CONVENIO DE COOPERACIÓN No. AID-514-A-09-00001, CELEBRADO ENTRE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM Y LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL – USAID

Resumen del Informe final del estudio elaborado por la Universidad de los Andes

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA FASE II DEL 'PROGRAMA DE ATENCIÓN A LOS NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES (NNAJ) DESVINCULADOS Y EN RIESGO DE RECLUTAMIENTO'

Julio 6 de 2011

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio buscó determinar la pertinencia, relevancia y sostenibilidad de las actividades desarrolladas en el marco de la fase II del 'Programa de atención a los niños, niñas y jóvenes (NNAJ) desvinculados y en riesgo de reclutamiento' financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Los resultados del estudio revelan que con respecto al juicio de pertinencia se observa que existe correspondencia entre las acciones llevadas a cabo en el marco del proyecto OIM/USAID y a) los objetivos del programa de NNAJ desvinculados y en riesgo de reclutamiento de la OIM para cada componente (atención y prevención); b) los factores que de acuerdo con el estudio de tendencias de Econometría (2008), organizados conforme al modelo ecológico del desarrollo humano (Bronfenbrenner, 1989), se identifican como prioritarios para la atención de NNAJ desvinculados de GAI y la prevención del reclutamiento. En cuanto a la relevancia de las acciones llevadas a cabo en el marco del proyecto OIM/USAID se verificó que éstas son congruentes con a) los lineamientos de atención del ICBF, b) la política de prevención del reclutamiento de NNAJ del Estado Colombiano y c) el Enfoque de Derechos Humanos. En lo concerniente a la sostenibilidad se identificaron diversas acciones que deben realizarse en el futuro para que los procesos y resultados se mantengan una vez finalice la ayuda de la OIM/USAID.

De cara al futuro, frente al componente de atención se recomienda continuar apoyando el proceso de fortalecimiento del programa de atención al reclutamiento forzado de NNAJ del Estado Colombiano mediante la evaluación de procesos productos y resultados del programa de reintegración, de una manera continua teniendo en cuenta una postura teórica conceptual sustentada y en el marco del EBDH, a partir de la participación de los NNJA. Es necesario que se de especial importancia a todos los intrumentos y materiales que se han derivado de este proyecto. Por otra parte es fundamental consolidar la búsqueda de explicaciones en relación con las causas del reclutamiento focalizando acciones en los contextos donde se produce el reclutamiento para fortalecer el componente de prevención cuya política se materializa en el documento CONPES 3673. La implementación de ésta política es la vía para lograr los objetivos de prevención, en éste proceso la colaboración de la OIM es importante tanto en el fortalecimiento y consolidación de acciones así como en la articulación con actores y organizaciones relevantes. De otra parte, es necesario que los modelos de prevención se fundamenten en la perspectiva integral del desarrollo, el EBDH y la perspectiva diferencial. Es esencial tener en cuenta la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación que facilite el desarrollo de los objetivos del programa.

Finalmente, en lo concerniente a la sostenibilidad le evaluación concibe los retos en las siguientes áreas: planificación de las acciones, en evaluación de lo existente, en gestión del conocimiento y consolidación de las experiencias y en el continuo fortalecimiento de la implementación de la política pública.

LISTADO DE ACRÓNIMOS

USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MEN	Ministerio de Educación Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
CIPR	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento
SE	Secretaría de Educación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
CROJ	Centros de referencia y Oportunidades Juveniles
MVRO	Mapas de Vulnerabilidad, Riesgos y Oportunidades
IICR	Índice de Condiciones para la Reintegración
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
GAI	Grupos Armados Ilegales
BACRIM	Bandas criminales emergentes
ACRSE	Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ELN	Ejército de Liberación Nacional

I. INTRODUCCIÓN

Propósito

El objetivo general de la evaluación es Contribuir a la identificación de derroteros estratégicos, tácticos y operativos para el diseño e implementación de actividades futuras en el marco de las intervenciones comprendidas en la fase II del 'Programa de atención a los niños, niñas y jóvenes (NNAJ) desvinculados y en riesgo de reclutamiento' financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con un horizonte temporal de tres años.

Metodología

Se realizó una evaluación externa focalizada en la utilización (*utilization-focused evaluation*). Este tipo de evaluación tiene como propósito "la obtención sistemática de información acerca de las actividades, características y resultados de un programa con el fin de hacer juicios acerca de [la iniciativa], mejorar [su] efectividad y/o informar las decisiones acerca de [su] futuro" (Patton, 1997, p. 23).

Se utilizaron múltiples métodos (cuantitativos y cualitativos), fuentes (secundarias como bases de datos, documentos de archivo, informes trimestrales de ejecución e informes de evaluación; y fuentes primarias como informantes claves de la OIM, el ICBF y demás entidades del Estado implicadas, al igual que de las organizaciones locales socias del proyecto) y técnicas de recolección de información (análisis documental, entrevistas estructuradas o semi-estructuradas, grupos de discusión, observaciones y análisis de bases de datos disponibles). Para la ejecución del proceso evaluativo se realizaron las actividades que se ilustran en la figura y que se describen a continuación:

Preguntas para la investigación

<u>Pertinencia</u>

1. ¿Qué de lo que ha hecho la OIM en el marco del proyecto OIM/USAID contribuye a logro de los objetivos del programa de NNAJ desvinculados y en riesgo de reclutamiento de la OIM para cada componente (atención y prevención)?

2. ¿Qué de lo que ha hecho la OIM en el marco del proyecto OIM/USAID incide en los factores que, desde el modelo ecológico del desarrollo humano, se identifican como prioritarios para la atención de NNAJ desvinculados de GAI y la prevención del reclutamiento?

Relevancia

1. ¿Qué de lo que ha hecho la OIM como apoyo al programa de atención del ICBF ha contribuido al cumplimiento de las líneas de política establecidas en el lineamiento? ¿Qué hace falta y en cuáles de éstas líneas debería concentrase el apoyo de la OIM en el futuro?
2. ¿De qué manera la OIM ha contribuido a la materialización del enfoque diferencial para atender las particularidades de los NNAJ en función del género, la etnia y la edad?
3. ¿Qué de lo que ha hecho la OIM en el componente de prevención es consistente con las políticas de prevención nacionales y locales y contribuye a su realización? ¿Qué hace falta y en qué debe consistir el apoyo de la OIM en el futuro?

Sostenibilidad

1. ¿Qué ha hecho la OIM para asegurar la transferencia e institucionalización de las actividades del componente de atención? ¿Qué hace falta y en qué líneas debería concentrase el apoyo de la OIM para finalizar el proceso de transferencia?
2. ¿Qué ha hecho la OIM para asegurar la transferencia e institucionalización de las actividades del componente de prevención? ¿Qué hace falta y en qué líneas debería concentrase el apoyo de la OIM para finalizar el proceso de transferencia?
3. ¿Qué variables de contexto se constituyen en retos u oportunidades para la institucionalización de los procesos del programa?

Marco de referencia

Según el último informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2010), Colombia ocupa la posición 79 entre los 169 países para los que se dispone de datos comparables. En las tres últimas décadas el país creció en un 0.8% anual, pasando de tener un Índice de Desarrollo Humano – IDH de 0.537 al de 0.689 de la actualidad. A pesar de esto, Colombia sigue siendo uno de los países con mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina. A lo que se adiciona la situación política en la cual fenómenos como el paramilitarismo, el narcotráfico y los grupos guerrilleros han generado una crisis humanitaria que aún está lejos de ser superada. En este contexto, una de las poblaciones más afectadas por el conflicto son los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), puesto que no sólo se han convertido en víctimas de los enfrentamientos armados, sino que también han pasado a ser miembros activos al ser reclutados por los grupos armados ilegales (GAI). El proceso de evaluación del programa que aquí se presenta se fundamenta y se enmarca en una serie de ejes conceptuales, teorías, normas y enfoques que se presentan brevemente a continuación.

En primer momento, el concepto de niño reviste gran importancia ya que las normativas nacionales e internacionales difieren en este aspecto. De acuerdo con la legislación colombiana, es niño o niña toda persona menor de doce años de edad y adolescente toda persona menor de dieciocho años[1]. Mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño, considera "niño" para referirse a toda persona menor de dieciocho años. Esto determina las consideraciones de los países en la definición de quienes son reclutados en las filas de los grupos insurgentes. Se define a un *niño soldado* como "cualquier persona menor de 18 años que forma parte de cualquier tipo de fuerza armada regular o irregular en cualquier

[1] Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

capacidad, inclusive, pero no sólo, como cocinero, porteador, mensajero, y cualquiera que acompaña a estos grupos, excepto los familiares" (UNICEF, 2004, p. 14). Esta definición es intencionalmente amplia, pues estas organizaciones quieren asegurarse de que cubra a la mayor cantidad posible de niños y niñas, para así garantizarles que puedan acceder a diversos programas de desvinculación y reintegración.

En este sentido, en Colombia, la Ley 418 de 1997 señala que los menores de 18 años que se desvinculen de estos grupos tienen derecho a recibir los mismos beneficios que se entregan a los adultos que abandonan voluntariamente las armas[2]. En tal sentido, la ley confiere a estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes una doble condición: por un lado, la de víctimas de la violencia política y, por otro, la de desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley[3].

En el proceso de evaluación de un programa como el que se presenta en este informe, es necesario partir de unos ejes conceptuales que transversal el análisis no sólo en relación con los actores sino también con los procesos. En cuanto a los primeros, es decir, los actores; es importante tener en cuenta el ciclo de desarrollo en el que se encuentran tanto en el momento del reclutamiento como en el momento de la desvinculación del GAI ya que esto define el nivel del desarrollo cognoscitivo el cual le permite procesar la situación de diversas maneras así como el nivel de desarrollo social y moral que determina las consecuencias que la experiencia de estar en un GAI puede ocasionar. Así mismo la dimensión de vulnerabilidad cobra importancia ya que estos NNAJ tienen unas condiciones específicas que los hacen más vulnerables al reclutamiento por parte de los GAI ya sea voluntario o involuntario y esto determina también su decisión de desvinculación y su proceso de reinserción y reintegración a la sociedad. La *reinserción* es una etapa de transición y es la asistencia ofrecida a los ex-combatientes durante la desmovilización cuyo propósito es cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias antes de comenzar el proceso de reintegración. Por otro lado, la *reintegración* es entendida como un proceso social y económico indefinido que usualmente tiene lugar en las comunidades a nivel local en las que se asientan los ex combatientes después de su desmovilización (UN – DDR resources center). Desde una visión más amplia y holística, la reintegración se puede definir como un proceso de largo plazo que implica la preparación socioeconómica y política de los ex combatientes para reintegrarse en la vida civil. Este proceso involucra tanto a los individuos como a las comunidades receptoras.[4]

En cuanto a lo segundo es decir, los procesos, tanto la reinserción como la reintegración se encuentran dentro del marco de derechos fundamentales y deben ser llevados a cabo dentro de la doctrina de protección integral aprobada en 1989, en la Convención sobre los Derechos del Niño dicha doctrina …*"tiene como contenido fundamental el reconocer en los niños la condición de sujetos plenos de derechos, lo que implica que ellos salen de un ámbito puramente privado de relaciones para emerger hacia lo público, adquiriendo centralidad la vigencia de sus derechos y garantías"* (Floglia, 2008)

En Colombia, el artículo 7º de la Ley 1098 de 2006 define *"por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la*

[2] Política Nacional de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.
[3] ICBF - OIM (2008). Guía para el restablecimiento integral de derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley.
[4] Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño" (UNICEF, 2004)

correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos". En este sentido, la responsabilidad del estado con los NNAJ no es solamente propender por la calidad de vida de los mismos sino por el respeto de sus derechos fundamentales, es obligación del estado prevenir cualquier situación o condición que vulnere los derechos de los NNAJ en todas sus dimensiones.

Por lo anterior, la prevención del reclutamiento de NNAJ es una necesidad para eliminar cualquier condición de vulneración de derechos. De acuerdo con los lineamientos de la UNICEF para la atención de NNA desvinculados en Colombia, la política de prevención del reclutamiento de menores debe estar "encaminada a evitar que los niños, niñas y jóvenes ingresen a los grupos al margen de la ley, para que los menores de edad que se encuentren en estos grupos los abandonen y se reintegren a la sociedad, y para que los jóvenes que han dejado los grupos insurgentes y se han reintegrado, no vuelvan a tomar las armas" (UNICEF).

En este mismo orden de ideas, el PNUD (2003, p. 263) plantea que "una estrategia 'racional' de prevención" debería concentrase en los factores o circunstancias que aumentan la probabilidad de que un individuo se vincule a un grupo armado. En ese mismo informe se argumenta que "las opciones de desarrollo humano más aptas para impedir que personas 'en edad militar' sean reclutadas por los grupos en armas son las oportunidades educativas, económicas y recreativas" (PNUD, 2003, p. 266). En síntesis, el objetivo último de la prevención del reclutamiento es la protección de los derechos y el mejoramiento de la calidad de vida de los menores de edad para que éstos no entren a hacer parte del conflicto armado.

En concordancia con este planteamiento desde el año 2010 el país cuenta con la Política Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley (Conpes 3673 de 2010), la cual organiza y articula los planes de acción de diversas entidades nacionales, de investigación judicial y de control con el fin de lograr incidir "directa o indirectamente sobre las causas y factores de riesgo identificados que facilitan el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, de forma tal que esta población permanezcan en sus entornos familiares, comunitarios y escolares, los cuales deberán irse transformando en el mediano, en el corto y en el inmediato plazo, en entornos realmente protectores y garantes de sus derechos" (p. 2).

Para lograr lo anterior, existe un cuerpo normativo tanto a nivel internacional como nacional. En el tema de prevención del reclutamiento de menores por parte de grupos armados, existen tres documentos centrales del derecho internacional que han sido firmados y ratificados por el gobierno colombiano. El primero de ellos es la Convención de los Derechos del Niño,[5] en la cual el artículo 38 hace referencia al tratamiento de los NNAJ en el contexto del conflicto armado de los países. El segundo documento internacional es el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados "(Artículos 4 y 7). Por último, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (1999), aprobado a nivel nacional mediante la Ley 704 de 2001 señala en el artículo 3 (b) que "el reclutamiento y utilización de niños es una expresión de las peores formas de trabajo infantil" (Organización Internacional del Trabajo, Convenio 182: 1999)[6].

En cuanto al marco nacional la Ley 418 de 1997[7], el parágrafo del artículo 17 hace referencia especial a los derechos de los NNAJ que por alguna circunstancia participen en el conflicto armado.

[5] La convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (ratificada y adoptada en Colombia a través de la Ley 12 de 1991, con reservas a los numerales 2 y 3 del artículo 38[5]).
[6] En: http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chic.htm
[7] Esta Ley ha sido modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 (Documento Conpes 3673: 2010).

Es esencial señalar que existe un cuerpo normativo importante en el tema de reclutamiento de menores en Colombia, el cual está enfocado a establecer el reclutamiento de NNAJ como delito y, por lo tanto, a definir los procedimientos y penas que lo castigan. Es así como las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 599 de 2000, 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y 1098 de 2006 apuntan hacia la gravedad penal que implica el reclutamiento de menores.

Si bien el tema de la atención de menores víctimas y la judicialización del reclutamiento se ha venido abordando desde finales de la década de los años 1990, el tema de la prevención del reclutamiento sólo comienza a ser desarrollado y establecido hasta finales del año 2010 con la expedición del Documento Conpes 3673 que, como ya señaló arriba, contiene "La política de prevención de 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" (DNP, Conpes 3673, 2010).

Implementar la política pública de manera efectiva, implica tener una comprensión del mismo desde una perspectiva del desarrollo. Una aproximación interesante se puede hacer a partir del modelo ecológico, propuesto por Bronfenbrenner (1976, 1979, 1986, 1992, 1999, 2005) el cual explica un fenómeno como el producto de la interrelación de múltiples factores, interrelación que bien aborda Sameroff (1989, 2000, 2009) lo cual permite definir criterios esenciales tanto para la atención de los NNAJ y la prevención del reclutamiento. Estas dos posturas permiten acercarse teórica y conceptualmente y establecer predictores de vulnerabilidad y riesgo en este grupo específico, teniendo en consideración para el análisis dos ejes fundamentales el enfoque diferencial (de género, étnico y generacional) y el enfoque basado en derechos.

La OIM (2007) en la "Guía de intervención psicosocial para la asistencia directa con personas víctimas de trata", propone como marco de las acciones el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), con particular énfasis en tres aproximaciones: la de género, la generacional y la étnico-cultural.

De otra parte, el EBDH, según Fernández Aller y Romero (2009), es un marco de referencia conceptual que enriquece las aproximaciones tradicionales de la intervención social, en la medida que convoca a las personas interesadas a plantearse como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de los actores clave en los procesos de cambio, es decir, los "titulares de derechos", para que puedan ver garantizados sus derechos, y los "titulares de obligaciones" para que puedan cumplir con su deber. De esta manera, los equipos responsables de diseñar, implementar y evaluar las intervenciones disponen de referentes normativos que justifican su quehacer en contextos sociales caracterizados por la discriminación, la violencia y la inequidad.

En el modelo ecológico se plantean unos contextos de carácter multinivel que dan cuenta de la relación del individuo con el ambiente, en el que los contextos proximales al individuo están circunscritos en aquellos más distales. Estos contextos son: el *microsistema,* que son los entornos más cercanos al individuo, hace referencia a los comportamientos, relaciones y roles que se dan en el entorno inmediato de las personas. El *mesosistema*, surge como resultado de las interrelaciones que se crean entre dos o más entornos en los que la persona se desarrolla; El siguiente nivel de análisis lo constituye el *exosistema*. En este nivel, hace referencia a los contextos o eventos que no implican la participación activa y directa del individuo. Finalmente, está el *macrosistema*, el cual se concibe como una categoría más general y hace referencia a las normas sociales y culturales que inciden en los otros sistemas.

A propósito del análisis del modelo ecológico y a partir del estudio realizado por Econometría se presenta en la Figura 2 cada uno de los elementos que explicarían el reclutamiento de NNAJ (Ver Anexo No. 1). Este análisis se complementa con la postura de Sameroff, 2009 en la que se especifica la bidireccionalidad, reciprocidad e interdependencia de los distintos contextos que plantea Broffenbrener. En el caso de los NNAJ vale la pena enfatizar en las condiciones personales de estos NNAJ las cuales se deben tener en cuenta en el momento de determinar la responsabilidad penal de los mismos en los actos delictivos que han perpetrado, desde la psicología del desarrollo y específicamente desde la perspectiva del desarrollo moral se deben tener en cuenta los estadios del mismo y los factores que se asocian con las manifestaciones de los patrones delincuenciales (Loeber y Farrington 1998).

Finalmente, es necesario considerar las propuestas internacionales sobre los procesote paz en los distintos países y el papel que juegan tanto los organismos de gobierno como las agencias de cooperación internacional y las condiciones culturales y contextuales donde se da el proceso. Analizar la situación desde la mirada de las comunidades receptoras es un ejercicio válido y legítimo que permite concluir la relación de los diferentes factores necesarios para el diseño de la política pública.

II. HALLAZAGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. COMPONENTE ATENCIÓN

1.1. PERTINENCIA

A) Pertinencia de las acciones del componente de atención del proyecto OIM/USAID con respecto a los objetivos del programa de NNJ desvinculados y en riesgo de reclutamiento de la OIM.

Incremento del uso de modalidades de atención extra-institucionales:

- Al finalizar el período 2009-2010, 518 NNA fueron atendidos por el programa especializado del ICBF.
- El programa fue desarrollado por 9 operadores institucionales y 7 extra-institucionales[8].
- De Marzo de 2009 a diciembre 2010 se logró un incremento del 12% en la implementación de la modalidad de atención extrainstitucional.
- Se ha logrado el fortalecimiento de capacidades a través de la generación de criterios que faciliten la planificación e implementación de las acciones con el apoyo de guías de implementación que apoya el ICBF, el SENA, diferentes entidades del Estado y los operadores.

Consolidación de los modelos pedagógicos:

- La OIM ha favorecido el desarrollo de una propuesta metodológica dirigida a mitigar el daño psicosocial que la experiencia del reclutamiento ha podido generar en los NNAJ desvinculados.
- La OIM apoyó la definición de un plan de acción conjunto entre el ICBF y el MEN para proveer oportunidades educativas a NNAJ ajustadas a sus necesidades de formación.
- En la actualidad el MEN cuenta con un portafolio de modelos educativos para la atención a poblaciones vulnerables que contempla a los grupos de NNAJ afectados por la violencia (desvinculados o en situación de desplazamiento)9.

[8] OIM (2011). CONSOLIDATION PROGRAM TO SUPPORT CHILD EX-COMBATANTS AND PREVENT RECRUITMENT OF CHILDREN BY ILLEGAL ARMED GROUPS. EIGHTH QUARTERLY REPORT (October – December).

[9] MEN (sin fecha). Portafolio de Modelos Educativos. Disponible en http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-89618_archivo_pdf.pdf

Producción y utilización de cajas de herramientas

- La OIM apoyó el proceso de definición del lineamiento técnico para el programa especializado de atención del ICBF (ICBF, noviembre 2010).
- En el período 2004 – 2010 se ha realizado un total de 45 productos, el 41% de los cuales fue publicado en el año 2008. En el período objeto de este estudio evaluativo se llevaron a cabo 5 publicaciones. A estas se suma la segunda edición de la herramienta sobre MVRO realizada en el 2009. Tres publicaciones corresponden al área de políticas públicas, una a primera infancia, una reporta historias de vida de NNAJ desvinculados y la última, como ya se mencionó, se refiere a la metodología de MVRO.

Evaluación del CROJ[10]

- Se evaluó y validó el modelo de asistencia del CROJ. El informe final fue revisado por OIM e ICBF[11].

Trasferencia de las responsabilidades del CROJ a instituciones gubernamentales

- Se estandarizaron las actividades y procesos del modelo del CROJ para garantizar el acceso a los servicios públicos.
- La OIM realizó todas las acciones conducentes a trasferir el modelo del CROJ al ICBF y a la ACRSE.
- La OIM transfirió el Índice de Condiciones para la Reintegración (IICR) a la ACRSE.
- El ICBF ha destinado col$2 billones para apoyar proyectos productivos de los jóvenes que participan en los clubes juveniles a través del CROJ.
- Se han creado alianzas con el sector privado para estimular la creación de oportunidades laborales (p. ej. almacenes éxito).

Apoyo a la implementación del nuevo marco legal

- Se desarrollaron actividades de fortalecimiento de capacidades para la implementación del documento CONPES 3554 aprobado en diciembre de 2008. Dicho documento define la política nacional para la reintegración social y económica.
- Hasta diciembre de 2010 459 NNAJ habían recibido reparaciones administrativas.
- El programa proporcionó asistencia técnica para la implementación del proceso administrativo de reparación del derecho a NNAJ reconocidos como víctimas de la violencia[12.]
- OIM/ICBF desarrollaron un proyecto para identificar las víctimas de la masacre ocurrida en 1990 en el municipio de Trujillo (Valle del Cauca) e implementar el proceso de reparación mediante la articulación de acciones de diferentes instituciones13.
- OIM diseñó y transfirió al ICBF una metodología para facilitar el acceso a becas del Gobierno de Canadá a Jóvenes que participan en procesos de reparación.

[10] Los Centros de Referencia y Oportunidades Juveniles (CROJ), se crearon para acompañar y apoyar a los jóvenes, cuando al cumplir los 18 años, egresan del Programa de Atención Especializada del ICBF. Los CROJ se encargan de brindar orientación a una red de servicios y oportunidades de apoyo para: consecución de documentación, generación de ingresos o empleo, facilitar acceso a servicios básicos como salud, educación, cultura, deporte; mecanismos orientados a evitar una posible revinculación a los GAI. A los CROJ tienen acceso quienes están en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), por una parte, y quienes participan en los Clubes Juveniles (para la prevención del reclutamiento), por otro lado.

[11] OIM (2009b). Consolidation program to support child ex-combatants and prevent recruitment of children by illegal armed groups. second quarterly report (april - june).

[12] OIM (2010b). Consolidation program to support child ex-combatants and prevent recruitment of children by illegal armed groups. eight quarterly report (octubre - diciembre).

[13] OIM (2009b). Consolidation program to support child ex-combatants and prevent recruitment of children by illegal armed groups. second quarterly report (april - june).

B) Pertinencia del componente de atención del proyecto OIM/USAID con respecto a los factores que, desde el modelo ecológico del desarrollo humano, se identifican como prioritarios para la atención de NNJ desvinculados de GAI.

Factores Individuales:

- Los datos sobre la edad a la que los NNAJ ingresan y egresan del programa muestran que la mayoría llegan entre los 15 y los 18 años y que el mayor porcentaje lo hace entre los 16 y los 17 años (66,6%).
- En cuanto al nivel de escolaridad de los NNAJ antes de ingresar al programa se encontró que el 20,8% había completado solamente sus estudios de primaria; 2,6% había terminado su educación secundaria y tan sólo el 0,6% había culminado su educación media vocacional. El 9% de los NNAJ no tenían ningún grado de escolaridad o no se cuenta con información al respecto (3.5%).
- Un indicador del grado de afinidad con los GAI puede ser el tiempo de permanencia de los NNAJ en el grupo antes de su desvinculación. Los análisis mostraron que los NNAJ informan estancias que varían entre menos de 1 año y 11 años. El 35,5% se mantiene vinculado menos de un año (35.5%), el 21,6% se quedan hasta 1 año y los que se quedan hasta dos años constituyen el 11.6%. Al cruzar la información del tiempo de permanencia con el tipo de GAI se observa que la mayoría de NNAJ que se mantienen en el grupo por menos de un año, fueron reclutados por las FARC, seguidos por los del ELN, las BACRIM y las AUC. A partir del 2 año de vinculación hay una diferencia entre los grupos guerrilleros (ELN y FARC) y los otros grupos armados (AUC y BACRIM): el número de años de permanencia en el GAI tiende a ser mayor para los NNAJ vinculados a grupos guerrilleros. Muy pocos NNAJ permanecen por más de 3 años en las AUC o las BACRIM, mientras que en las FARC y el ELN hay NNAJ que se quedan por más de 8 años.

El programa del ICBF, con el apoyo de la OIM, coordina con el MEN el acceso a servicios de educación formal acordes a las características individuales de los NNAJ desvinculados. El SENA en el marco del convenio 090 que tiene establecido con la OIM y el Convenio 288 con el ICBF incluye en su portafolio de servicios el Programa de Atención a Población Vulnerable.

En términos generales, puede decirse que el programa de atención del ICBF prioriza el desarrollo de estrategias de largo plazo aplicadas a cada NNAJ (proyecto de vida) o grupo de NNAJ.

Microsistema:

- La OIM apoyó con recursos financieros la realización de encuentros familiares. Además ha apoyado el desarrollo y difusión de los lineamientos técnicos de familia del ICBF.

Los encuentros familiares constituyen una oportunidad para que los NNAJ se reúnan con algunos de los integrantes de sus familias durante tres días. En estos encuentros las familias reciben elementos para promover el diálogo, reflexionar sobre lo que ocurrió antes, durante y después del reclutamiento y apoyar a los NNAJ en su proceso de reintegración social. Este espacio, además de cumplir con los objetivos definidos en el lineamiento de familia, es valorado como una oportunidad de aprendizaje por los equipos operativos. Incluir a las familias en el trabajo implica generar un impacto más profundo no solo en los NNAJ, sino también en sus contextos; esto en último término promueve la efectividad de la intervención a más largo plazo.

Exosistema:

- Del total de 4529 NNAJ desvinculados atendidos en el programa (28% mujeres, 72% hombres), el 4.3% son afro-descendientes, 6.5% indígenas y el 89.2% están caracterizados como "otros". Con respecto a su lugar de origen o de nacimiento, en su gran mayoría provienen de los departamentos de Antioquia (15.8%), Meta (7.6%) y Caquetá (7.5%).
- En cuanto a los lugares de vinculación, se encontró que los Departamentos de Antioquia, Meta y Caquetá son los lugares en los que se producen más vinculaciones de niños (23.1% de las vinculaciones de NNAJ a GAI). Los Departamentos en los que menos incidencia de vinculación se encuentra son San Andrés y Providencia, Guanía y Quindío.
- De manera similar, encontramos que los Departamentos de Antioquia, Meta y Caquetá son los lugares en los cuales se producen mayor número de desvinculaciones de grupos armados: en estas tres zonas se observa alrededor del 20% de las desmovilizaciones registradas.
- Con el fin de verificar la existencia de un patrón consistente entre los departamentos donde se dan las vinculaciones y las desvinculaciones, se creó un índice de migración. Si el Departamento de vinculación y el de desvinculación no coinciden este puede ser un indicador del reclutamiento forzado como modalidad de trata de personas.
- Después de realizar los análisis correspondientes encontramos que para el 57% de los usuarios del programa no existía una correspondencia entre el departamento de vinculación y el de desvinculación, en estos casos los NNAJ migraron una vez fueron reclutados por el GAI. Para el 43% de los NNAJ su lugar de vinculación y desvinculación fueron similares, esto es, no se observa un proceso de migración como resultado de su vinculación a los GAI.
- De otro lado, se encontró un mayor porcentaje de migración en los NNAJ desvinculados de las AUC. De los casos para los cuales se cuenta con información en la base de datos, 52% de NNAJ desvinculados de las AUC habían migrado, mientras que en el caso de las FARC este porcentaje es del 40%.

En la base de datos objeto de análisis existe un número importante de valores perdidos o información incompleta. Alrededor del 25% de los NNJ no presentan información sobre su lugar de vinculación, su lugar de desvinculación o ambos. Esta información podría ser muy relevante en la medida en que puede alterar los porcentajes de migración y no migración encontrados.

Una pregunta importante que no se puede responder con la información que contiene esta base de datos, pero que podría ser muy útil en términos de la formulación de políticas para la atención de NNAJ desvinculados y la prevención del reclutamiento concierne al momento en que ocurre la migración (antes, durante o después del reclutamiento o después de la desvinculación), las razones por las cuales se produce la migración (por motivos de seguridad o porque la pertenencia al GAI exige cambiar de región).

Macrosistema:

No se encontró evidencia de acciones desarrolladas en este nivel con el fin de incidir en estos factores asociados al reclutamiento de NNAJ.

1.2. RELEVANCIA

A) Relevancia de las acciones del componente de atención llevadas a cabo en el marco del proyecto OIM/USAID para los lineamientos de atención del ICBF.

- A través del convenio con el SENA los NNAJ desvinculados tienen acceso a actividades de formación.

- La OIM ha promovido el fortalecimiento de la articulación inter-institucional entre el SENA, el ICBF y el CROJ para asegurar la continuidad en el entrenamiento laboral de los NNAJ desvinculados.
- La OIM ha aportado recursos para la contratación de instructores y la dotación de ambientes de aprendizaje en ciertas regionales. El SENA ofrece formación titulada y formación complementaria (procesos puntuales y específicos). Ocasionalmente, cuando no se logran conformar los grupos, se realizan programas de formación preferente.
- En los últimos 9 meses de ejecución del proyecto el comité de OIM-ICBF aprobó 273 proyectos para crear 285 clubes juveniles. En el año 2010 4.325 adolescentes y jóvenes participaron en los clubes juveniles con una inversión de col$442 millones en 27 departamentos (16 millones de pesos en promedio por departamento). 62% de los proyectos son culturales y educativos y 38% son proyectos productivos exclusivamente.
- En el marco del proyecto se ejecutaron múltiples iniciativas que implicaban la participación de los NNAJ, de éstas las que más se destacan incluían la implementación de MVRO y los clubes juveniles.
- La OIM favoreció el acceso de los NNAJ desvinculados a actividades recreativas, culturales y deportivas: talleres de teatro, visitas a museos, parques de diversiones, viajes culturales, cines, viajes ecológicos, entre otras.
- Durante el período 2009 – 2010 5.553 NNAJ recibieron entrenamiento en habilidades laborales por parte del SENA.
- Con el apoyo de la OIM, el ICBF ha logrado definir mecanismos para la articulación de acciones con el SNBF. Por ejemplo, con el MEN la Resolución 2620 de 2004 orienta la prestación del servicio educativo; con el Ministerio de la Protección Social el Acuerdo 331 de 2006 para garantizar la prestación de servicios de salud; con el SENA el convenio 288 del 4 de junio de 2007 para la formación vocacional.
- El ICBF y la OIM estandarizaron la metodología de los encuentros familiares, definiendo tres etapas (preparación, implementación, evaluación y monitoreo)[14]. Para el desarrollo de esta actividad los operadores cuentan con las orientaciones que se incluyen en "los lineamientos técnicos para la inclusión y atención de familias" [15].

B) Relevancia de las acciones del componente de atención llevadas a cabo en el marco del proyecto OIM/USAID para los objetivos de la política de prevención del reclutamiento de NNAJ del Estado colombiano.

- La OIM/USAID continuó apoyando la implementación del programa especializado de atención a NNAJ desvinculados de GAI.
- La OIM apoyó el desarrollo de procesos de formación dirigidos al fortalecimiento de capacidades de los equipos profesionales para atender a NNAJ desvinculados que han sido víctimas de abuso sexual; y propició espacios de cualificación a los operadores para la identificación y asistencia de NNAJ víctimas de abuso sexual. Además aportó a la toma de decisiones políticas un concepto en el que identifica el abuso sexual como una de las principales razones del reclutamiento y la prevención del abuso sexual como una estrategia para su prevención.
- La OIM ha apoyado al ICBF para lograr el acceso a servicios de educación, salud y asistencia especializada en servicios de salud mental a los NNAJ desvinculados.
- La OIM apoyó el desarrollo de acciones dirigidas al personal de los hogares gestores con el fin de prevenir el efecto emocional que puede tener la atención de NNAJ desvinculados.

[14] OIM (2009b). CONSOLIDATION PROGRAM TO SUPPORT CHILD EX-COMBATANTS AND PREVENT RECRUITMENT OF CHILDREN BY ILLEGAL ARMED GROUPS. SECOND QUARTERLY REPORT (April - June).

[15] ICBF - OIM (2008). *Lineamientos técnicos para la inclusión y atención de familias.* Bogotá: Autor. Disponible en http://www.oim.org.co/VistaPublicaciones/tabid/166/smid/522/ArticleID/94/language/en-US/Default.aspx

C) Relevancia de las acciones del componente de atención llevadas a cabo en el marco del proyecto OIM/USAID para el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH).

- La OIM ha apoyado al Estado colombiano en sus esfuerzos dirigidos a reforzar sus programas y políticas de educación, salud, bienestar, unidad familiar y aquellos contra la violencia sexual, maltrato, abandono y explotación infantil, con el fin de contrarrestar las causas que generan el reclutamiento de NNAJ.
- La OIM ha apoyado los esfuerzos del ICBF orientados al restablecimiento de los derechos fundamentales de los NNAJ desvinculados, particularmente los de la identidad, la salud y la educación.
- En coordinación con el ICBF, las Secretarías de Educación (SE) Departamentales, Municipales y Distritales y el Ministerio de Educación Nacional la OIM ha venido trabajando para que NNAJ desvinculados del conflicto armado tengan acceso a modelos educativos flexibles los cuales buscan brindar alternativas educativas para los distintos niveles, ampliando cobertura con calidad[16].
- La OIM y el ICBF, con el apoyo financiero de USAID ha establecido alianzas con la empresa privada y organizaciones sociales de base para ofrecer oportunidades de entrenamiento ocupacional (p. ej. Hidrocloro internacional, Tejido Humano, Fundación Carvajal).
- Con el apoyo de la OIM el ICBF ha logrado construir un modelo de atención que involucra tanto a los NNAJ como a sus familias. Además, el componente de prevención, está enfocado en la población de NNAJ que están en riesgo de reclutamiento, en las comunidades de los municipios priorizados.
- La OIM ha proporcionado apoyo técnico consistente en capacitación y acompañamiento a equipos profesionales encargados de la atención psicosocial y terapéutica de los NNA desvinculados.
- La OIM promovió el fortalecimiento de la capacidad institucional del ICBF, el SENA y otras agencias del estado colombiano organizando entrenamientos virtuales y realizando talleres de formación: a) metodologías de planeación; b) metodologías desarrolladas por el programa para promover la reintegración de los NNAJ desvinculados; c) identificación y asistencia a víctimas potenciales de abuso sexual; d) entrevistas especializadas para la atención de NNAJ víctimas de abuso sexual; e) cualificación de los profesionales encargados de la operación del programa para ofrecer una ayuda apropiada; f) definición de estrategias de apoyo educativo para mejorar habilidades de aprendizaje, g) lineamientos de atención a familias, entre otras.
- La OIM apoyó diversos procesos de entrenamiento para fortalecer la capacidad técnica de los equipos profesionales del área psicosocial.
- Los MVRO constituyen un espacio privilegiado para que los NNAJ puedan reclamar los derechos que reconocen están siendo vulnerados
- Perspectiva diferencial de género: Se evidencia que el programa OIM/USAID es sensible al tema de género: la integración de esta perspectiva diferencial se reconoce como un medio para el logro de los objetivos. Con respecto al ICBF, se encontró que en la lista de temas básicos para la formación de las familias que atienden NNAJ en la modalidad de hogar tutor se incluye el de "relaciones de equidad-poder, autoridad-autoritarismo", en el que probablemente se abordan asuntos de género.
- Perspectiva diferencial étnico-cultural: Se llevó a cabo una experiencia piloto con dos familias que se seleccionaron para atender en la modalidad de hogar tutor a jóvenes miembros de la comunidad Embera Chamí.
- La OIM trasfirió el sistema de información del programa (URI e IICR). Como resultado, "este es el único programa del Instituto que cuenta con información en tiempo real" (testimonio de una de las personas entrevistadas).

[16] Ministerio de Educación Nacional. Portafolio de modelos educativos Flexibles. Disponible en http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/article-85440.html

- El índice de condiciones básicas para la reintegración (IICR), facilita al ICBF las actividades de monitoreo, seguimiento y evaluación de los efectos del programa a corto, mediano y largo plazo.
- El apoyo de la OIM también ha sido importante en el proceso de difusión de las estrategias de atención a través de la publicación de guías y herramientas que están disponibles en su página web.

2. COMPONENTE PREVENCIÓN

2.1. PERTINENCIA

A) Pertinencia de las acciones del componente de prevención del proyecto OIM/USAID con respecto a los objetivos del programa de NNJ desvinculados y en riesgo de reclutamiento de la OIM.

- La OIM proporcionó asistencia técnica y financiera para la conformación del equipo que tenía a su cargo la secretaría técnica en la Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento de NNAJ (CIPR).
- El proyecto OIM/USAID financió la mayor parte de las actividades implementadas por la CIPR para la prevención del reclutamiento en los municipios priorizados: reuniones con gobernadores, talleres sobre la aplicación de la Ley 1098 de 2006, actividades de cartografía social, participación en los Concejos Regionales de Política Social (CONPOS).
- En desarrollo del proyecto OIM/USAID se llevaron a cabo múltiples actividades de asistencia técnica con: Oficina del Procurador General, la Fiscalía, Colombia Joven, Acción Social, la Defensoría del Pueblo, Alianza por la Niñez, el Alto Comisionado para la Paz, entre otras).
- El proyecto de la OIM/USAID ha apoyado la implementación de la ley 1098 de 2006 con el proyecto de la gobernación del Cesar que incluye actividades en igualdad de género, infancia y adolescencia con énfasis en la erradicación del trabajo infantil.
- Otra línea de trabajo importante ha sido el apoyo al programa de Vivienda con Bienestar del ICBF en coordinación con el Ministerio de Ambiente.
- La OIM también ha puesto a disposición de las autoridades locales los resultados que arrojan los MVRO.
- La OIM aportó los documentos que sirvieron de base para el CONPES 3673 de 2010 y apoyó la conformación de los comités regionales para facilitar su implementación.
- El equipo del programa desarrolló y fortaleció la capacidad institucional y social para articular la política nacional de prevención a los planes de desarrollo local en los municipios priorizados.
- La OIM ha apoyado la difusión de la política pública de prevención a los niveles locales.
- La OIM ha apoyado la realización de jornadas de discusión sobre el sistema de responsabilidad penal juvenil en las que participan autoridades gubernamentales y adolescentes.
- Al final del año 2010 se publicó el documento en el que se especifican las rutas de prevención para ser distribuido en las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal.

B) Pertinencia de las acciones del componente de prevención del proyecto OIM/USAID con respecto a los factores que, desde el modelo ecológico del desarrollo humano, se identifican como prioritarios para la prevención del reclutamiento de NNJ por parte de GAI.

- La OIM apoyó en el período objeto de análisis un total de 158 proyectos de prevención. El análisis de 27 proyectos seleccionados aleatoriamente reveló que la muestra está compuesta de 11 proyectos enfocados en las áreas de desarrollo social y vivienda, 4 en restitución y promoción de derechos, 4 en

desarrollo social, integral y laboral, 3 en salud, 3 en educación y 2 que explícitamente se refieren al área de prevención del reclutamiento.

- La OIM apoyó al Estado Colombiano en el proceso de definición del sistema de alertas tempranas con el fin de evitar el reclutamiento forzado de NNAJ. En el 2010, con el apoyo de USAID/OIM, la CIPR, publicó el libro 'Las rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por GAI y grupos delictivos organizados' que busca servir como guía metodológica para la prevención del fenómeno y la protección integral de la niñez y la adolescencia.
- La OIM apoyó la realización de campañas de sensibilización frente al reclutamiento de NNAJ que incluyeron la realización de un seminario sobre prevención del reclutamiento, la publicación de un libro que recopila historias de vida de participantes en el programa, la producción de un concierto, la coordinación de una agenda para divulgar a través de medios masivos la experiencia colombiana de reintegración, entre otras.
- La OIM ha promovido la trasformación de familias y comunidades para crear ambientes protectores mediante la apropiación de marcos de referencia normativos de protección a la infancia con autoridades públicas, familias, comunidades, educadores en departamentos tales como Caldas, Caquetá, cauca, Cesar, Chocó, etc.
- Uno de los puntos que más llama la atención de los proyectos analizados es el hecho que 9 de los 11 son proyectos comprehensivos en el sentido de que no sólo están enfocados en la población de NNAJ que están en riesgo de reclutamiento, sino en las familias y en las comunidades en las cuales está inserta esta población.
- Adicionalmente se encuentra, que 8 de los 11 proyectos son operados por organizaciones comunitarias o por fundaciones que han tenido una trayectoria de trabajo con las comunidades en las que se hace la intervención. Tan sólo 2 proyectos tienen a la OIM como entidad operadora y 1 tiene a la Caja de Compensación Familiar CAFAM.
- Dentro de los departamentos focalizados se encuentran aquellos municipios que tienen mayor riesgo de reclutamiento de menores dada la presencia y las dinámicas de los grupos armados ilegales en estas zonas.
- En el marco del convenio OIM-SENA se han fortalecido las tecnoacademias a nivel nacional con el propósito de ampliar la cobertura y facilitar el acceso de las jóvenes para aprender usando las nuevas tecnologías.
- Los proyectos de prevención que fueron analizados están focalizados en poblaciones con altos grados de vulnerabilidad de reclutamiento de menores. De igual manera, la muestra de los proyectos cuenta con 3 iniciativas que están directamente enfocadas en las poblaciones indígenas, dos de ellas ubicadas en municipios del Departamento del Cauca y una en el Departamento de Caldas. La financiación de los proyectos procede de USAID, OIM, ICBF, el Ministerio de Educación Nacional y las entidades ejecutaras, siendo USAID el segundo donante con mayor participación en los proyectos después del ICBF.

2.2. RELEVANCIA

A) Relevancia de las acciones del componente de prevención llevadas a cabo en el marco del proyecto OIM/USAID para la política de prevención del reclutamiento de NNAJ del Estado colombiano.

- La OIM ha contribuido a la implementación de la Estrategia de promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes para la prevención de su Victimización por acción de GAI.

- A finales de 2010 se publicó el documento que permite difundir en todos los programas de prevención del ICBF, la Ruta de prevención Urgente contra el reclutamiento y/o utilización de niños, niñas y adolescentes, para su apropiación e implementación.
- La OIM ha apoyado diversas iniciativas dirigidas a la atención diferenciada, desde una perspectiva étnico cultural, a niños, niñas y adolescentes de las zonas que reportan riesgo de reclutamiento y utilización por grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos. Especial apoyo han recibido las comunidades afrocolombianas e indígenas en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y sur del Tolima.
- La OIM ha contribuido en el proceso de capacitación de familias, agentes educativos y servidores públicos para prevenir el reclutamiento desde la primera infancia, con base en la propuesta pedagógica y metodológica de tejiendo vínculos desde la primera infancia.
- La OIM ha apoyado al MEN en el proceso de orientar y acompañar a las Secretarías de Educación (SE) de entidades territoriales en la implementación de proyectos para el desarrollo de competencias ciudadanas.
- Con los CROJ se implementaron 169 escuelas de género en los que se trabajan temas como igualdad, machismo, violencia de género, diversidad.
- Se apoyó la trasferencia y adaptación de la estrategia de salud sexual y reproductiva del ICBF al CROJ y se proporcionaron materiales de apoyo.
- En el marco del acuerdo entre OIM y el SENA se han realizado procesos de formación para el fortalecimiento técnico de los equipos de los CROJ.
- En el período objeto de análisis la OIM apoyó la implementación de los Programas de atención a la Primera Infancia del ICBF y, en este sentido, facilitó el establecimiento de alianzas interinstitucionales (autoridades locales, SE, operadores).
- Apoyó técnicamente a las SE de entidades territoriales con el fin de fortalecer su capacidad para garantizar el derecho a una educación inclusiva y de calidad, desde el nacimiento y durante toda la vida.

B) Relevancia de las acciones del componente de prevención llevadas a cabo en el marco del proyecto OIM/USAID para el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH).

- El CONPES 3653, que la OIM contribuyó a definir, se destaca por su sólida fundamentación en un análisis completo y pormenorizado del problema del reclutamiento de NNAJ. Su formulación parte de la premisa de que a mayor garantía, goce efectivo de derechos y entornos protectores fortalecidos, menor será el riesgo de reclutamiento y utilización de esta población por parte de grupos armados.
- Coherentemente, en los proyectos que se desarrollaron en el marco del proyecto OIM/USAID se hacen explícitos los factores de riesgo a los que están expuestas las poblaciones objetivo, tales como: la ausencia de lazos y mecanismos de comunicación entre las autoridades locales, las comunidades, las familias y los NNAJ; la falta de oferta y acceso a los sistemas de educación, salud y de protección; desplazamiento interno forzado; pobreza; y falta de espacios lúdicos y de recreación para los NNAJ.
- Las propuestas reconocen la existencia de unos factores estructurales que generan la vulnerabilidad de las poblaciones y que hace que los NNAJ estén en alto riesgo de vincularse a un grupo armado como consecuencia de la ausencia de acceso a servicios básicos como la educación y la salud, por un lado, y por la necesidad económica de sus familias y la presencia de grupos armados en las zonas en las que habitan.
- En la muestra, los problemas o los temas a los que apuntan los proyectos son la falta de oferta y acceso a los sistemas de salud, educación y protección y garantía de los derechos de los NNAJ; condiciones de extrema pobreza que llevan a una marginalización de los NNAJ; el desplazamiento

interno forzado; y la debilidad institucionalidad en algunos sectores rurales que generan poco conocimiento y baja promoción de los derechos que tienen los NNAJ, así como los deberes y responsabilidades que tienen las autoridades, comunidades y familias para protegerlos.

- Ocho (8) de los once (11) proyectos seleccionados aleatoriamente para el análisis fueron operados por organizaciones y/o fundaciones basadas en las comunidades donde se implementan las acciones.
- Los clubes juveniles se han constituido en una línea programática preventiva de vulneración de derechos en torno a los cuales se ha logrado articular la gestión de instituciones de orden estatal (ICBF, SENA, MEN), privadas (cajas de compensación) y de cooperación internacional (OIM). En torno a la primera infancia, también se han logrado coordinar el MEN, el ICBF, las SE y salud y las cajas de compensación familiar con el apoyo de OIM y UNICEF.
- Además se estableció un acuerdo entre la OIM, el MEN y UNICEF para la implementación de la política de promoción de competencias ciudadanas en la población afectada por la violencia. Para tal fin se facilitó la articulación institucional a través de proyectos como el de Aulas en Paz y Pedagogía y Protección de la Niñez (PPN).
- En la práctica varios de los proyectos analizados incluyen a las familias y a las organizaciones sociales (como en el caso de los indígenas), en el diseño de las estrategias y acciones que se plantean.
- En el marco del proyecto se realizaron diversos procesos de formación en los temas relevantes para el proyecto con funcionarios públicos (p. ej. personal de la Defensoría del Pueblo).
- Perspectiva diferencial de género: Se desarrolló un proyecto con la gobernación del Cesar que benefició a 400 familias y 239 menores de edad trabajadores. Este proyecto tenía un componente importante de derechos de las mujeres y de los NNAJ. Este proyecto, además, incluyó la elaboración de una línea de base. Con los CROJ se implementaron las escuelas de género.
- Perspectiva diferencial étnico-cultural: La OIM logró la aprobación de una propuesta que sometió a la DCOF (USAID's Displaced Children and Orphans Fund) para prevenir el reclutamiento de NNAJ afro colombianos e indígenas en el Litoral Pacífico y el Tolima.
- El programa brindó asistencia técnica especial a comunidades indígenas en Nariño, Casanare, Guaviare y Arauca con el fin de incrementar su capacidad productiva.
- Con comunidades indígenas (Embera Chamí) se desarrollaron diversas actividades para fortalecer las organizaciones juveniles y apoyar la implementación de políticas públicas. Estas estrategias se fundamentaron en la metodología de los MVRO.
- La OIM contrató a Econometría para hacer un estudio de tendencias que sirve de línea de base para el monitoreo y la evaluación de las acciones del programa.

2.3. SOSTENIBILIDAD

A) Acciones que deben realizarse en el futuro para que los procesos y resultados de los componentes de atención y de prevención se mantengan una vez finalice la ayuda de la OIM/USAID, teniendo en cuenta los logros del componente de colombianización que se constituyen en retos u oportunidades para la institucionalización de los procesos del programa.

- Con el apoyo de la OIM/USAID el ICBF tiene definido el lineamiento de atención y cuenta con un conjunto de herramientas que le facilitan orientar a los operadores en la implementación del modelo.
- El documento Conpes 3673 precisa los programas del ICBF que son consistentes con la política de prevención.
- Se ha logrado vincular al programa otras instancias gubernamentales (MEN, SENA, Defensoría del Pueblo).
- La metodología de los MVRO ha sido trasferida a diferentes organizaciones y entidades de gobierno.

- Se cuenta con el CONPES 3673 de 2010.

B) Acciones que deben realizarse en el futuro para que los procesos y resultados de los componentes de atención y prevención se mantengan una vez finalice la ayuda de la OIM/USAID, teniendo en cuenta las variables de contexto que se constituyen en retos u oportunidades para la institucionalización de los procesos del programa.

- El reconocimiento de los menores ex combatientes como víctimas del conflicto y no como perpetradores de la violencia, ya se había hecho presente en la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, el hecho de que el proyecto de Ley de víctimas incluya un aparte dedicado exclusivamente al tratamiento especial que requieren los niños soldados es sin duda un avance normativo y de política pública.
- Discusiones como la que suscita el tema de la edad de la responsabilidad penal son oportunidades para dar a conocer el conocimiento acumulado que tiene el programa y posicionar el tema en la agenda pública.
- Desde el modelo ecológico- transaccional del desarrollo el debate que suscita este tema permite sensibilizar a la población frente al papel del ambiente en el curso evolutivo de la conducta delincuencial y criminal. En este proceso de sensibilización se puede aprovechar la información del programa sobre la relación entre la exposición a la violencia de los NNAJ y las diversas modalidades de conductas delictivas.
- Este marco de referencia también puede ser útil para la identificación de alternativas de prevención de los comportamientos antisociales y en la promoción de comportamientos prosociales.
- Esta Ley puede darle piso legal al proceso que se ha venido desarrollando con los NNAJ desvinculados dirigido a facilitar la definición y realización de proyectos de vida ocupacionales y productivos.
- Es un argumento a favor de la inclusión de acciones en el área ocupacional o vocacional en las estrategias de prevención del reclutamiento.

III. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. COMPONENTE DE ATENCIÓN

Se recomienda continuar apoyando el proceso de fortalecimiento del programa de atención al reclutamiento forzado de NNAJ del Estado Colombiano mediante:

1. La evaluación de la contribución del modelo de atención del ICBF al proceso de reintegración de los NNAJ (evaluación de resultados e impacto). Para lograr este objetivo estratégico resulta prioritario adelantar:

- un proceso de evaluación de la utilización de los materiales de apoyo (herramientas) que se han desarrollado con el apoyo de la OIM;
- la evaluación de la fidelidad con la que implementan las acciones los operadores que han recibido dichas herramientas;
- el acompañamiento técnico del proceso de seguimiento que realizan los operadores y el ICBF de los NNAJ a través de la aplicación, análisis y utilización rigurosa y sistemática del IICR;
- la distinción de objetivos, competencias y roles de los diversos actores implicados en el proceso de reintegración de los NNAJ;
- el seguimiento de los jóvenes que han egresado del programa, de sus familias y sus redes sociales.

2. La consideración de las causas estructurales del fenómeno del reclutamiento de NNAJ tal y como lo plantea el Enfoque Basado en Derechos Humanos. Para este propósito pueden ser particularmente útiles, por el abundante soporte empírico sobre su capacidad explicativa y predictiva, el enfoque ecológico de Bronfenbrenner (1989), la aproximación transaccional de Sameroff (1989) y el modelo de Rutter y Sroufe (1984) sobre la psicopatología del desarrollo. Específicamente, con el fin de facilitar la reintegración de los NNAJ se recomienda considerar estas aproximaciones para fundamentar el diseño y la implementación de acciones dirigidas a fortalecer la capacidad funcional de la red social articulando en su estructura a la familia, la escuela, los servicios de salud, sus pares y demás actores disponibles en el vecindario.

3. La focalización de las acciones en las comunidades, municipios o departamentos de donde proceden los NNAJ desvinculados que tienen indicadores de haber sido trasladados entre el momento del reclutamiento y su desvinculación. Dadas las limitaciones de recursos y con fines evaluativos es perentorio que la OIM priorice la población de NNAJ que han sido víctimas de trata interna en la modalidad de reclutamiento forzado. Para determinar la eficacia de estas acciones en el futuro es esencial incluir en el sistema de información datos que permitan explicar la migración (momento en el que ocurre y motivos) y continuar el acompañamiento técnico del proceso de aplicación, análisis y utilización de los datos consignados en este sistema de seguimiento.

2. COMPONENTE DE PREVENCIÓN

Se recomienda apoyar el proceso de implementación de la política de prevención definida en el documento Conpes 3673 de 2010 a través de:

1. La identificación de los actores que pueden estar implicados en el desarrollo de la política pública, al igual que la clarificación de sus competencias y roles. Para tal fin puede ser útil el modelo piramidal propuesto por Lederach (1997) como marco de referencia para los procesos de construcción de paz.

En este proceso es relevante facilitar la articulación y sinergia de las acciones que lleva a cabo tanto el ICBF[17], como los otros actores implicados en el desarrollo de la política atendiendo al principio de protección integral y corresponsabilidad que define la Ley 1098 de 2006. Al interior de la OIM se recomienda coordinar con las otras áreas de la organización la planificación de proyectos que se ejecutan en las mismas zonas geográficas y poblaciones con el fin de optimizar recursos y potencializar los efectos. En este esfuerzo los Mapas de Vulnerabilidades, Riesgos y Oportunidades (MVRO) que se han venido impulsando a nivel local pueden constituirse en el punto de partida de los procesos de planificación.

2. El involucramiento de los actores identificados en procesos de planificación e implementación de iniciativas de prevención fundamentadas en evidencia. En estos procesos de toma de decisiones la OIM puede contribuir aportando la información del estudio de tendencias de Econometría (2008); los datos que provienen del sistema de información del Programa Especializado de Atención del ICBF; el conocimiento teórico y metodológico que proviene de estudios de orden nacional e internacional sobre los determinantes del desarrollo moral y de los comportamientos prosociales desde la infancia hasta la adolescencia, al igual que los hallazgos y lecciones aprendidas de investigaciones longitudinales realizadas en el marco de procesos de reinserción.

[17] A partir de la definición de mecanismos de coordinación de acciones entre el área de protección, en la que se enmarca el programa Especializado de Atención a NNAJ desvinculados, y el área de prevención.

3. La Integración del EBDH con énfasis en la perspectiva diferencial de género, generacional y étnico-cultural. Para contribuir a la materialización de estas aproximaciones en las acciones que se adelantan en terreno es necesario cerrar las brechas de capacidades que se observan en los actores implicados.

4. La definición e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación que facilite verificar los avances del proceso en términos de a) productos generados con los recursos que se ponen a disposición para el desarrollo de los objetivos de la política; b) los resultados que se obtienen en términos de cambios previstos y no previstos teniendo como referente los factores de riesgo para el reclutamiento identificados por Econometría (2008) y que en esta evaluación se organizaron en función de los niveles de influencia que plantea el modelo ecológico del desarrollo.

3. SOSTENIBILIDAD

Este estudio evaluativo logró identificar retos en las siguientes cuatro áreas:

1. *Planificación*: En este momento el país se encuentra debatiendo en torno a diferentes asuntos de orden legislativo que, de ser aprobados, van a tener implicaciones importantes en los procesos de atención y prevención que se adelantan con los NNAJ: Ley de Víctimas, Ley de responsabilidad penal y Ley del primer empleo. Además el país está ante el desafío que implica la implementación de la Política de Prevención. Es perentorio que la OIM apoye el fortalecimiento de capacidades de los actores que a nivel nacional y local están encargados de los procesos de toma de decisiones con el fin de que sus actuaciones estén fundamentadas en evidencias, con enfoque de Derechos y perspectiva diferencial.

2. *Evaluación*: En cumplimiento del principio de rendición de cuentas del Enfoque de Derechos, después de 10 años de trabajo continuado en el tema de la atención de NNAJ desvinculados y la prevención del reclutamiento es urgente valorar la incidencia que han tenido las acciones. Para tal fin se recomienda, en primer lugar, hacer una revisión sistemática de las experiencias de prevención que se han adelantado con el apoyo de OIM/USAID, de esta manera es posible identificar buenas prácticas.

En segundo lugar, evaluar el impacto del programa de atención con el fin de estimar el efecto de las acciones en términos de los cambios que han producido en los NNAJ, sus familias y su red social. Los datos que arroje esta evaluación serán un insumo para los debates políticos que se generen en torno a los asuntos que conciernen a los NNAJ desvinculados y la prevención del reclutamiento. También contribuirán substancialmente a dar forma y significado a los derroteros que se definan sobre el futuro del programa al mismo tiempo que incrementarán su visibilidad y legitimidad.

3. *Gestión del conocimiento*: Colombia es el único país que en el mundo ha adelantado un proceso de reintegración en medio del conflicto armado. Esta experiencia es de interés para académicos, investigadores, profesionales en intervención psicosocial y políticos. Con apoyo de la OIM, a la fecha se han producido diversos materiales en torno a la temática y en la web es posible el acceso a documentos que no se encuentran organizados temática y temporalmente. Por otro lado, uno de los mayores esfuerzos realizados en el marco de los proyectos de OIM/USAID ha sido el fortalecimiento de capacidades del recurso humano encargado de los procesos del programa tanto en el ICBF y como en los operadores al nivel local. No obstante, estos esfuerzos se pierden con la alta rotación de personal que se presenta por las características de los procesos de contratación que se han establecido en el país.

Ante esta situación es deseable que la OIM:

- Defina un programa de investigación en el tema del reclutamiento de NNAJ y apoye el desarrollo de estudios consistentes con sus líneas estratégicas y que contribuyan al desarrollo del conocimiento en ésta área;
- establezca alianzas con centros de educación superior con el fin de promover la articulación de los temas relevantes para el programa (p. ej. trata de personas, atención de NNAJ desvinculados de GAI, prevención del reclutamiento de NNAJ de GAI, entre otros) en los currículos de formación de pregrado y posgrado;
- facilite la apropiación social del conocimiento que produce el programa mediante la implementación de una plataforma de información que haga disponible y accesible la memoria histórica de la experiencia, los documentos que orientan y apoyan conceptual y metodológicamente los procesos y los productos de investigación y evaluación que se generan en el país sobre los temas del programa;
- contribuya al fomento de la investigación en los temas prioritarios para el programa estableciendo alianzas con instituciones interesadas en apoyar financieramente el desarrollo del conocimiento en este campo. A nivel nacional, Colciencias podría ser un aliado estratégico importante.

4. *Políticas públicas*. En estos 10 años, la OIM ha jugado un papel fundamental en la definición de políticas referentes a los NNAJ desvinculados. Este rol continua siendo crucial, en términos de aportar datos, evidencias y conocimiento teórico y empírico para facilitar la toma de decisiones y la definición de estrategias; fortalecer la capacidad de los diferentes actores implicados y catalizar el cambio programático o social.

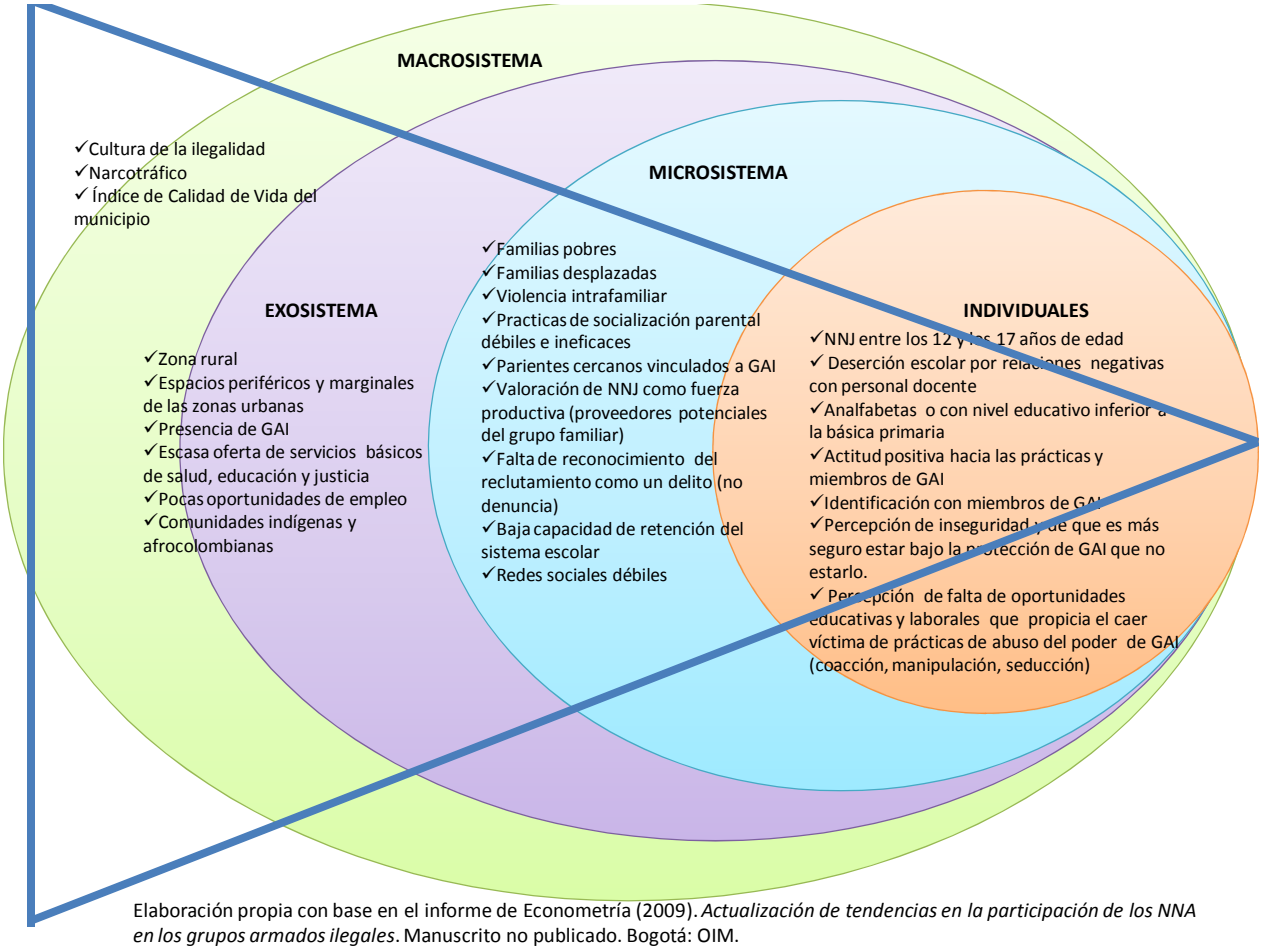
Como actor clave del proceso en el nivel más alto de la pirámide de Lederach (1997), ahora más que nunca, a la OIM le compete posicionar el tema en la agenda pública. Para ello es urgente cualificar y fortalecer los sistemas de información que ha diseñado el programa para dar cuenta de su gestión "en tiempo real". La información que arrojan el IICR y el RUI es relevante para retroalimentar las acciones pero, sobre todo, para favorecer el reconocimiento de la magnitud del problema del reclutamiento de NNAJ.

La OIM también puede contribuir a crear oportunidades para que el tema del reclutamiento de NNAJ se mantenga en la agenda pública, utilizando los medios de comunicación para divulgar el conocimiento acumulado que se produce sobre el fenómeno. En el nivel intermedio, puede involucrar a los centros de educación superior en el desarrollo de programas de formación e investigación sobre la temática. En el último nivel puede promover el liderazgo de las organizaciones de base mediante el acompañamiento de los NNAJ, de sus familias y de quienes constituyen su red social. En este proceso los MVRO constituyen una metodología particularmente útil.

Adicionalmente, la sostenibilidad de los esfuerzos que se adelanten en términos del fortalecimiento de la capacidad institucional exige apoyar al Estado Colombiano en la definición de políticas de contratación y compensación dirigidas a promover la estabilidad del recurso humano en los puestos de trabajo, al igual que en la definición de estándares para evaluar la calidad del recurso humano y de los servicios y su consiguiente aplicación en procesos de selección, certificación y acreditación de los operadores encargados de implementar acciones de atención a NNAJ desvinculados y de prevención del reclutamiento.

ANEXO NO. 1

Figura Número Dos. Factores asociados con el reclutamiento de NNA por GAI según el estudio sobre la actualización de tendencias en la participación de los NNA en los GAI (Econometría, 2009)



Elaboración propia con base en el informe de Econometría (2009). *Actualización de tendencias en la participación de los NNA en los grupos armados ilegales*. Manuscrito no publicado. Bogotá: OIM.