, aunque las motivaciones, los grupos y las formas de inducir el reclutamiento se han transformado a lo largo de los años, la búsqueda de sentido y las experiencias que enlazan a la juventud con el *mundo de la vida* están definidas aún hoy en día por la marginación y la exclusión. Del mismo modo, las concepciones que orientan los lineamientos de política están a menudo desconectadas de la realidad vivida por la población adolescente y de las capacidades reales de la administración pública para ejecutar planes y programas de prevención.

Las y los jóvenes están buscando su lugar en el mundo y, a menudo, son los grupos armados

los que se lo ofrecen, al brindarles reconocimiento, legitimidad y comunidad. Por ello, en el escenario transicional de la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2016 y la apertura de nuevos diálogos con actores armados en el marco de la política de paz total del gobierno actual, la apuesta por la educación política y la participación de la población joven en los espacios territoriales de decisión y negociación debe ser uno de los ejes centrales de la prevención. Se requiere avanzar con base en una nueva premisa que fortalezca la efectividad de la política pública: *a mayor formación política y participación de jóvenes, menor será el riesgo de reclutamiento y utilización por los grupos armados*.

## Una infancia y adolescencia romantizada (y despolitizada)

Un efecto colateral –intencional o no– de vincular en una misma línea de política a niños y niñas con adolescentes ha sido la infantilización y despolitización de estos últimos. La multiplicidad de rangos de edad que se utiliza para elaborar los diagnósticos y definir acciones para la prevención, así como el abordaje poco diferenciado de los casos de reclutamiento y utilización, conducen a que el imaginario social predominante sobre menores reclutados y utilizados sea el de “niños y niñas soldados”<sup>2</sup>. A menudo son las imágenes de guerra en El Congo, Sierra Leona o Ruanda las que acompañan el término, y las frases sueltas de jóvenes desvinculados han servido como soporte en Colombia para “explicar” que el reclutamiento de niños y niñas es una política criminal e intencional de parte de los grupos armados irregulares porque los menores son “dóciles” y “manipulables”. Al respecto, el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional señala:

El reclutamiento de un menor para incorporarlo al conflicto armado siempre será un acto de carácter coercitivo, en el cual el menor de edad reclutado es la víctima de una forma criminal de manipulación psicológica y social en una etapa de su desarrollo en la cual está mayormente expuesto a toda suerte de engaños. (p. 41)

2 El término hace referencia a las “personas menores de 18 años enroladas en un ejército regular o en cualquier tipo de organización armada irregular, incluyendo no solo a los que portan armas, sino también a los que realizan otro tipo de funciones (intendencia, portadores, esclavas sexuales, etc.)” (Pérez, 2000).



A su vez, el CONPES 3673 afirma: “Es una práctica recurrente por parte de los grupos armados ilegales la vinculación de niños, niñas y adolescentes a los bloques de choque, o como escudos humanos, ante enfrentamientos con la Fuerza Pública” (2010, p. 66). En los documentos se repiten frases de excombatientes como el congolés Lucien Badjoko, que, en referencia a su paso por el ejército de Laurent-Désiré Kabila, opina que “en la guerra, los niños no se quejan, son más resistentes. Son fácilmente manipulables, obedecen órdenes, no conocen el valor de la vida y no tienen conciencia de la muerte” (Ngondzi, 2013, p. 265; traducción propia). En este sentido, la mirada apolítica e higienista sobre la experiencia de jóvenes que se han desvinculado de los grupos armados es común en los procesos institucionales de desmovilización y reinserción.

Así se constituye la base de uno de los objetivos de la política pública en Colombia: desnaturalizar el imaginario extendido en varias regiones del país de que el reclutamiento es una *opción* legítima y fomentar la apropiación social de que es un delito (2010, p. 84). Pero ¿es esto así? Trabajos como los de Jean Hervé Jézéquel (2006) y Peters y Richards (1998) profundizan sobre el concepto de *niños soldados* en África y argumentan que las y los jóvenes vinculados a distintos ejércitos africanos (en el Congo y Sierra Leona) también actuaron con conciencia política, lo cual cuestiona los imaginarios promovidos, ante todo, por agencias humanitarias occidentales que trabajan con infancia e intervienen en contextos africanos (Jézéquel, 2006, p. 3).

Tanto en África –referente mundial para ilustrar la problemática de NNA en la guerra– como en Colombia se evidencian los sesgos que determinan la concepción de la juventud, y la infancia misma, en la guerra y, por ende, que orientan la política pública que pretende dar respuesta a esta problemática. Para abordarlos, quisiera rescatar el abordaje epistemológico asumido en una de sus conferencias por el filósofo y biólogo Francisco Varela (2017), al señalar lo siguiente:

[...] no creo que podamos hablar acerca de una visión del mundo o de una representación de lo que el mundo es sin que, al mismo tiempo, observemos y examinemos de manera crítica cómo surgen estas ideas. No debíamos separar el contenido del espacio en que este se produce.

Así, la formulación de la política pública se basa en *una* visión del mundo, y surge también

en *un* espacio específico; es escrita de la mano de personas expertas, de la academia, del sector público, tecnócratas y, a veces, activistas. En la misma línea, Aranguren (2022), al referirse desde una aproximación crítica al capítulo sobre NNA del Informe Final de la Comisión de la Verdad, señala que la lectura de la infancia que orienta dicho informe –y, añadido, la política pública de prevención– es *muy* contemporánea, basada en un enfoque de derechos de reciente construcción y apropiación social. Con ello cuestiona la homogeneización de las experiencias de la infancia en el país. Se trata del mismo cuestionamiento hecho por Jézéquel (2006) en el contexto africano, cuando resalta la necesidad de construir una historiografía sobre las distintas concepciones de la infancia en la guerra, pues no siempre fue condenable la participación de menores, y resalta el papel clave del *lobby* de las organizaciones humanitarias para esa transformación.

El *lobby* humanitario genera varias dificultades para comprender los fenómenos asociados a la violencia en la guerra. Una de ellas la señala Stathis Kalyvas al referirse al problema de los datos, obtenidos mayoritariamente por ONG de derechos humanos y, por tanto, provenientes de las víctimas, lo que supone retos para su manejo, pues no suelen incluir un conocimiento completo o preciso de las acciones que produjeron los hechos denunciados. Así mismo, señala que los testimonios de las víctimas no son infalibles y adolecen de olvidos y representaciones erróneas de los hechos (Kalyvas, 2010, p. 80). Por su parte, al problematizar los estudios recientes sobre desaparición forzada, Gatti et al. (2019) señalan:

[La] economía del humanitarismo [...] por moral o por institucionalizada propende hoy a llenarse de preceptos, protocolos, mandatos, y, lo que es peor, de prohibiciones: de qué se puede hablar y de qué no, y si se puede, cómo y cómo no hay que hacerlo.

Dicho sesgo humanitario se mezcla con un sesgo contrainsurgente cuando promueve ciertas narrativas sobre la guerra y sobre cómo se debe comprender esta<sup>3</sup>. Parafraseando a Aranguren

3 En su libro sobre las FARC, por ejemplo, Miguel Ángel Beltrán (2015, pp. 27-28) señala que el estudio de la insurgencia armada en Colombia ha sido una temática silenciada, bajo la premisa de una neutralidad académica, que a menudo ha servido como base para la arquitectura institucional de las políticas de seguridad del Estado, mientras ha condenado moral, tácita o explícitamente, la violencia política.



(2022), en Colombia aún existen limitaciones para llevar a la esfera pública reflexiones que suelen manifestarse en ámbitos privados, o que se han asomado tímidamente en los diagnósticos elaborados sobre la situación de la infancia en medio de la guerra, entre ellas, el hecho de que las y los jóvenes ven como una opción legítima vincularse a un grupo armado. Así lo señala, por ejemplo, el informe *Las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños*, de Graça Machel (1996), presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: “es importante observar que los niños también pueden identificarse con causas sociales, motivos religiosos, la libre determinación o la liberación nacional y luchar por esas causas” (p. 19).

Por su parte, un informe para Colombia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003) incluye entre los factores de *riesgo* para el reclutamiento “la ideología”, al mencionar que se dan vinculaciones entre jóvenes universitarios con aspiraciones de cambio social, tendencias políticas de izquierda y gusto por las armas (p. 264). El mismo informe señala, como parte de las condiciones de una guerra degradada y de las vinculaciones apolíticas, el “gusto por las armas y el poder que irradian, el lucimiento, el llamar la atención, el inspirar respeto”, así como el sentido de pertenencia, pues “niños y jóvenes con déficit emocional hallan identidad en el *esprit de corps* y la intensa camaradería que puede brindar un grupo armado”, y el espíritu de aventura, “la tentación gratuita de ensayar una vida que parece distinta y quizá entretenida” (2003, p. 93).

Una muestra más del sesgo contrainsurgente en la política pública se encuentra en el reciente informe sobre reclutamiento de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Uso/Utilización y Violencia Sexual en contra de Niños, Niñas y Adolescentes (Ciprunna, 2021):

la “Guía para el trabajo de los clubes infantiles bolivarianos” [...] recuerda a la instrumentación hecha por el nacionalsocialismo de los jóvenes mediante las Juventudes Hitlerianas desde la década de 1930. El objetivo de los Clubes Infantiles Bolivarianos, que se ocupaban de niños entre 5 y 12 años, era “el de ayudar a la educación, orientación y formación de la infancia comenzando por el buen comportamiento en el hogar, la escuela, en la calle y despertar su creatividad hacia el bien común para que desde temprana edad sea un luchador por los cambios sociales convirtiéndose en un revolucionario”. (p. 64)

Por lo tanto, la vinculación de jóvenes a grupos armados irregulares solo es concebida institucionalmente como manipulación, adoctrinamiento y coerción<sup>4</sup>. Una lectura crítica permite señalar como un sesgo del enfoque de derechos y el moralismo humanitario suponer que el goce está ligado a *una* forma de ser NNA, a *una* infancia rodeada de felicidad, amor y comprensión (en los términos del deber ser del Código de Infancia y Adolescencia), más que a la posibilidad del libre desarrollo de la personalidad y el desarrollo de identidades que se transforman y no son fijas, aun en medio de la guerra. En términos de Aranguren (2022), es necesario aceptar que las infancias en medio de la guerra también han sido infancias.

Pese a la amplia evidencia que demuestra que la juventud también agencia sus opciones y sus decisiones, ha sido desde esa lectura sesgada de la realidad que se han construido lineamientos y propuestas para atender el fenómeno del reclutamiento y la utilización de menores en la guerra. Por ello, abogar por una mayor y mejor educación política de la población adolescente y promover su participación influyente en su entorno es una opción que puede permitirles tramitar sus expectativas, propuestas y frustraciones con el *mundo de la vida* de una manera no violenta.

Una dificultad adicional respecto al enfoque actual es el hecho ya mencionado de que incluye bajo el mismo diagnóstico la situación de niños y niñas con la de los adolescentes, pues esto dificulta la comprensión compleja del fenómeno, del mismo modo que equiparar los casos de reclutamiento con los de utilización impide orientar acciones efectivas<sup>5</sup>. De acuerdo con el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098, 2006), se entiende por niños y niñas a las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescentes a las personas entre los 12 y los

4 Por su parte, la utilización de menores en grupos armados regulares parece ser lícita, como quedó indicado en el Decreto 3966 de 2005, que promulgó el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de menores en conflictos armados: “Artículo 4. Los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años”.

5 Si bien la Línea de Política Pública de Prevención al respecto desarrolla un índice de probabilidad de ocurrencia del reclutamiento, no desarrolla de la misma manera un diagnóstico sobre la utilización de menores y sus probabilidades de ocurrencia (Ciprunna, 2019). Así, pese a que es uno de los aspectos que mayor afectación genera a la población adolescente, las acciones propuestas se quedan cortas.



18 años. Sin embargo, el Código Penal contempla que las personas de 14 años en adelante ya son sujetos de responsabilidad penal<sup>6</sup>. Por su parte, la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia reconoce la etapa de infancia entre los 6 y los 12 años de edad, y adolescentes a las personas entre 12 y 18 años (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2016).

Ahora bien, según el informe sobre reclutamiento y utilización de NNA del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2017), el 76% de niños y adolescentes reclutados y desvinculados se encontraba en el rango de edad de 12 a 16 años, un porcentaje mucho mayor que el 8,2% reportado para el rango de 8 a 11 años. En el caso de las niñas y adolescentes, los rangos varían, pero muestran la misma tendencia: un 63,5% se encontraba entre los 12 y 15 años, mientras que un 10,8% se encontraba entre los 9 y 11 años. El informe más reciente de la Ciprunna (2021) incluye todas las edades de las 1426 víctimas reportadas por la Fiscalía General de la Nación en el periodo entre 2016 y 2020, sin incluir los rangos. Así, dicho informe señala que entre el 26 de septiembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2020 fueron reclutados 329 adolescentes entre los 12 y los 17 años, con mayor ocurrencia (72% de los casos) entre los 15 y 17 años.

Respecto a los reportes de utilización de menores, señala que fueron utilizados 1056 adolescentes, con mayor ocurrencia entre los 15 y 17 años, el 81% de los casos (Ciprunna, 2021, p. 89). Estos reportes tienen, sin duda, los reiterados problemas del subregistro y de la falta de denuncias; sin embargo, resulta llamativo que sea la edad de 15 años en adelante, rango lícito desde la óptica del DIH, la de mayor ocurrencia de los casos. Ello podría ser indicador de que los grupos armados estarían cumpliendo, al menos, con las normas del DIH, lo que debe resaltarse y tramitarse en las eventuales mesas de negociación que se desarrollen en el marco de la política de paz total; es decir, debe tratarse la vinculación de menores de

edad como parte de la agenda, y no *simplemente* como aspectos del cumplimiento de eventuales ceses de hostilidades que se acuerden.

Ahora bien, este diagnóstico evidencia la necesidad de diferenciar en los lineamientos de política la situación de niños y niñas respecto a la de adolescentes. Así mismo, refuerza una hipótesis que ya había sido referida en la Línea de Política Pública de Prevención (Ciprunna, 2019): tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el reclutamiento se ha reducido, mientras que los casos de utilización han aumentado. Esta situación se asimila a la presentada durante los procesos de desmovilización de grupos paramilitares entre 2003 y 2006, donde ya no existía una vinculación a los ejércitos, sino una participación en la comisión de hechos delictivos (Ciprunna, 2019, p. 26). De mantenerse esta tendencia, será necesario que la línea de política pública atienda de forma prioritaria aquellos entornos donde la utilización es más común que la vinculación, comprendiendo que la utilización es, desde la óptica de muchas y muchos jóvenes, una forma de empleo, vinculada a menudo con el consumo de sustancias psicoactivas (Universidad Externado & El Espectador, 2019), aspectos fundamentales para futuras mesas de negociación.

## De comité en comité

El aterrizaje de la política recae principalmente en municipios de sexta categoría, que presentan los indicadores más altos de necesidades básicas insatisfechas, baja infraestructura institucional y dificultades de conectividad, entre otras problemáticas. Así lo establece el índice de ocurrencia desarrollado por la Ciprunna, en el que clasifica las posibilidades de ocurrencia del reclutamiento en niveles superior alto, superior medio, superior bajo, medio y bajo, según la presencia de actores armados, economías ilícitas, rutas y tráfico ilegales. De acuerdo con este índice, 104 municipios se encuentran en un nivel superior alto de posibilidad de ocurrencia, distribuidos principalmente en las siguientes regiones: Catatumbo, norte de Antioquia, bajo Putumayo, Caquetá, Arauca, Buenaventura, Ariari-Guayabero, serranía de San Lucas, sur del Tolima y cuenca del Guaviare (Ciprunna, 2019, p. 22).

Por su parte, un informe sobre reclutamiento de NNA de la Procuraduría General de la Nación (2019) resalta: “Los territorios en su conjunto no realizaron entre 2016 y 2019 un abordaje integral frente a la prevención del reclutamiento” (p. 27).

6 El artículo 140 del Código de Infancia y Adolescencia plantea, sin embargo, una apuesta diferenciada por la sanción, al señalar sobre la finalidad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes lo siguiente: “En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño” (Ley 1098, 2006).



La Procuraduría destinó un aplicativo para que las entidades territoriales incluyan en él las acciones realizadas con el fin de prevenir el reclutamiento. Una de las grandes conclusiones de este informe es que, durante esos años, el mayor logro de fortalecimiento institucional –un 87 % de las entidades lo reportaron– fue la creación o fortalecimiento del Comité de Justicia Transicional. Pese a que los distintos comités tienen entre sus funciones dinamizar las políticas públicas, vale la pena preguntarse si son realmente útiles, dado que la disminución de la problemática del reclutamiento y el aumento de la utilización de menores está más relacionada con los cambios en los conflictos, las condiciones de vida y las orientaciones de los grupos armados que con la implementación de acciones institucionales. Así, una de las grandes limitaciones para la atención y protección de NNA es que las acciones de los entes territoriales se concentran en el exceso de mesas y comités que deben poner en funcionamiento (tabla 1).

Cada mesa y comité debe contar con una secretaría técnica y realizarse con cierta frecuencia (de una a tres veces al semestre, como mínimo). Usualmente, estos espacios son liderados por las personas que ejercen la secretaría de desarrollo,

inclusión o gestión social, salvo los Comités de Justicia Transicional, que recaen, la mayoría de veces, sobre las secretarías de gobierno. Por cuenta de los procesos de certificación, es común que los municipios de sexta categoría no cuenten con secretarías de salud y de educación, de modo que todo lo que se refiere a estos dos ejes recaerá, también, sobre las secretarías de desarrollo social. A estos 14 comités se suman, entonces, los de vigilancia epidemiológica, primera infancia, adulto mayor, programa de alimentación escolar (PAE), régimen subsidiado, Sisbén, entre varios más. Las mesas y comités suelen convocar a las mismas entidades locales; así, una parte importante de la vida de la administración pública es desarrollar comités, realizar actas y diligenciar listados de asistencia.

¿Cuándo queda tiempo para implementar las acciones? No es extraño, entonces, el bajo reporte de acciones y estrategias para la prevención del reclutamiento, pues las entidades territoriales no cuentan con el tiempo ni los recursos para diseñar un plan de trabajo coherente con el contexto municipal, y tampoco para incluir todas las estrategias en una plataforma, cuando a menudo no tienen conexión estable a internet o luz permanente. Su máximo logro es gestionar decretos municipales

**Tabla 1.** Mesas y comités exigidos a los entes territoriales

N.º	Mesa o comité
1	Mesa Departamental para la prevención, atención y apoyo a la judicialización por reclutamiento, uso y utilización de NNA por grupos armados ilegales (Ciprunna)
2	Subcomité departamental de prevención, protección y garantías de no repetición
3	Comité de Justicia Transicional
4	Ciprat para abordar las alertas tempranas
5	Subcomité departamental de Ciprunna
6	Consejo departamental de seguridad
7	Consejo municipal de seguridad
8	Mesa territorial de defensores de DDHH
9	Mesa subregional de DDHH
10	Mesa departamental de participación efectiva de las víctimas (SNARIV)
11	Mesa de infancia y adolescencia
12	Comité interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y la atención integral en NNA víctimas de abuso sexual
13	Consejo territorial de paz, reconciliación y convivencia
14	Mesa de infancia, adolescencia y familia

Fuente: elaboración propia con base en informe de la Procuraduría (2019).





que oficializan la conformación de mesas y comités, y atender las visitas esporádicas de personas expertas técnicas a las alcaldías una o dos veces al año para asegurarse de que la política se está implementado y que se han incluido acciones dentro de los planes de desarrollo.

A esta situación administrativa se le suma el hecho de que las iniciativas de la población joven son estigmatizadas por personas del sector público y por la comunidad en general, y, por ende, cuentan con poco apoyo para desarrollarse. En este sentido, pese a que una de las apuestas de la línea de política pública es atender los limitados espacios de participación para NNA mediante el desarrollo de una “estrategia de interlocución, consulta y vinculación activa de los niños, niñas y adolescentes, que reconozca su capacidad de agencia y la articulación de escenarios de diálogo” (Ciprunna, 2019, p. 39), el diagnóstico hecho por Acdi/Voca en el municipio de San Vicente del Caguán, por ejemplo, da cuenta de las dificultades que enfrenta esa estrategia:

Los jóvenes se sienten estigmatizados por ser de San Vicente del Caguán y creen que tienen menos oportunidades educativas y laborales; están poco motivados para hacer un plan de vida y hay una cultura de ilegalidad y dinero fácil. Los jóvenes encuestados manifiestan que la cultura es machista y a las mujeres no se les permite construir un futuro independiente. (Acdi/Voca, 2021, p. 2)

Iniciativas de participación no formales como el muralismo, los conciertos, la práctica de *skate*, entre otras, han sido vistas con sospecha generacional, lo que dificulta el apoyo y la destinación de recursos por parte de entidades locales. Por ello, una parte importante de las iniciativas juveniles recibe apoyo de entidades externas o recursos de cooperación internacional, lo que las hace vulnerables y dependientes a la gestión de recursos y la permanencia de dichas agencias en el país.

Además de los prejuicios de quienes hacen parte de las entidades públicas –pues son parte del territorio y también están atravesados por el conflicto– y que dificultan tomar decisiones y priorizar la agenda de jóvenes, la gestión de la política de prevención se enfrenta a otras dos grandes barreras: la falta de recursos y la falta de infraestructura que soporte la ejecución de los planes. A menudo, los planes y proyectos vienen “sin con qué realizarlos”. Los entes del nivel nacional, vinculados en su mayoría a la Ciprunna, demandan acciones que no cuentan con recursos adicionales

para su ejecución en los niveles territoriales. Esta es una de las principales quejas a la hora de las rendiciones de cuentas y los reportes de ejecución.

Si bien con un alto grado de creatividad se podría utilizar recursos de distintas bolsas para desarrollar planes o proyectos (por ejemplo, los recursos destinados para los planes de intervenciones colectivas o para cultura), ello no es suficiente. Además, si las entidades logran emprender iniciativas que permitan fortalecer la participación y el libre desarrollo de la personalidad de la población joven, los cambios de gobierno las ponen constantemente en riesgo; desafortunadamente, son las acciones más tradicionales y con nulo impacto las que se reportan como parte de la estrategia de prevención del reclutamiento: realización de comités y mesas técnicas; entrega de “200 kits escolares, 20 balones, 55 instrumentos musicales, 200 kits de higiene oral, 20 uniformes escolares, ropa y zapatos”, o “una campaña publicitaria y fortalecer de forma preventiva a las comunidades de las subregiones del territorio chocono sobre el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes”<sup>7</sup>.

Aun así, el diseño de la política se basa en la percepción de que todos los municipios en el país, en particular aquellos focalizados con alto riesgo, disponen de interés y capacidad económica y técnica para desarrollar las iniciativas. Aunque todos los reportes dan cuenta de lo contrario, la línea de política más reciente, de 2019, no da cuenta del enfoque territorial, pese al desarrollo del índice de probabilidad de ocurrencia. No es lo mismo pensar en la implementación de actividades en Buenaventura que en Puerto Leguízamo; o con una alcaldía liderada por un partido político que apoyó la firma del Acuerdo de Paz frente a otra que no.

Esta equiparación de la capacidad de las administraciones públicas al nivel de las alcaldías de Bogotá o Medellín debe ser rápidamente corregido y aterrizado a las posibilidades reales de los entes territoriales. Asimismo, las acciones deben diseñarse de abajo hacia arriba, con la participación de la población infantil y adolescente, como parte de las acciones que pueden contribuir a mejorar la gestión pública, para que los reportes frente a la prevención del reclutamiento no se sigan concentrando en el número de comités realizados.

7 Acciones reportadas por la Gobernación del Caquetá en la región de Araracuara y por la Gobernación del Chocó, respectivamente, en el informe de la Procuraduría (2019, p. 35).



## Recomendaciones

Uno de los problemas fundamentales de la gestión pública en la transicionalidad es pretender dar cuenta de todas las problemáticas históricas del país. Contrario a ello, las recomendaciones para mejorar la implementación de la política pública que a continuación se enuncian tienen un carácter minimalista y modesto:

1. **Dirigir las acciones de política pública de prevención del reclutamiento y la utilización de menores por grupos armados específicamente hacia la población adolescente**, estableciendo como rangos de edad priorizados los de 15 a 18 y de 12 a 14 años. Las acciones para una mayor protección de niñas y niños menores de 12 años pueden fortalecerse al incluirlas en la ya existente política pública nacional de infancia y adolescencia.
2. **Incluir como una acción clave para la prevención del reclutamiento la educación política de la juventud**, de modo que se visibilicen sus subjetividades y su capacidad de agencia en las acciones propuestas, para que puedan incidir en espacios de participación y en el fortalecimiento de sus comunidades. Ello implica revisar, por ejemplo, la oferta educativa del SENA y fortalecerla conforme a sus expectativas, incluyendo los componentes de formación política.
3. **Desarrollar diagnósticos diferenciados para las regiones donde se presenten mayores riesgos de utilización por los grupos armados**, y establecer medidas para evitar que el número de jóvenes vinculados a actividades ilícitas pueda aumentar con eventuales acuerdos de paz, dejación de armas o sometimientos.
4. **Reducir, simplificar y organizar los comités y mesas técnicas que deben reportar los entes territoriales, con el fin de establecer mecanismos viables y eficientes** que den cuenta de su gestión interseccional para prevenir el fenómeno mediante el fortalecimiento de la participación de la juventud y las posibilidades de acceder a educación política.
5. **Promover que las futuras mesas de negociación que se desarrollen con distintos grupos armados incluyan submesas que involucren a la población adolescente** en los municipios priorizados, con el fin de que sean partícipes de los diagnósticos, propuestas y apuestas de transformación de sus entornos. Asimismo, el reclutamiento no debe ser tratado

únicamente como parte de los procesos de cese al fuego, sino como parte integral de la agenda de negociación, de cara al mejoramiento de la calidad de vida de las y los jóvenes y de su educación política.

6. **Solicitar a la mesa de negociación que se establecerá con las organizaciones delictivas que hacen presencia en el Valle de Aburrá, Antioquia, la elaboración de un diagnóstico contextualizado de jóvenes relacionados con actividades ilícitas en la región**, teniendo en cuenta que Medellín es una de las regiones que presenta mayores índices de reclutamiento y utilización de menores. Este diagnóstico podría brindar una lectura aterrizada y actual de la problemática para abordarla en el marco de la mesa.

## Referencias

- Acdi/Voca. (2021). *Plan municipal de resiliencia juvenil, San Vicente del Caguán*.
- Aranguren, J. P. (2022, 17 de febrero). Diplomado La Paz no tiene Tregua: Aproximaciones Críticas al Informe de la Comisión de la Verdad, sesión 11. Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia.
- Beltrán, M. Á. (2015). *Las FARC-EP (1950-2015): luchas de ira y esperanza*. Ediciones Desde Abajo.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Una guerra sin edad. Informe Nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. <https://bit.ly/3CgNsNq>
- Ley 1098. (2006, 8 de noviembre). Código de Infancia y Adolescencia. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/42m05kM>
- Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2016). *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*. Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia.
- Comisión de la Verdad. (2022). *No es un mal menor. Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado*. Capítulo del Informe Final. *Hay futuro si hay verdad*. <https://bit.ly/3P0kPvw>



- CONPES 3673. (2010, 19 de julio). *Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos*. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia; Departamento Nacional de Planeación. <https://bit.ly/43CgrH4>
- Corte Constitucional de Colombia. (2008, 6 de octubre). Auto 251 (Manuel Cepeda, M. P.). <https://bit.ly/3IVxwny>
- Decreto 3966. (2005, 8 de noviembre). *Por medio del cual se promulga el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de..."* Presidencia de la República de Colombia. <https://bit.ly/45Scn7j>
- Defensoría del Pueblo. (2006). *Caracterización de niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales*. <https://bit.ly/43DpWpC>
- Gatti, G., Irazuzta, I., & Martínez, M. (2019). Introducción. La desaparición forzada de personas: circulación transnacional y usos sociales de una categoría de los derechos humanos. *Oñati Socio-legal Series*, 9(2), 145-154. <https://doi.org/kdkz>
- Pérez de Armiño, K. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional; Universidad del País Vasco. <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/>
- Jézéquel, J.-H. (2006). Les enfants soldats d'Afrique, un phénomène singulier? Sur la nécessité du regard historique. *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n°89, janvier-mars.
- Kalyvas, S. (2010). *La logica de la violencia en la guerra civil*. Akal.
- Machel, G. (1996). *Las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. Informe presentado en virtud de la resolución 48/157 de las Naciones Unidas*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Ngondzi, J. R. (2013). *Enfants-soldats, conflits armés, liens familiaux : Quels enjeux de prise en charge dans le cadre du processus de DDR ? Approche comparative entre les deux Congo*. Bordeaux: Science politique. Université Montesquieu - Bordeaux IV.
- Cifuentes Patiño, M. R. (2009). La investigación sobre género y conflicto armado. *Eleuthera*, 3, 127-164. <https://bit.ly/3P0y0fY>
- Peters, K., & Richards, P. (1998). 'Why we fight': Voices of youth combatants in Sierra Leone. *Africa*, 68(2), 183-210. <https://doi.org/10.2307/1161278>
- Procuraduría General de la Nación. (2019). *Informe sobre reclutamiento de niños, niñas y adolescentes*. <https://bit.ly/3oH9g1C>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). *El conflicto: callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. <https://bit.ly/3OYeJLX>
- Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Uso/ Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (Ciprunna). (2021). *Informe sobre el reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados y grupos delictivos organizados*. Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Gobierno de Colombia. <https://bit.ly/3MWgDdx>
- Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Uso/ Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (Ciprunna). (2019). *Línea de Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual contra nna por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO)*. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. <https://bit.ly/3oNpCFT>
- Universidad Externado & El Espectador. (2019, 30 de enero). *Microtráfico, un negocio con menores* [investigación]. <https://bit.ly/3CfkKw7>
- Varela, F. (2017, 9 de noviembre). Las contradicciones culturales del poder: reflexiones sobre la Guerra Civil chilena. *Sistemas Sociales*. <https://bit.ly/43MwhyM>









## Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

### Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

## Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org  
info@instituto-capaz.org  
(+57 1) 342 1803 extensión 29982  
Carrera 8 n.º 7-21  
Claustro de San Agustín  
Bogotá - Colombia