

# ÍNDICE PARA LA PREVENCIÓN DE RECLUTAMIENTO Y UTILIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES POR PARTE DE GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS AL MARGEN DE LA LEY

Enero 2016

## Introducción

Estimar los efectos que tiene una intervención programática y social es una tarea compleja, por cuanto son muchos los factores que deben precisarse para determinar que una acción tenga los resultados esperados. Al tratarse de dinámicas humanas, sociales y colectivas es difícil establecer relaciones causales. No obstante, el análisis de diferentes fuentes, la sistematización de información relevante y significativa, así como la observación estructurada y la elaboración de categorías de análisis permiten lograr conclusiones sobre los efectos y resultados de las intervenciones que pretenden transformar positivamente una realidad social que coloca en riesgo a la población.

Con base en diferentes fuentes de información estadística que caracteriza a los municipios se elaboró un índice de prevención de reclutamiento armado y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de Grupos Armados al Margen de la Ley –GAOML-, con el objetivo de identificar la capacidad institucional de los territorios para enfrentar dicho fenómeno.

El índice contempla la magnitud de victimización de la niñez por causas diferentes al conflicto armado, el reclutamiento forzado, la utilización y la capacidad institucional, medida esta última por la oferta social programática y su desempeño socio económico y fiscal.

Resulta una herramienta útil para conocer el grado de competencia de los municipios para enfrentar el riesgo de vulneración de la niñez ante eventuales casos de reclutamiento o utilización en la comisión de delitos punibles, invitando a una lectura territorial mucho más focalizada.

De esta forma, este documento servirá para todos los ciudadanos interesados en esta problemática, y especialmente a quienes toman las decisiones de políticas, programas y planes, para focalizar acciones que permitan robustecer la capacidad institucional de los territorios para la protección integral de la niñez.

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Misión en Colombia**

Cra. 14 No 93 B - 46 / Conmutador: 639 7777  
<http://www.oim.org.co>

Alejandro Guidi  
**Jefe de Misión**

Kathleen Keer  
**Jefe de Misión Adjunto**

Fernando Calado  
**Director de Programas**

Juan Manuel Luna  
**Coordinador del Programa Migración y Niñez**

©Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2016

.....

**Rueca Consultores SAS**

**Equipo de trabajo**

Gilma Liliana Ballesteros Peluffo  
**Directora de Proyectos**

**Investigadores**

Jose Fernando Torres Pacheco  
Rafael Angel Ballesteros Peluffo  
Douglas Andrés Ballesteros Peluffo

Bogotá, Colombia

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada, en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), Rueca Consultores S.A.S. y la OIM. Los contenidos son responsabilidad de Rueca Consultores S.A.S. y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o el gobierno de Estados Unidos de América, ni de la OIM.

**Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales, siempre que se cite la fuente.**



---

## 1. Índices: Herramientas para el análisis

Un índice es una síntesis, de una diversidad de variables que explican un conjunto de dimensiones, por lo general, es una versión sinóptica de una serie de indicadores. Convirtiéndose en una herramienta que permite aproximarse a la evaluación de características múltiples de un fenómeno.

Es una herramienta útil para el análisis sistemático de un fenómeno, porque resume una amplia gama de información, facilitando el estudio de una realidad compleja. Los índices permiten monitorear el comportamiento de un fenómeno, conocer el desempeño en el tiempo y realizar una clasificación ordinal.

Ahora bien, los índices de riesgo, son una metodología particular, para evaluar los factores determinantes que

provocan un evento que se quiere impedir, la probabilidad de que suceda dada una serie de variables que se han valorado e identificado su influencia en el evento, pero lo más importante, es que el objetivo de los índices de riesgo es incidir eficientemente para disminuir la probabilidad de que el evento estudiado suceda.

Por lo anterior, un índice de riesgo es un instrumento, que aporta información importante en un proceso de toma de decisiones. En el marco del diseño e implementación de políticas públicas influye en las acciones de prevención y en los territorios con mayor probabilidad de riesgo, para los tomadores de decisiones, se convierte cada vez en un instrumento valorado porque ofrece una lectura de una situación compleja, mide el desempeño de un territorio, un país o una región.

## 2. Metodología

Con el objetivo de hacer un análisis cuantitativo de la efectividad de las acciones de prevención del reclutamiento forzado y la utilización de niños, niñas y adolescentes, se propuso realizar un índice de prevención que permita identificar la capacidad institucional de los municipios para contener el riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, así como la victimización por causa de otras violencias.

La información estadística relacionada que estima la magnitud del fenómeno es compleja, de difícil acceso y dispersa, lo cual implica conocer e identificar los datos, gestión de los mismos ante las entidades competentes, para luego proceder a clasificar y analizar la información.

Es necesario establecer las categorías de análisis y las posibles relaciones para hacer los cálculos y elaborar el índice. Así como identificar información con desagregación municipal, disponible anualmente para lograr un análisis longitudinal y por edades simples, para restringirlo al grupo etario de interés.

Para lograr lo propuesto se estableció como periodo de análisis los años 2011, 2012, 2013 y 2014 y se calculan tres (3) componentes para generar los indicadores de prevención del reclutamiento forzado y la utilización de niños, niñas y adolescentes así:

1. Ocurrencia del hecho victimizante de reclutamiento: Con base en el registro de información de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas de la Violencia – UARIV- se obtienen los datos correspondientes a la ocurrencia del hecho victimizante por reclutamiento y utilización para el periodo 1984 – 2014.
2. Victimización menores de edad: Este componente pretende estimar la magnitud de victimizaciones por causa de otras violencias por fuera del conflicto armado. Para calcularlo se tienen en cuenta las siguientes variables generadas por el ICBF: mortalidad en menores de edad (por causas externas, incluye homicidios), mortalidad por accidentes de tránsito, violencia intrafamiliar, violencia, sexual, maltrato infantil, suicidio. Este componente intenta medir la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

3. Capacidad Institucional: Mide la capacidad administrativa, financiera y de inversión de las entidades territoriales para hacer frente a los hechos victimizantes que se presentan en sus municipios, la información fue obtenida por el Departamento Nacional de Planeación – DNP-, en este componente se tuvieron presentes las siguientes variables: Eficacia, Eficiencia, Índice Capacidad Administrativa e Índice de Desempeño Fiscal.

## 2.1 Método de Estimación

El método de estimación empleado fue la combinación de componentes principales y correlación canónica por cada uno de los componentes. Estas técnicas permiten la reducción de la dimensionalidad de un problema multivariado.

El proceso inicia con analizar la matriz de correlación para determinar si es posible eliminar variables que este altamente correlacionas, en este ejercicio, en ninguno de los componentes se presentaron correlaciones superiores al 75%, por lo que no se consideró eliminar ninguna variable del análisis.

Para el primer componente no se requirió ninguna de estas técnicas ya que solo se tiene una variable, esta se calculó como el número total de niños, niñas y adolescentes reclutados dividido en el número de niños, niñas y adolescentes del municipio por 1000, para obtener una tasa por cada 1000 habitantes. Debido a la presencia recurrentes de ceros, la variable no fue normalizada.

Para el segundo componente, se clasificaron las variables en dos grupos a partir de las correlaciones, de

tal manera que la correlación dentro del grupo fuera alta y entre grupos baja. Una vez obtenidos los grupos se estima por correlación canónica generando dos nuevas variables como combinación lineal de las variables del grupo y altamente correlacionadas. Se escoge la variable con mayor varianza para permitir una mejor clasificación de municipios. La normalización de esta variable se genera utilizando una distribución normal.

Para el tercer componente se estima por componentes principales, el primer componente resultante recoge el 80% de la varianza del todo el grupo de variables y mantiene los signos esperados, de tal manera que este representa adecuadamente el problema multidimensional del componente.

Finalmente cada componente se clasifica en tres categorías, alta, media y baja, para la obtención de estos grupos se utiliza la técnica de clúster con la técnica de vecino más cercano.

Estos tres componentes se consideran deseables en el estudio planteado, estadísticamente no fue posible relacionar los tres componentes en un indicador sintético. Teóricamente se espera que la relación entre los dos primeros componentes sea positiva e inversa con el tercer componente, sin embargo, eso no se presenta con un recurrencia mayor al 75% de los datos observados ni en los años en estudio. Por tal motivo se sugiere análisis de tipo cualitativo referente a focalización, concentrándose en los municipios con altas tasas de reclutamiento, altas tasas de victimización y bajas o medias de capacidad institucional.

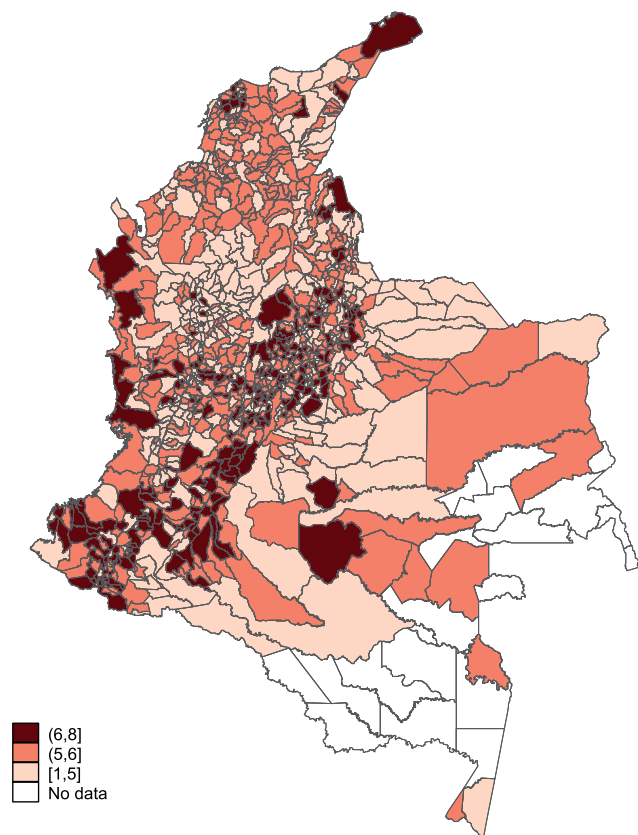
## 3. Resultados nacionales del cálculo del índice de prevención de reclutamiento forzado y utilización de niños, niñas y adolescentes.

El índice se calculó para todo el país, eso significa la totalidad de los municipios de Colombia, con el objetivo de que dicho instrumento pueda ser útil en el análisis de la situación de cualquier municipio frente a la contención de reclutamiento forzado y utilización en especial y de victimizaciones por causa de

otras violencias diferentes al conflicto armado en general.

Como resultado de dicho ejercicio se puede destacar los municipios con mayor nivel de capacidad institucional y un bajo nivel de riesgo de reclutamiento:

### Índice de prevención de reclutamiento (por municipios)



Como podemos observar los territorios con color más oscuro son quienes presentan un índice bajo para la prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas adolescentes, bien sea porque presenta una baja o media capacidad institucional y/o alto riesgo de reclutamiento o victimización. En la medida que el color descende su intensidad significa que existe una mayor capacidad institucional y un menor riesgo de reclutamiento.

El análisis con base en la construcción del índice señala que 188 municipios registran una alta capacidad insti-

tucional y un bajo nivel de riesgo de reclutamiento, lo que los sitúa en un lugar privilegiado para la protección. 355 municipios presentan un nivel medio de capacidad institucional y un nivel bajo de reclutamiento, lo cual implica el desarrollo de capacidad para la prevención. Esto significa que en teoría, el país presenta 543 municipios que a lo largo de los años 2011, 2012, 2013 y 2014 han generado acciones efectivas que permiten contener el riesgo de reclutamiento y utilización.

Santa Rosa del Sur en el departamento de Bolívar se destaca porque presenta un nivel medio de capacidad institucional al tiempo que un nivel medio de riesgo de reclutamiento. Los municipios de Cauca y Urrao (Antioquia), Cubará (Boyacá), Páez (Cauca), San Martín (Meta), El Rosario y El Tarra (Norte de Santander) Rovira y San Antonio (Tolima), tienen un nivel alto de reclutamiento por las condiciones en las que se desarrolla el conflicto armado en sus territorios, pero han aumentado su capacidad institucional para la contención del mismo a un nivel medio.

571 municipios en el país registran un bajo nivel de riesgo de reclutamiento, pero también una capacidad institucional baja, si en algún momento su nivel de riesgo aumentara. Aunque el comportamiento de los últimos años muestra un comportamiento positivo en materia de reclutamiento, el indicador de victimización por otras violencias sugiere intervenciones al menos en 81 municipios, que permitan proteger a niños, niñas y adolescentes de otras violencias que suceden por fuera del conflicto armado. Se destacan 58 municipios que registran no solo una alta capacidad institucional, sino un bajo nivel de riesgo de reclutamiento y victimización en los últimos 4 años, como Prado, Soledad, Briceño, Santo Tomás, Muzo, Tibacuy, Natagaima, etc.

## 4. Resultados de los municipios priorizados del cálculo del índice de prevención de reclutamiento forzado y utilización de niños, niñas y adolescentes.

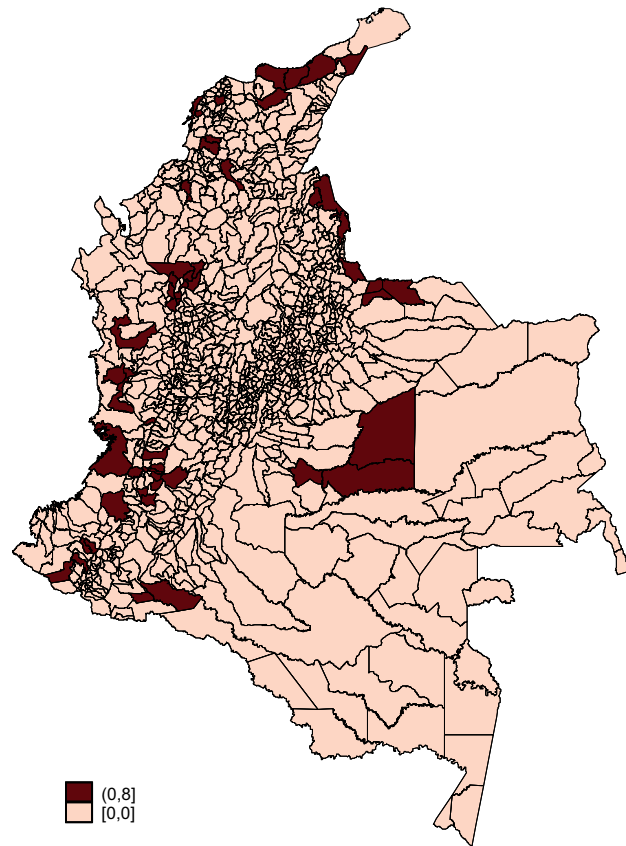
En cuanto a los resultados puntuales para los 54 municipios priorizados, se destaca como veremos a continuación que cinco (5) municipios de los 54 presentan

una alta capacidad institucional y un comportamiento en los últimos cuatro años de un nivel bajo de riesgo de reclutamiento, (Puerto Tejada, Policarpa, Samaniego,

Tibú y Palmira), lo que implica una situación prácticamente óptima. Un municipio – Yarumal- presenta alto nivel de capacidad institucional para lograr prevenir el reclutamiento y la utilización, pero su nivel de riesgo es medio, producto de la intensidad del conflicto armado en la región.

Once (11) municipios (Buriticá, Liborina, Sabanalarga, Corinto, El Tambo, Miranda, Toribio, Maicao, Puerto Lleras, El Tarra y Buenaventura), lograron aumentar su capacidad institucional a un nivel medio para contener el riesgo de reclutamiento. De estos 11 municipios, 10 de ellos presentan un bajo nivel de riesgo de reclutamiento, lo que los sitúa en una posición satisfactoria con respecto a las medidas generadas para la prevención de reclutamiento. Solamente El Tarra en Norte de Santander registra un alto nivel de reclutamiento durante los años estudiados, cuando se observa el comportamiento del municipio particularmente, se puede explicar por la intensidad del conflicto armado, pero se debe destacar el desarrollo de acciones institucionales para prevenir el fenómeno.

### Municipios priorizados (por municipios)



Como podemos observar treinta y seis (36) municipios presentan un nivel bajo en materia de capacidad institucional versus un nivel bajo de riesgo de reclutamiento de acuerdo a la concentración de niños, niñas y adolescentes en el municipio. Aunque no es una situación ideal, es importante destacar que el riesgo de reclutamiento ha disminuido en los últimos cuatro años, que las causas se pueden atribuir a una disminución de la intensidad del conflicto armado por un lado, pero por otro, a la presencia institucional pública y privada en los municipios que ha generado mayor capacidad de contingencia.

Sólo dos (2) municipios (Santafé de Antioquia – Antioquia y Puerto Guzman – Putumayo-) de los 54 registran una baja capacidad institucional y un riesgo alto de reclutamiento de acuerdo al porcentaje de la población menor de 18 años de edad. Esta situación es la más difícil, porque significa una afectación de la intensidad del conflicto armado y la incapacidad institucional y comunitaria de contener dichas afectaciones. Dos municipios más presentan igualmente un nivel bajo de capacidad institucional y un riesgo medio de reclutamiento (Peque y San Andrés de Cuerquia – Antioquia).

En resumen se destacan los siguientes municipios con comportamiento óptimo, cuyas acciones en materia de prevención han sido efectivas:

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PORCENTAJE MENORES RECLUTADOS	VICTIMIZACIÓN MENORES	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	PORCENTAJE MENORES EN EL MUNICIPIO 2014
Antioquia	Yarumal	MEDIO	ALTO	ALTO	BAJO
Cauca	Puerto Tejada	BAJO	ALTO	ALTO	BAJO
Nariño	Policarpa	BAJO	BAJO	ALTO	BAJO
Nariño	Samaniego	BAJO	BAJO	ALTO	BAJO
Norte de Santander	Tibú	BAJO	MEDIO	ALTO	BAJO
Valle del Cauca	Palmira	BAJO	ALTO	ALTO	BAJO

Los siguientes municipios tienen un comportamiento adecuado, es decir, que las acciones en materia de prevención han logrado elevar los niveles de capacidad institucional y contener el riesgo de reclutamiento.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PORCENTAJE MENORES RECLUTADOS	VICTIMIZACIÓN MENORES	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	PORCENTAJE MENORES EN EL MUNICIPIO 2014
Antioquia	Buriticá	BAJO	MEDIO	MEDIO	BAJO
Antioquia	Liborina	BAJO	BAJO	MEDIO	BAJO
Atlántico	Sabanalarga	BAJO	BAJO	MEDIO	BAJO
Cauca	Corinto	BAJO	ALTO	MEDIO	BAJO
Cauca	El Tambo	BAJO	BAJO	MEDIO	BAJO
Cauca	Miranda	BAJO	BAJO	MEDIO	BAJO
Cauca	Toribio	BAJO	BAJO	MEDIO	BAJO
La Guajira	Maicao	BAJO	MEDIO	MEDIO	BAJO
Meta	Puerto Lleras	BAJO	MEDIO	MEDIO	MEDIO
Norte de Santander	El Tarra	ALTO	BAJO	MEDIO	MEDIO
Valle del Cauca	Buenaventura	BAJO	MEDIO	MEDIO	BAJO

Estudiando los últimos cuatro años, los siguientes municipios presentan una disminución del nivel de reclutamiento, resultando como bajo en materia de riesgo. Aunque su capacidad institucional sigue siendo también baja. No obstante, la lectura que se debe realizar es que las acciones integrales han impactado de una u otra forma en disminuir la afectación del conflicto armado, al menos en materia de reclutamiento.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PORCENTAJE MENORES RECLUTADOS	VICTIMIZACIÓN MENORES	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	PORCENTAJE MENORES EN EL MUNICIPIO 2014
Antioquia	Briceño	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Antioquia	Ituango	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Antioquia	Olaya	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Antioquia	Toledo	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Antioquia	Valdivia	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Bolívar	Cartagena	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Bolívar	El Carmen de Bolívar	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Bolívar	Magangué	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Bolívar	San Jacinto	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Bolívar	Turbaco	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Cauca	Caldono	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO

Cauca	Silvia	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Córdoba	Ciénaga de Oro	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Chocó	Quibdó	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Chocó	Istmina	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
La Guajira	Riohacha	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
La Guajira	Dibulla	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Magdalena	Santa Marta	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Magdalena	Aracataca	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Meta	Mapiripán	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Meta	Puerto Gaitán	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Nariño	Cumbitara	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Nariño	Ricaurte	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Norte de Santander	Cúcuta	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Tolima	Planadas	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Valle del Cauca	Florida	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Valle del Cauca	Jamundí	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
Valle del Cauca	Trujillo	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Arauca	Araucuita	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO
Arauca	Fortul	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Arauca	Saravena	BAJO	ALTO	BAJO	BAJO
Putumayo	Puerto Caicedo	BAJO	MEDIO	BAJO	BAJO

Ahora bien, de los 54 municipios, los siguientes cuatro municipios lograron una baja efectividad para prevenir el reclutamiento forzado y la utilización de niños, niñas y adolescentes.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PORCENTAJE MENORES RECLUTADOS	VICTIMIZACIÓN MENORES	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	PORCENTAJE MENORES EN EL MUNICIPIO 2014
Antioquia	Santafé de Antioquia	BAJO	ALTO	BAJO	ALTO
Antioquia	Peque	BAJO	MEDIO	BAJO	MEDIO
Antioquia	San Andrés de Cuerquía	BAJO	ALTO	BAJO	MEDIO
Putumayo	Puerto Guzmán	BAJO	BAJO	BAJO	ALTO

En resumen 50 de los 54 municipios estudiados presentan algún tipo de efectividad en sus acciones de prevención puesto que el municipio ha aumentado su capacidad institucional o ha disminuido el riesgo de reclutamiento.

El índice está dispuesto en formato Excel para todos los municipios para que se pueda analizar cualquier territorio.

## 5. Principales hallazgos y conclusiones

El país presenta 543 municipios que a lo largo de los años 2011, 2012, 2013 y 2014 han generado acciones efectivas que permiten contener el riesgo de reclutamiento y utilización.

Los municipios de Cauca y Urrao (Antioquia), Cubará (Boyacá), Páez (Cauca), San Martín (Meta), El Rosario y El Tarra (Norte de Santander) Rovira y San Antonio (Tolima), tienen un nivel alto de reclutamiento por las condiciones de intensidad en las que se desarrolla el conflicto armado en sus territorios, pero han aumentado su capacidad institucional para la contención del mismo a un nivel medio.

571 municipios en el país registran un bajo nivel de riesgo de reclutamiento, pero también una capacidad institucional baja. El indicador de victimización por otras violencias sugiere intervenciones al menos en 81 de estos 571 municipios, que permitan proteger a niños, niñas y adolescentes de otras violencias que suceden por fuera del conflicto armado.

58 municipios registran una alta capacidad institucional y un bajo nivel de riesgo de reclutamiento y victimización en los últimos 4 años, lo que significa una situación óptima.

Con respecto a los 54 municipios priorizados en materia de intervenciones para generar acciones de prevención de reclutamiento se destaca lo siguiente:

Cinco (5) municipios (Puerto Tejada, Policarpa, Samaniego, Tibú y Palmira) de los 54 presentan una alta capacidad institucional y un comportamiento en los últimos cuatro años de un nivel bajo de riesgo de reclutamiento y utilización, lo que implica una situación prácticamente óptima. Un municipio – Yarumal- presenta alto nivel de capacidad institucional para contener el riesgo de

reclutamiento y utilización, pero su nivel de riesgo es medio, producto de la intensidad del conflicto armado en la región.

Once (11) municipios (Buriticá, Liborina, Sabanalarga, Corinto, El Tambo, Miranda, Toribio, Maicao, Puerto Lleras, El Tarra y Buenaventura) lograron aumentar su capacidad institucional a un nivel medio para contener el riesgo de reclutamiento y utilización. De estos 11 municipios, 10 de ellos presentan un bajo nivel de riesgo de reclutamiento, lo que los sitúa en una posición satisfactoria con respecto a las medidas generadas para la prevención de reclutamiento. Solamente El Tarra en Norte de Santander registra un alto nivel de reclutamiento durante los años estudiados, cuando se observa el comportamiento del municipio particularmente, se puede explicar por la intensidad del conflicto armado, pero se debe destacar el desarrollo de acciones institucionales para prevenir el fenómeno.

Sólo dos (2) municipios (Santafé de Antioquia – Antioquia, Puerto Guzman – Putumayo-) de los 54 registran una baja capacidad institucional y un riesgo alto de reclutamiento de acuerdo al porcentaje de la población menor de 18 años de edad. Esta situación es la más difícil, porque significa una afectación de la intensidad del conflicto armado y la incapacidad institucional y comunitaria de contener dichas afectaciones. Dos municipios más presentan igualmente un nivel bajo de capacidad institucional y un riesgo medio de reclutamiento (Peque y San Andrés de Cuerquia – Antioquia).

Cincuenta (50) de los cincuenta y cuatro 54 municipios estudiados presentan algún tipo de efectividad positiva en sus acciones de prevención puesto que el municipio ha aumentado su capacidad institucional y/o ha disminuido el riesgo de reclutamiento.