



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

Evaluación del Programa de atención a niños y niñas desvinculados de los GAI: 2005-2008

Informe final

Bogotá D.C., octubre 7 de 2008

econometría
Consultores 

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A NIÑOS Y NIÑAS DESVINCULADOS(AS) DEL CONFLICTO ARMADO: 2.005-2008

TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
1. ANTECEDENTES	1
2. MARCO METODOLÓGICO Y TRABAJO DE CAMPO	4
3. EL PROGRAMA 2005-2008: RESULTADOS, LOGROS Y LIMITACIONES	6
3.1 RESULTADOS PROGRAMÁTICOS	6
3.2 CASAS DE TRÁNSITO	6
3.3 CENTROS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADOS (CAE)	7
3.4 OPCIONES ACOMPAÑADAS DE VINCULACIÓN A LA VIDA CIVIL	8
3.4.1 Hogares tutores	9
3.4.2 Hogares gestores	10
3.4.3 Casa Juvenil	11
3.4.4 Centros de Referenciación y Oportunidades Juveniles (CROJ)	12
3.5 CUBRIMIENTO DEL PROGRAMA	13
3.5.1 Vinculación al sistema educativo	14
3.5.2 Capacitación para el trabajo	15
3.5.3 Consecución de empleos	15
3.5.4 Actividades de prevención	16
3.6 PRINCIPALES LOGROS Y LIMITACIONES	17
4. RECOMENDACIONES	20
4.1 RECOMENDACIONES EN EL COMPONENTE DE PREVENCIÓN	20
4.2 RECOMENDACIONES EN EL COMPONENTE DE ATENCIÓN	24

ANEXO A: GUÍA DE ENTREVISTAS

1. ANTECEDENTES¹

La permanencia de niños, niñas y jóvenes en grupos armados ilegales es una trasgresión a sus derechos, reconocidos por la Constitución Política del país y por el Derecho Internacional Humanitario (DIH). La participación de la niñez en el conflicto tiene las siguientes implicaciones:

- Es una infracción al Derecho Internacional Humanitario,
- Es una de las peores formas de trabajo infantil,
- Vulnera los derechos fundamentales de los niños,
- Es una modalidad del delito de trata de personas.

El objetivo general de la cooperación de la OIM en el Programa es *contribuir a los esfuerzos nacionales para mejorar las condiciones actuales que tienen los niños excombatientes*. El objetivo del convenio suscrito entre el ICBF y la OIM fue establecer las acciones de cooperación entre las partes para planear, programar, financiar, ejecutar y evaluar acciones integrales orientadas a atender a los menores excombatientes, a sus familias y a las comunidades receptoras². Se definieron las siguientes áreas de trabajo:

1. Construcción de una red de apoyo social.
2. Fortalecimiento del ICBF para atender esta problemática.
3. Complementación del marco jurídico vigente y realización de su difusión entre los funcionarios que deben atender esta problemática.
4. Diseño de un plan de contingencia, en caso de una desmovilización masiva, y
5. Realización de campañas de información a la comunidad sobre las instancias de atención a menores excombatientes.

El enfoque planteado se enmarca en una lógica de restitución de derechos y protección integral, así como eficiencia en el manejo de los recursos. Es fundamental la reconstrucción de un proyecto de vida por fuera del conflicto armado, garantizando los derechos de los niños, ayudando a la construcción de ciudadanía considerando la perspectiva de género el respeto por las minorías étnicas y la inserción social.

¹ Este Informe corresponde a la entrega final del contrato de prestación de servicios PSPJ-6002008 CHS que adelantó Econometría S.A. con La OIM. El Proyecto fue dirigido por Hernán Salamanca Uribe. Participaron como investigadores en el estudio Diego Sandoval Peralta, Claudia Peñaranda Rodríguez, Marta María Moreno y Santiago González Becerra. La edición del informe realizada por Martha Lucía Gutiérrez.

² OIM – ICBF; **Convenio de Cooperación** No. 352 celebrado entre el ICBF y la OIM. Marzo 2001.

La Organización Internacional de Migraciones (OIM) implementa desde marzo del 2001 el Programa de Apoyo a niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados irregulares (GAI). Durante el tiempo de desarrollo del Programa, se realizaron distintas evaluaciones de término medio que permitieron ir realizando ajustes e ir conociendo principales resultados producto de las acciones ejecutadas. Al finalizar el programa, la OIM y USAID han buscado realizar una tercera evaluación concentrada en el período 2005 – 2008 y que cuente con un especial énfasis en la identificación de recomendaciones que optimicen acciones futuras y puedan ser tenidas en cuenta en el diseño y ejecución de un siguiente programa; en este sentido la presente evaluación se constituye en una oportunidad para revisar y analizar el enfoque con el cual se estructuraron las estrategias, las actividades e inversiones del Programa y las metodologías que fueron aplicadas.

Los objetivos del Programa de Apoyo a niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados irregulares (GAI) son:

- a. Apoyar los esfuerzos para reintegrar a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los GAI a ambientes no conflictivos, donde cuenten con la protección para la restitución de sus derechos por parte del Estado,
- b. Diseñar e implementar estrategias de prevención al reclutamiento, para lo cual se identificaron las comunidades en mayor riesgo,
- c. Fortalecer las instituciones y organizaciones locales para atender la problemática de este grupo y resolver sus necesidades legales, psicológicas y socio-económicas.

El Programa ha contado con dos estrategias:

1. La prevención al reclutamiento,
2. La asistencia a la reintegración del grupo que se ha desvinculado.

En el proceso de atención se han desarrollado de manera progresiva, de acuerdo con las necesidades detectadas, varios modelos para la estadía de los niños, niñas y adolescentes, buscando responder con ellos a (i) los perfiles de los y las beneficiarios/as, (ii) el tiempo que pueden permanecer en el Programa, (iii) la adecuación a las problemáticas de los niños y niñas, dando especial prioridad a aquellas modalidades de atención que fortalezcan de mejor manera su reintegración, y (iv) al desarrollo de modalidades de transición y acompañamiento de los jóvenes hacia la vida en sociedad.

El modelo de atención tiene varias modalidades como son los Centros de Atención Especializada (CAE), los Hogares de atención transitoria (HAT) y los Hogares tutores (HT), los cuales llegan a su fase final a través de los Centros de Referencia y Oportunidades Juveniles (CROJ). Mediante los CROJ, el Programa en sus objetivos acentúa el proceso de transición hacia la inclusión social del adolescente y en su labor se

crean y brindan herramientas de orientación y acompañamiento hacia las oportunidades identificadas por grupos de trabajo especializados.

De acuerdo con los reportes trimestrales de USAID-OIM, a junio de 2008 se han atendido 3857 menores de 18 años de edad que han dejado los grupos armados al margen de la ley. De los 3857 niños, niñas y adolescentes desvinculados, 2.819 son hombres (73.1%) y 1.038 son mujeres (26.9%). En promedio la edad de ingreso al Programa es de 16 años.

En el ejercicio de proponer algunas recomendaciones a futuro que tengan en cuenta los resultados y procesos ejecutados por el Programa, el presente informe, es el producto de un proceso evaluativo a través del cual en un primer capítulo se hace una breve presentación que describe en contexto el Programa y presenta de manera sucinta los antecedentes del mismo y los objetivos de la evaluación. Un segundo capítulo, que describe la metodología de evaluación utilizada y de trabajo de campo realizado para su ejecución. En el tercer capítulo se presentan los resultados programáticos del ejercicio 2005-2008 y los principales logros y limitaciones del mismo determinados por la consultoría; y finalmente, un capítulo con las recomendaciones detalladas tanto para el componente de prevención como para el de atención.

2. MARCO METODOLÓGICO Y TRABAJO DE CAMPO

La presente evaluación se basó en el análisis de información secundaria y documental provista por la OIM, así como en la realización de entrevistas semi-estructuradas en varios lugares del país en donde opera el Programa. Dado el enfoque solicitado por la OIM y USAID de privilegiar la búsqueda de aspectos claves del Programa, que con miras a una nueva fase deben ser fortalecidos, ajustados o eliminados, se diseñó una guía de entrevista semi estructurada que fue concertada en reunión con responsables OIM de los componentes de prevención y de atención. La guía de entrevistas además de definir las temáticas, propuso los aspectos de cada una de ellas que debían ser indagados con los distintos entrevistados, con miras a dirigir la evaluación hacia recomendaciones.

Con el objetivo de cubrir durante las visitas zonas con proyectos tanto de atención como de prevención se ajustó el plan de visitas y se cambió respecto a las zonas inicialmente previstas a Cali por la ciudad de Tumaco y se incluyó a Pasto para conocer el trabajo preventivo con Afrocolombianos y grupos indígenas. El cuadro 2.1 muestra cómo se realizaron durante agosto de 2008 y por componentes, las visitas de campo.

Cuadro 2.1

VISITAS DE CAMPO SEGÚN CIUDAD Y COMPONENTE: AGOSTO DE 2008

Ciudades visitadas	Modalidad de Atención	Proyecto de Prevención	Actores entrevistados
Cartagena	Centro de Atención Especializada Centro de Referencia y Oportunidades Juveniles	NA	<ul style="list-style-type: none"> • Directivos del Centro Zonal del ICBF • Directora regional del Caribe del Programa por parte de la OIM • Equipo operador del CAE a cargo de FUNDESOCIAL • Equipo operador del CROJ del Caribe a cargo de CONFENALCO • Beneficiarios del Programa
Sincelejo- Montes de María	NA	Elaboración de mapas de riesgo Proyectos financiados por el Fondo Multipropósito	<ul style="list-style-type: none"> • Directivos de la Fundación Restrepo Barco • Directivos de la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María
Armenia	Hogares tutores Centro de Referencia y Oportunidades Juveniles	NA	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Zonal ICBF • Equipo Operador de la Universidad del Quindío • CROJ del Eje Cafetero
Manizales	Hogares tutores	NA	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Zonal ICBF • Equipo operador de la Universidad de Caldas • Equipo operador del Aula del SOL

Ciudades visitadas	Modalidad de Atención	Proyecto de Prevención	Actores entrevistados
Villavicencio	Hogares tutores Centro de Referencia y Oportunidades Juveniles	Elaboración de mapas de riesgo Proyectos enfocadas específicamente a indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • Directora del centro zonal ICBF • Directora del SENA • Equipo operador Corporación Compartir • Gobernación del Meta (Prevención)
Medellín	Hogar Transitorio Centro de Atención Especializada Centro de Referencia y Oportunidades Juveniles - CROJ		<ul style="list-style-type: none"> • Directora Equipo Técnico, Centro Zonal ICBF • Equipo operador del Hogar Transitorio • Equipo operador del Centro de Atención Especializada • Jefe de Juventud Comfenalco y Coordinador del CROJ
Pasto	Centro de Referencia y Oportunidades Juveniles CROJ	Proyecto la Shagra en Pasto	Director y Equipo operador CROJ Director de la Organización Indígena responsable del proyecto y equipo operador
Tumaco		Mapas de riesgo en tres colegios de Tumaco	Reunión con maestros y alumnos de los tres colegios. Comité técnico del proyecto

A nivel nacional se realizaron entrevistas con la Directora Técnica del ICBF; con la Directora del programa de Desvinculados del ICBF; con la doctora Beatriz Linares Cantillo, como consultora especialista de OIM y coordinadora de la Política Nacional de Prevención del Reclutamiento de Niñas y Niños; con el responsable de desvinculados de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR); con el responsable del tema de desvinculados en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y con las responsables del tema de desvinculados en la Fundación Social y la Fundación Restrepo Barco.

De igual manera, como insumo fundamental, el equipo consultor sostuvo reuniones informativas con los responsables de los componentes de prevención y atención del programa de desvinculados en la OIM, así como con las delegadas de la USAID de quienes se recibieron los insumos necesarios para definir el enfoque de la presente evaluación.

A todos los entrevistados se les preguntó sobre los aspectos críticos identificados en la guía de entrevistas. (Ver anexo A).

3. EL PROGRAMA 2005-2008: RESULTADOS, LOGROS Y LIMITACIONES

Si bien, se puede afirmar que en general lo alcanzado por el programa durante este período puede ser catalogado como exitoso, en el presente capítulo se señalan los principales resultados alcanzados y se hace énfasis en aquellos aspectos que la consultoría ha identificado como claves, ya sea por su relevancia en el éxito alcanzado o por la limitación que significan para que el Programa continúe siendo exitoso.

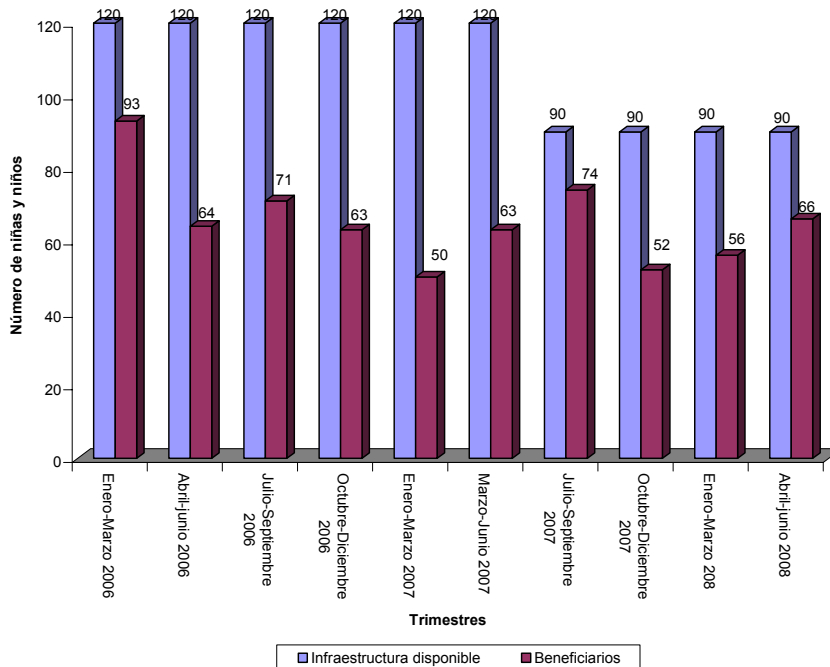
3.1 RESULTADOS PROGRAMÁTICOS

El programa cuenta con cuatro fases y cuatro subprogramas. Las cuatro fases corresponden a las siguientes: Casas de tránsito y centros de recepción, Centros de Atención Especializada (CAE), opciones de salida y servicios de reunificación familiar. Los cuatro subprogramas son: generación de ingresos, educación, salud cultura y recreación y los Centros de Referenciación y Oportunidades Juveniles (CROJ).

3.2 CASAS DE TRÁNSITO

Cuando un niño entra al programa, la primera instancia corresponde a los hogares de tránsito. En éstos se evalúa si el menor cumple las características para entrar al programa, si es del caso se gestiona su inclusión. De otra parte se realiza un diagnóstico de la condición física psicológica y jurídica del niño. Las casas cuentan con personal especializado y criterios de evaluación definidos. A junio de 2008 el programa cuenta con tres casas de tránsito, ubicadas en los departamentos de Valle, Antioquia y Santander. En promedio el tiempo que duran los niños en las casas es de un mes. En la gráfica 3.1 se observa la disponibilidad de infraestructura con que cuentan las casas de tránsito y el número de niños y jóvenes atendidos cada trimestre. En promedio la ocupación de las casas de tránsito corresponde al 61%.

Gráfica 3.1
INFRAESTRUCTURA DISPONIBLE Y NIÑOS ATENDIDOS POR TRIMESTRE EN LAS CASA DE TRÁNSITO

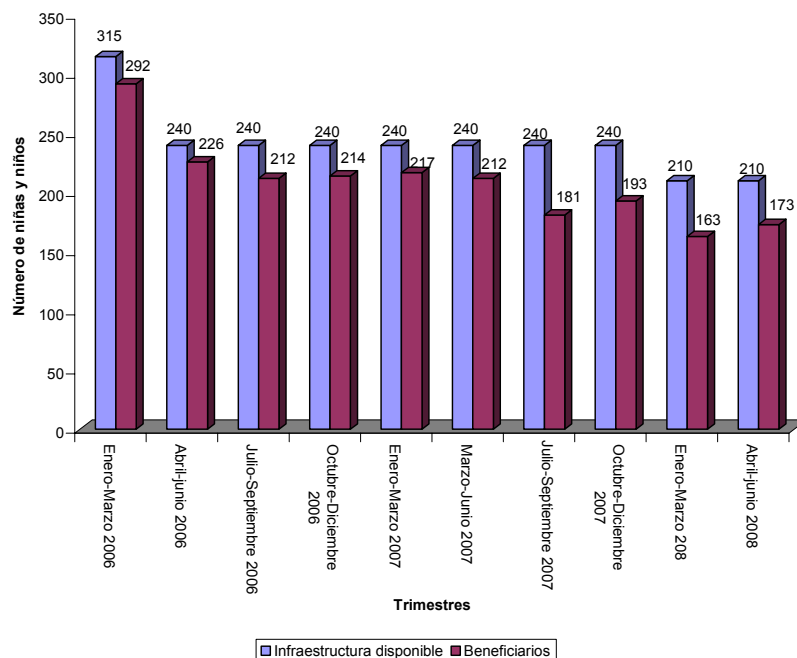


Fuente: Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

3.3 CENTROS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADOS (CAE)

Los CAE se constituyen en parte fundamental del proceso que busca la reincorporación a la vida civil, en éstos se brinda atención psicosocial, tendiente a superar las secuelas de la guerra y lograr una vinculación efectiva a la sociedad. La función de los CAE's resulta primordial, en cuanto son los encargados de brindar y afianzar las conductas para que los niños y jóvenes logren ser asimilados de manera armoniosa como miembros respetuosos y activos de la sociedad, es por ello que no se puede establecer con precisión cuanto tiempo pasaran los niños en los CAE; sin embargo, el período promedio se estima alrededor de ocho meses. Como resultado de su evolución, los centros han implementado criterios de evaluación que les permiten conocer cuando esta listo un niño para pasar a la siguiente etapa. Es en estos centros donde tiene lugar el inicio o retoma del proceso educativo, así como la atención en salud, cultura y recreación. A junio de 2008 existen 8 centros ubicados en los departamentos de: Antioquia, Bogotá D.C, Bolívar, Risaralda, Valle y dos en el departamento de Santander. En promedio la ocupación de los CAE corresponde al 86%.

Gráfica 3.2
INFRAESTRUCTURA DISPONIBLE Y NIÑOS ATENDIDOS POR TRIMESTRE EN LOS CENTROS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA



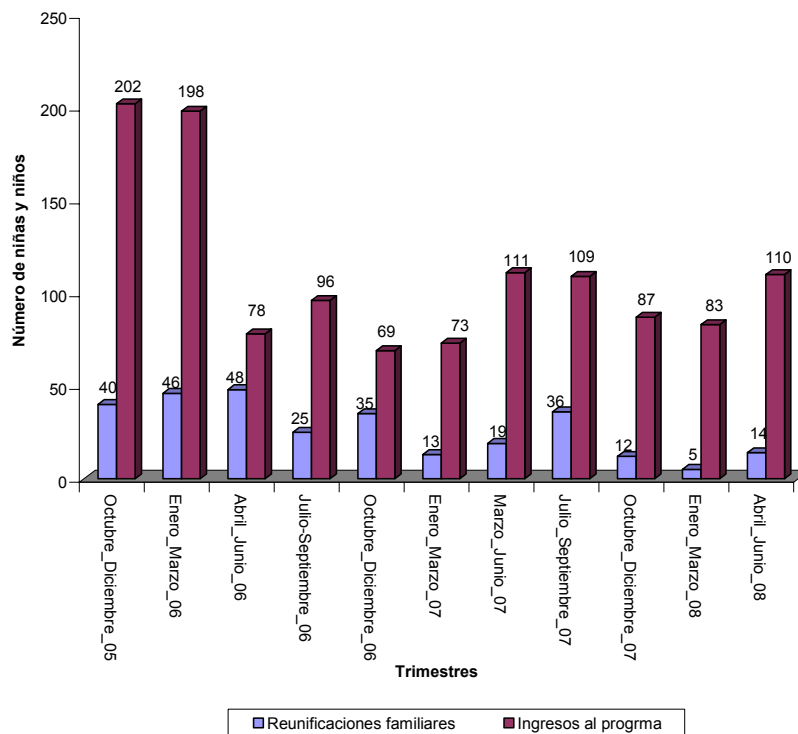
Fuente: Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

3.4 OPCIONES ACOMPAÑADAS DE VINCULACIÓN A LA VIDA CIVIL

En una tercera fase el programa contempla opciones que permitan una vinculación acompañada a la vida civil. Una opción deseable consiste en la reunificación familiar; sin embargo, esta se logra en una proporción muy baja de los casos. A octubre de 2005 el programa había logrado 503 reunificaciones familiares, para junio de 2008 la cifra es de 756. El comportamiento trimestral se puede observar en la gráfica 3.3. Al comparar el número de reunificaciones con los ingresos trimestrales al programa se infiere que la mayoría de los niños no volverán a sus hogares de origen. Es importante recordar que en muchas ocasiones las condiciones de violencia intrafamiliar o pobreza estructural de los hogares, se constituyen en factores de riesgo que facilitan el reclutamiento por parte de grupos armados ilegales.

Gráfica 3.3

REUNIFICACIONES FAMILIARES Y JOVENES INGRESARON AL PROGRAMA POR TRIMESTRE



Fuente: Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

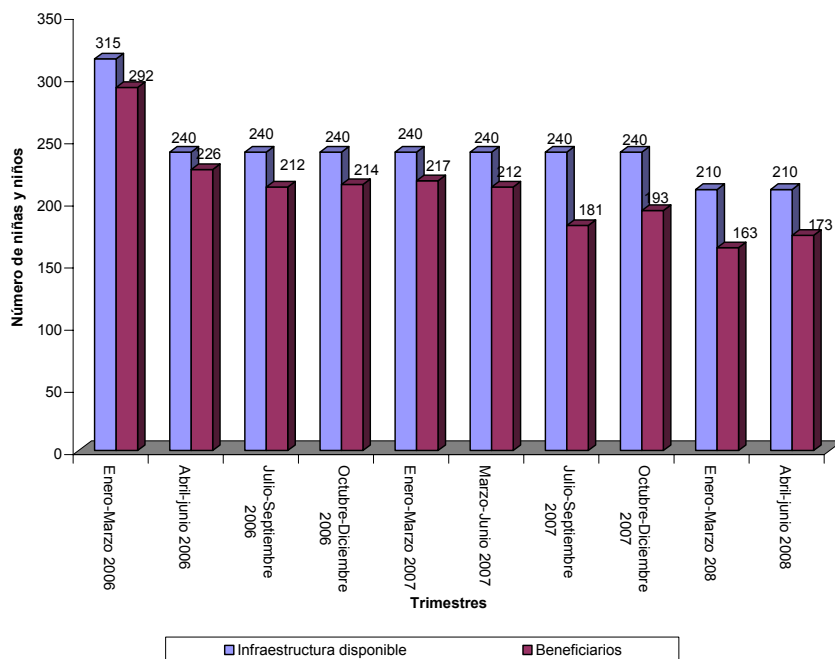
Teniendo en cuenta lo anterior el programa cuenta con diferentes alternativas para lograr la vinculación a la vida civil.

3.4.1 Hogares tutores

En primera instancia están los hogares tutores, éstos conllevan la inclusión de las niñas y niños en núcleos familiares que los asumen como parte de su estructura familiar. Al llegar a éstos es fundamental que los niños hayan superado con éxito la etapa de los CAE y sean capaces de adaptarse a la convivencia familiar. El modelo de hogares tutores es gestionado por las regionales del ICBF y se aplica en las ciudades de Bogotá, Manizales, Armenia y Villavicencio. Como se puede observar en la gráfica 3.4 a junio de 2008 hay convenio con 154 hogares, gestionado a través de distintos operadores. La ocupación promedio de estos hogares corresponde al 83%.

Gráfica 3.4

INFRAESTRUCTURA DISPONIBLE Y NIÑOS ATENDIDOS POR TRIMESTRE EN LOS CENTROS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA

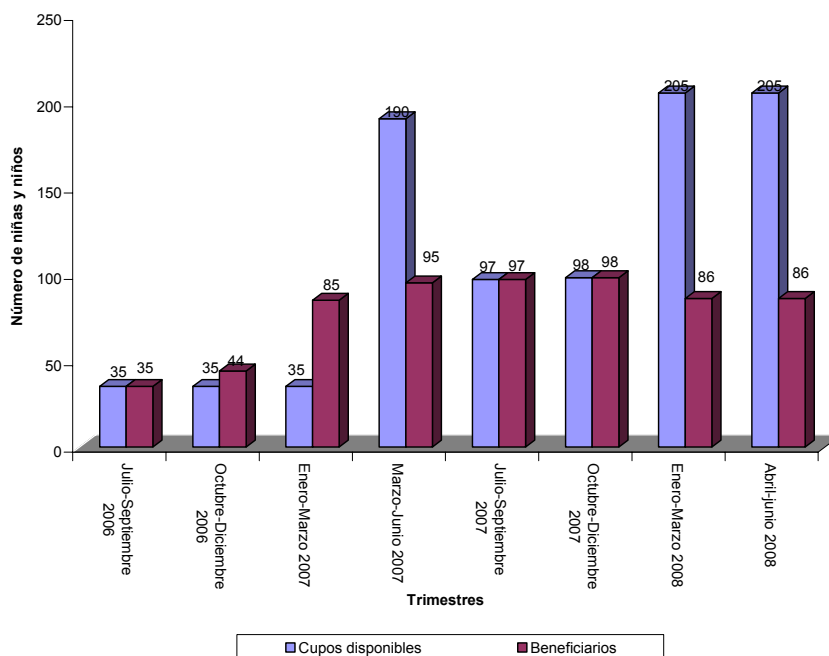


Fuente: Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

3.4.2 Hogares gestores

Dentro de las opciones acompañadas de vinculación a la vida civil, los hogares gestores se han convertido en una de las apuestas más fuertes del programa, ésta consiste en la promoción de la reunificación familiar con los hogares de origen y conlleva el apoyo financiero a éstos últimos para mitigar los factores de riesgo que pudieron incidir en el reclutamiento. Como se puede apreciar en la gráfica 3.5 ésta es una de las modalidades más difíciles de balancear, en los primeros dos trimestres de 2008 la previsión de niños en esta modalidad corresponde a 205 y tan solo se han beneficiado 86 respectivamente, de otra parte en los dos últimos semestres de 2006 la cantidad de niñas y niños beneficiarios sobrepasaron los cupos previstos. Es importante seguir enfatizando las bondades de los hogares gestores, ya que como estrategia de vinculación apunta al restablecimiento pleno de derechos de los niños que han sido víctimas del reclutamiento.

Gráfica 3.5
CUPOS PREVISTOS Y NIÑOS BENEFICIARIOS DE LA MODALIDAD DEL HOGAR GESTOR



Fuente: Realizado por Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

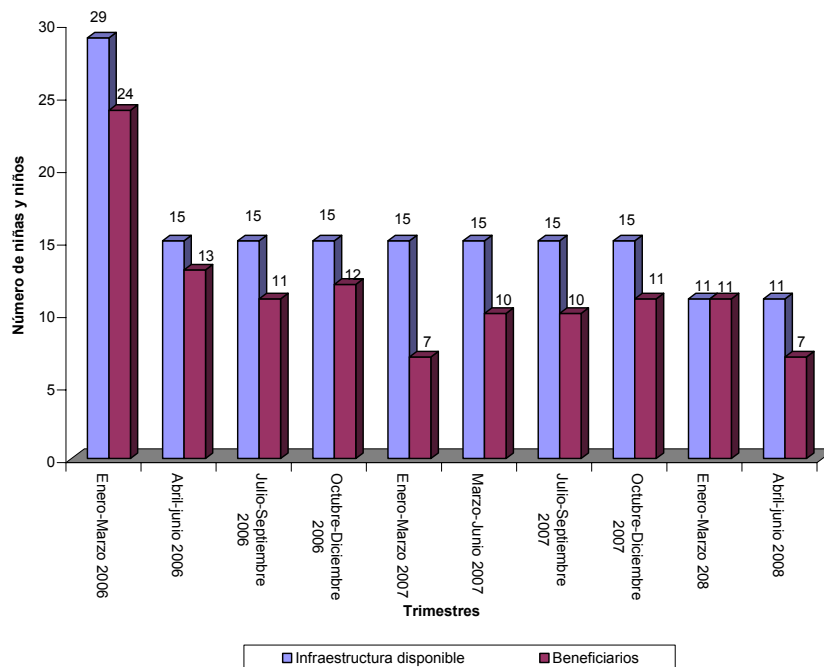
3.4.3 Casa Juvenil

En Cali, opera el modelo de Casa Juvenil, ésta acoge a los jóvenes mayores de 18 años, condición que le permite a la Regional del ICBF crear un puente de comunicación con el programa de Reinserción, sin que por ello los jóvenes pierdan los elementos de apoyo del programa de atención integral. La CJ opera bajo el nombre de Don BOSCO.

En la gráfica 3.6 se observa la infraestructura disponible así como el número de niñas y niños atendidos. La disminución en la infraestructura disponible después de marzo de 2005 obedece a que la casa de atención Siloé en Boyacá dejó de operar. En promedio la ocupación de la casa juvenil es del 73%.

Gráfica 3.6

INFRAESTRUCTURA DISPONIBLE Y NIÑOS ATENDIDOS POR TRIMESTRE EN LA CASA JUVENIL



Fuente: Realizado por Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

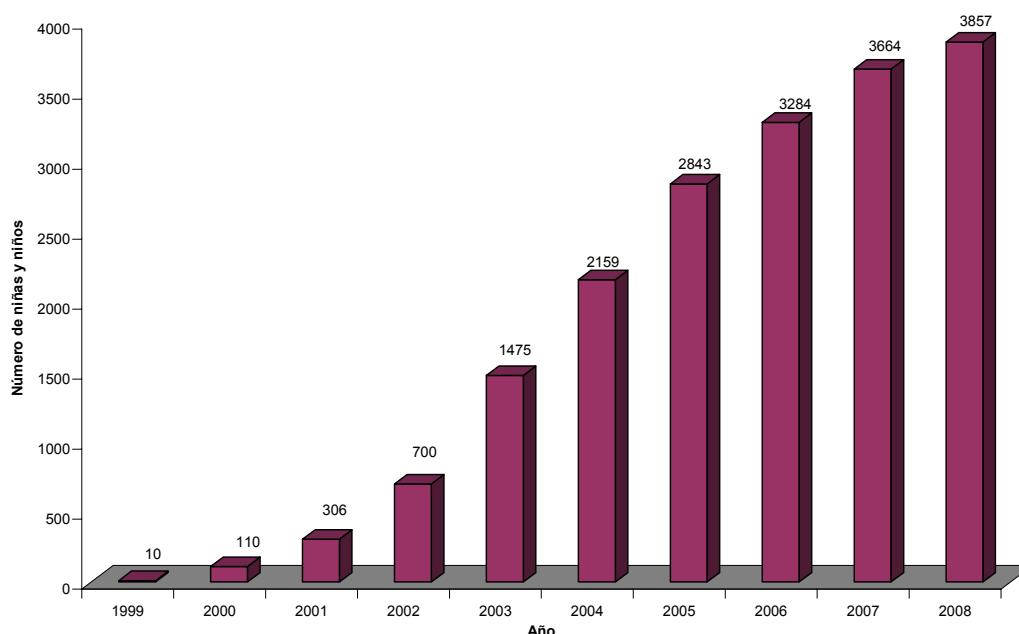
3.4.4 Centros de Referenciación y Oportunidades Juveniles (CROJ)

Transversal a las opciones acompañadas de vinculación a la vida civil, existen los Centros de Referenciación y oportunidades (CROJ). Éstas son instituciones que si bien corresponden a un lugar físico, no albergan a las niñas y niños, su función se circunscribe al acompañamiento y asesoría a los jóvenes desvinculados. Dentro de las funciones de los CROJ están las siguientes: Acompañamiento psicosocial, referenciación en empleo, apoyar a los jóvenes en la culminación de sus estudios, darles a conocer opciones de capacitación para el trabajo, velar porque tengan acceso a servicios de salud y estén afiliados al SISBEN, cuenten con documentación legal y vincularlos a actividades de recreación y artes. El CROJ se constituye en el último eslabón de la ruta que siguen los jóvenes, por tanto su enfoque es distinto al de las fases anteriores, más que proteger a niños y niñas vulnerables los CROJ son un vehículo para que los jóvenes logren una reintegración total por medio de redes de apoyo y soporte. En la actualidad existen 10 CROJ's ubicados en los departamentos de Antioquia, Santander, Valle, Bolívar (Montes de María), Caldas, Meta, Nariño, Choco, Norte de Santander y Bogotá D.C. En total los CROJ han tenido contacto con 1612 jóvenes y 1020 reciben atención actualmente.

3.5 CUBRIMIENTO DEL PROGRAMA

Hasta septiembre de 2005 se habían desvinculado 2843 niñas y niños. Tomando como corte el mes de junio de 2008 la cifra asciende a 3857, es decir 1014 niños adicionales. En términos proporcionales esto implica un crecimiento de 36%. En la gráfica 3.7 se observa el número acumulado de jóvenes desde el inicio del programa en 1999.

Gráfica 3.7
NÚMERO ACUMULADO DE JÓVENES QUE INGRESARON AL PROGRAMA POR AÑO



Fuente: Realizado por Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

A junio de 2008, alrededor del 75% de los niños, niñas y jóvenes desvinculados, provenían de las FARC, la proporción restante se divide entre el ELN, las AUC y otros grupos. La edad promedio al momento de la desvinculación es de 15 años, con el paso del tiempo se observa la tendencia a que niños cada vez más jóvenes se desvinculen. El 71% son hombres y el 29% son mujeres. En su mayoría, el nivel educativo de los jóvenes al ingresar al programa corresponde a ninguno o a primaria incompleta. Dentro de las principales razones principales para abandonar el programa están: la reintegración familiar y la vinculación a la Alta Consejería para la reintegración económica y social (ACRSE). En el cuadro 3.1 se puede observar la situación de las niñas, niños y jóvenes que habían abandonado voluntariamente el programa, a junio de 2008.

Cuadro 3.1

SITUACIÓN DE LAS NIÑAS Y NIÑOS QUE HAN ABANDONADO VOLUNTARIAMENTE EL PROGRAMA

Situación de las niñas y niños que voluntariamente han abandonado el programa		
Condición actual	Número de casos	Proporción
Reintegración familiar	182	49%
Dejaron el programa pero hacen parte del CROJ	95	26%
Alta consejería para la reintegración económica y social	64	17%
Murieron	17	5%
Incorporación a las fuerzas armadas	11	3%
Total	369	100%

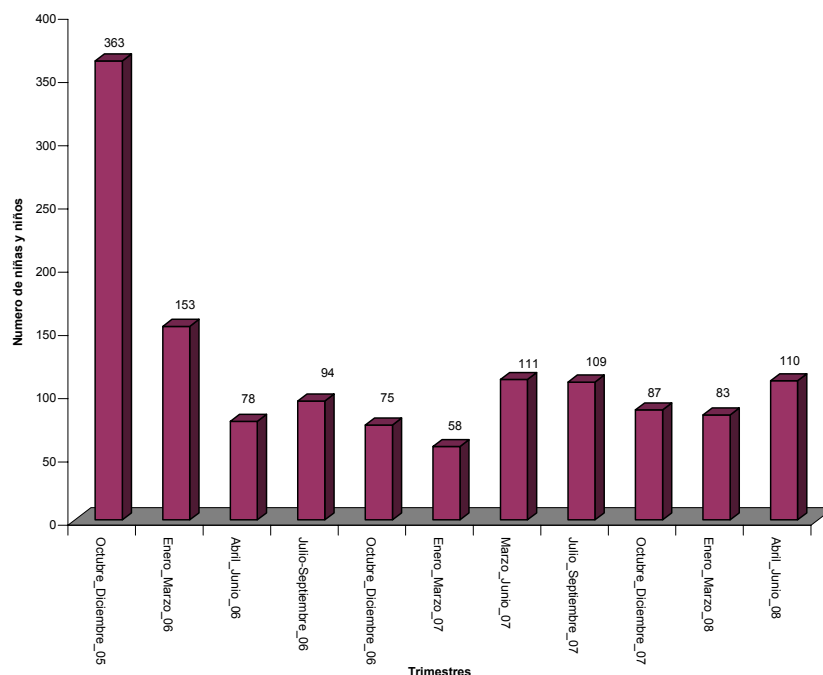
Fuente: Econometría S.A, basado en el reporte trimestral 29 USAID-OIM

3.5.1 Vinculación al sistema educativo

Para la efectiva reintegración de las niñas, niños y jóvenes a la vida civil, el programa plantea la vinculación al sistema educativo, de esta forma se busca aumentar el acervo de capital humano y mejorar las posibilidades de reintegración a la vida civil. En el período 2005-2008 ingresaron al sistema educativo en los niveles correspondientes 1321 niños, niñas y jóvenes. Es importante notar que estos nuevos beneficiarios del sistema educativo sobrepasan el número de desvinculaciones totales en el mismo período de tiempo. En la gráfica 3.8 se observa la evolución trimestral de nuevos beneficiarios del sistema educativo.

Gráfica 3.8

NUMERO DE BENEFICIARIOS NUEVOS QUE INGRESARON AL SISTEMA EDUCATIVO POR TRIMESTRE

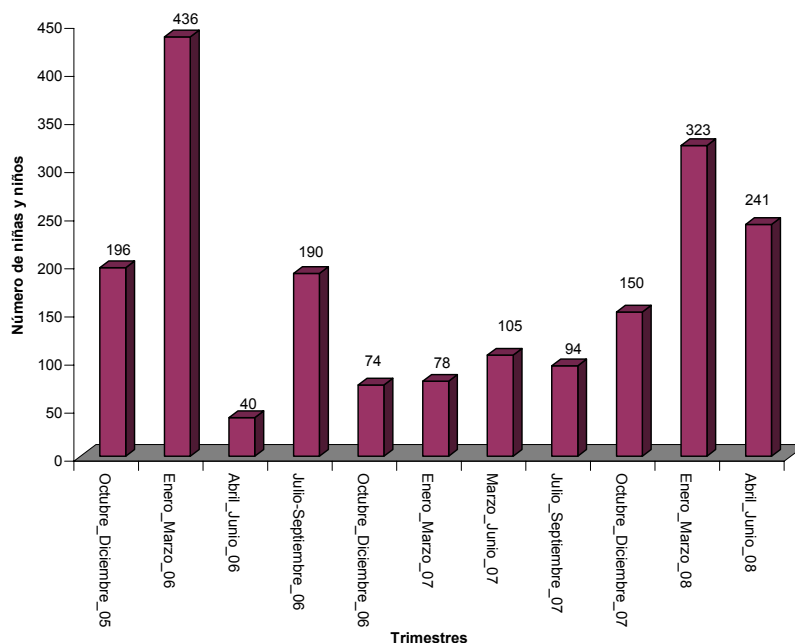


Fuente: Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

3.5.2 Capacitación para el trabajo

La definición de la orientación vocacional y especialización de niños, niñas y jóvenes desvinculados, como parte del proceso de reintegración se logra a través de convenios con instituciones especializadas en dicha labor. Es por ello que el SENA se convierte en socio estratégico y eslabón fundamental del proceso. En el período comprendido entre octubre de 2005 y junio de 2008, se capacitaron para el trabajo 1927 niños, niñas y jóvenes desvinculados. En la gráfica 3.9 se observa el comportamiento trimestral, es importante notar que a partir de diciembre de 2007 se observa una tendencia creciente en el número de niños, niñas y jóvenes capacitados.

Gráfica 3.9
NÚMERO DE NIÑOS Y NIÑAS QUE ASISTIERON AL MÓDULO INICIAL DEL SENA PARA DEFINIR SU ORIENTACIÓN VOCACIONAL



Fuente: Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

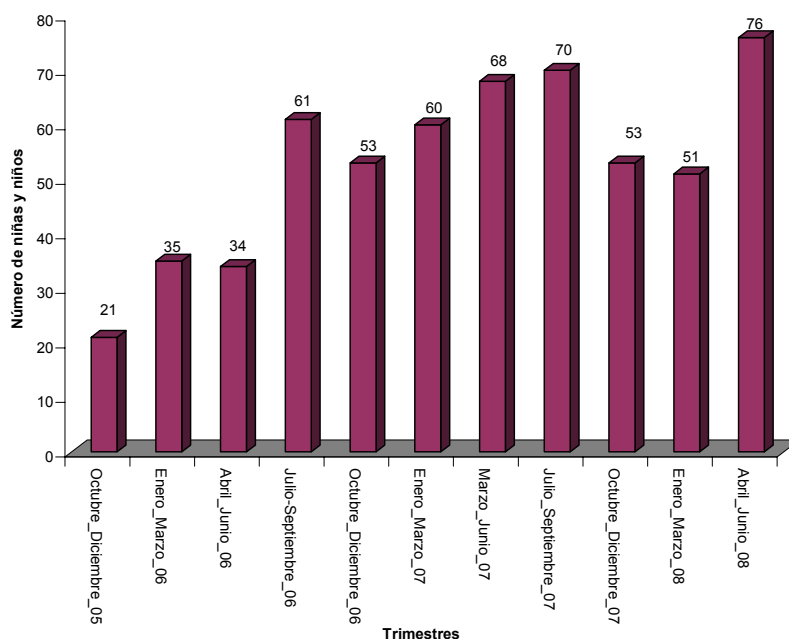
3.5.3 Consecución de empleos

El principal reto del programa consiste en lograr que los jóvenes se reintegren a la vida civil de manera exitosa, para ello es fundamental que éstos ingresen al mercado laboral y sean capaces de sostenerse por sí mismos. Dentro de las funciones de los CROJ está la referenciación laboral, así como la divulgación de oportunidades laborales acordes con el perfil de sus beneficiarios. Aunque en realidad son víctimas, la condición de excombatientes de niños, niñas y jóvenes desvinculados, se convierte en un factor que puede redundar en estigmatización, en esta medida la vinculación y estabilidad laboral son

pasos fundamentales para una reintegración social efectiva, constituyéndose en uno de los principales retos del Programa.

En el período 2005-2008 el CROJ ha tenido incidencia en la consecución de 582 plazas laborales para niños, niñas y jóvenes desvinculados. La ampliación de esta cifra, muy apreciable, debería significar el esfuerzo principal de los CROJ en el mediano plazo.

Gráfica 3.10
NÚMERO DE EMPLEOS CONSEGUIDOS POR LOS JÓVENES A TRAVÉS DE LOS CROJ



Fuente: Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

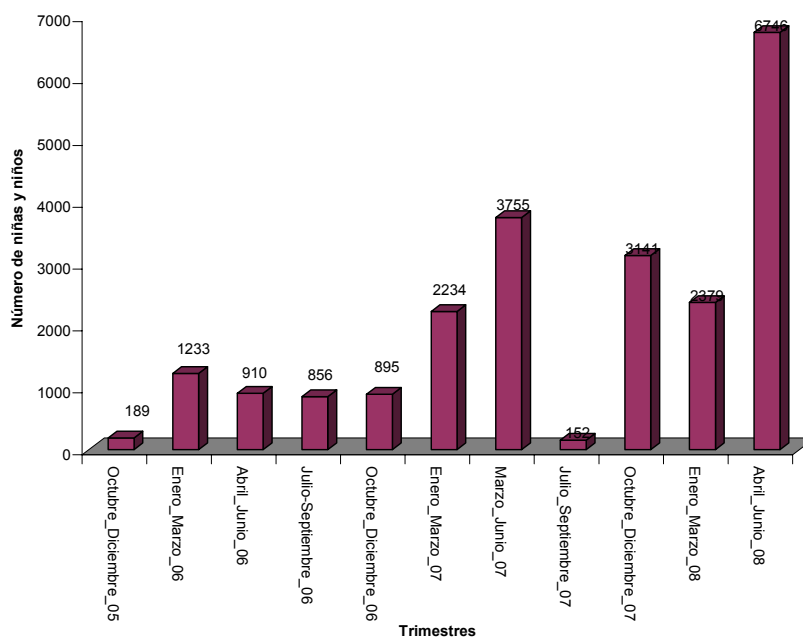
3.5.4 Actividades de prevención

El segundo gran eje del programa lo constituyen las actividades de prevención. Su desarrollo ha llevado a la aplicación de metodologías innovadoras, tal y como son los mapas de riesgo, vulnerabilidades y oportunidades. No obstante, puesto que la prevención consiste en evitar un hecho, es imposible conocer si este en todo caso hubiera ocurrido, por ello resulta más difícil cuantificar los resultados obtenidos en labores de prevención.

Dada la dinámica del conflicto armado, las poblaciones vulnerables pueden cambiar, por ello es importante insistir en estrategias de prevención a gran escala donde se capte el mayor número de beneficiarios posible.

Desde la primera fase del programa y hasta junio de 2008, 35521 niñas, niños y jóvenes se habían vinculado al programa en actividades de prevención. De estos el 63% lo hicieron en el período comprendido entre octubre de 2005 y junio de 2008. En la gráfica 3.11 se puede apreciar el comportamiento trimestral de los beneficiarios en actividades de prevención.

Gráfica 3.11
NÚMERO DE NIÑAS Y NIÑOS QUE HAN PARTICIPADO EN
ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN POR TRIMESTRE



Fuente: Econometría S.A, basado en reportes trimestrales USAID-OIM

Las actividades de prevención son particularmente importantes para poblaciones con alto grado de vulnerabilidad, tal y como son los indígenas y la población afrocolombiana. Es importante anotar que a junio de 2008 2492 niñas, niños y jóvenes afrocolombianos adicionales se habían beneficiado de actividades de prevención, por intermedio de los recursos del fondo para niños huérfanos y desplazados, destinado especialmente para esta población.

3.6 PRINCIPALES LOGROS Y LIMITACIONES

Paradójicamente, uno de los principales logros atribuibles al desarrollo del Programa, especialmente en el período 2005-2008, presenta un reto importante de sostenibilidad hacia el futuro.

En efecto, el diseño progresivo del modelo de atención que ha desarrollado el Programa trajo como consecuencia la creación de los Centros de Referencia y Oportunidades Juveniles (CROJ). Para la consultoría es claro que hoy estos centros son tan exitosos, que el ICBF los ha adoptado como una instancia de atención clave para las poblaciones vulnerables que atiende en lo que se denomina Proceso Administrativo de Restitución de Derechos, PADR. En este sentido se trata de un importante logro. Sin embargo, hasta la fecha la supervivencia de los CROJ está dependiendo de los recursos de USAID mediante el programa con OIM, lo cual los hace vulnerables no haber sido asumido institucional y presupuestalmente por una institución estatal. Hasta el momento no es claro si el ICBF sea la entidad indicada para ejercer este liderazgo o si la Alta Consejería Presidencial para la Reinserción, ACR, sea quien deba hacerlo (con lo que la población PADR del ICBF quedaría sin recibir el beneficio). Es perentorio no dejar pasar más tiempo, sin que el Estado asuma de forma clara y contundente una instancia de atención tan bien recibida por todos los participantes en el Programa.

El segundo logro de esta etapa del Programa se refiere a la formulación de una Política pública de prevención al reclutamiento de niños y niñas. De un lado, su formulación por parte de una Mesa liderada por la Vicepresidencia es sin duda un logro importante. Mas aún, es el hecho de que sin ignorar las especificidades del reclutamiento como tal, el Plan del Gobierno haga énfasis en el tema de los niños y niñas como sujetos de derechos y lidere en la agenda pública el logro de un cambio cultural profundo en cuanto a la manera como los adultos ven a niños y niñas. De otro lado, en la medida en que con ese enfoque la política de prevención se concentre en los municipios más vulnerables, posiblemente la concentración de las acciones desde los conceptos de sujetos de derechos y de corresponsabilidad que promueve la política, logren tener un efecto realmente protector frente al reclutamiento.

Una debilidad en cuanto a este logro radica en que componentes tan importantes en la política como es el de movilización social no cuentan con suficientes recursos para cumplir su cometido y promover una verdadera movilización que sirva de base y para hacer realidad el cambio hacia todo lo que implica culturalmente reconocer a niños y niñas como sujetos de derechos y a los adultos como actores con corresponsabilidad frente a la infancia.

Un tercer logro que debe ser mencionado está relacionado con el hecho de incluir en La ley de Reparación que hoy cursa en el Congreso, un capítulo especial dedicado al tema de niñas y niños desvinculados del conflicto. Al igual que en el caso del Decreto 1290 de 2008 de Reparación Administrativa en donde se mencionan expresamente los niños y niñas desvinculados, esta Ley en trámite, de manera mucho más integral y con mas argumentación, no sólo los reconoce y nombra como víctimas, sino que avanza en temas fundamentales como la reconciliación, entre otros. Teniendo en cuenta que se trata de un proceso en curso vale la pena reforzar y mantener lo logrado hasta tener una ley aprobada.

Un último logro a resaltar, y que podría ser atribuido a esta fase del Programa, está relacionado con la expedición de la Ley 1098, de Infancia y de Adolescencia del 2006, que recibió apoyo por parte del Programa y tiene un capítulo expreso que le da pie legal y encuadra en el enfoque de derechos las acciones relacionadas con infancia y en particular el tema de desvinculados.

Como un gran riesgo, propio de los cambios ocurridos entre el 2005 y 2008, la consultoría quiere resaltar la desprotección en la cual quedan los niños y niñas, víctimas de los llamados grupos emergentes en el caso en que los jueces o el Gobierno determinan que al no ser víctimas de los grupos GAI tradicionales no pueden recibir apoyo del Programa de niños y niñas víctimas desvinculados de los GAI. El grado de riesgo en el que se encuentran los niños y niñas frente a este tipo de grupos es al menos igual, si no mayor, que el que tenían frente a las organizaciones armadas ilegales como las FARC y las AUC, no solo por su número sino por su acción aún más sanguinaria y desalmada frente a la niñez.

La reducción de casos derivados de los GAI originales (FARC y AUC) que es sin duda un éxito del Gobierno, no puede ignorar ésta nueva condición que a todas luces expone a niños y niñas a nuevos agentes de reclutamiento como son los grupos paramilitares emergentes, bandas de narcotráfico, pandillas, redes de tráfico sexual, entre otras organizaciones criminales y sobre los que se debe actuar de manera inmediata. No se puede olvidar el efecto devastador de este tipo de organizaciones en países como los centroamericanos en los que su recrudescimiento de estos grupos opacó de manera ruidosa el cese oficial de hostilidades con los grupos insurgentes. Un componente especial del nuevo Programa deberá estar dirigido a garantizar que los niños y niñas desvinculados por estos nuevos grupos criminales e ilegales puedan ser atendidos por el Programa de desvinculados. En prevención también se debe poner especial atención en prevenir el reclutamiento por estos nuevos grupos ilegales.

4. RECOMENDACIONES

Como resultado de las diferentes actividades realizadas en la evaluación del Programa de atención a niños y niñas desvinculados(as) del conflicto armado en su fase de 2.005 a 2008, presentadas en este documento, a continuación se presenta una serie de recomendaciones y sugerencias de orden estratégico y operativo que buscan apoyar la continuación de estos esfuerzos, incluyendo dentro de ello algunas referentes a su sostenibilidad de largo plazo. Las recomendaciones se refieren a aspectos de prevención como de atención.

4.1 RECOMENDACIONES EN EL COMPONENTE DE PREVENCIÓN

Son seis los aspectos sobre los cuales se presentan recomendaciones.

1. En cuanto a los mapas de riesgos y vulnerabilidad

- a. Se recomienda ajustar la metodología focalizada de mapas de riesgo y vulnerabilidad afinando la búsqueda de indicadores vinculados a los varios tipos de reclutamiento, incluyendo los que practican grupos paramilitares emergentes, bandas de narcotráfico, pandillas, redes de tráfico sexual, entre otras organizaciones criminales, procurando que los actores menores y jóvenes del diagnóstico tengan mayor conciencia de estos riesgos y a la vez reconocimiento social en la zona donde se realiza el ejercicio y por tanto mayor interlocución frente a la institucionalidad. Por otra parte se considera que los mapas de riesgo deben ser instrumentos de fácil actualización y elaboración y que a la vez sean muy precisos en la identificación de los factores protectores y de riesgo locales, evitando caer en generalidades que no permitan identificar las acciones más urgentes ni focalizar a los grupos poblacionales en donde deben ponerse los mayores énfasis en la formulación de proyectos.
- b. Se recomienda privilegiar el trabajo de elaboración de los mapas con líderes juveniles locales. El fortalecimiento de liderazgos juveniles a nivel local debe ser un foco de atención en los procesos de prevención ya que estos jóvenes en el proceso van desarrollando condiciones de liderazgo local muy importantes en las actividades de prevención y arraigo a la región de los jóvenes en actividades lícitas y sostenibles, como también de participación en la formulación de la política local de atención a los menores y jóvenes.

2. En cuanto a los factores de riesgo y a factores protectores

- a. Los mapas de riesgo y la formulación de proyectos productivos derivados de su elaboración, deben considerar nuevos factores de riesgo que han aparecido en algunas regiones del país. En el caso de Montes de María y muy probablemente en otras regiones del país, el riesgo de reclutamiento por grupos armados ilegales ha disminuido, pero han aparecido nuevos factores de riesgo para los menores como es el reclutamiento en bandas emergentes de delincuentes, en redes mafiosas, redes de explotación sexual y en general en actividades delictivas.
- b. Paralelamente con la actualización de los factores de riesgo, se debe considerar que eventualmente nuevos factores protectores han aparecido, como son la presencia de programas nacionales de gran importancia que pueden ser medios de apalancamiento de las iniciativas y proyectos que se deriven de los mapas de riesgo. Por ejemplo, los Programas de Paz y Desarrollo, Laboratorios de Paz, La Red JUNTOS, los Programas de retorno de Acción Social y otros programas similares del Gobierno Nacional tienen muchos elementos de apoyo a las iniciativas juveniles.
- c. Se recomienda que los mapas de riesgos y las iniciativas financiadas tengan un fuerte énfasis en las áreas rurales de los municipios, ya que es en estos lugares en donde menos hacen presencia otros programas y en donde probablemente se encuentren los mayores riesgos de reclutamiento de jóvenes en actividades ilegales.

3. En cuanto a las iniciativas juveniles

- a. En los proyectos financiados se debe tener especial cuidado en que las iniciativas juveniles queden incluidas dentro del grupo de proyectos aceptados. Esto se menciona porque en la mayoría de los casos las organizaciones o grupos juveniles tienen una muy débil base organizacional y de formalización con relación a otras organizaciones o instituciones municipales que si las pueden tener. Este aspecto hace más difícil que las iniciativas juveniles se traduzcan en buenas propuestas de proyectos a pesar que representan a los beneficiarios directos del Programa. En consecuencia, se debe apoyar la formulación de buenos proyectos en los grupos juveniles.

4. En cuanto a la sostenibilidad de los proyectos e iniciativas

- a. Se recomienda articular la formulación de iniciativas y proyectos a procesos más amplios ya existentes y con posibilidad de *sumar*. Como recomendación operativa derivada de la anterior consideración, es deseable que los operadores encargados del levantamiento de los mapas de riesgo y de la selección y monitoreo de los proyectos puedan integrarse a otros programas y fuentes de financiación en un esquema más amplio e integral de sostenibilidad de los proyectos financiados, para

lograr el arraigo a los lugares de residencia de los jóvenes, a través de programas y acciones complementarias. En este sentido, la acción de la Fundación Montes de María es un buen ejemplo de acciones integrales, ya que maneja varios programas y fuentes de financiación que se orientan hacia este objetivo en la región. Uno de ellos es el Programa de Paz y Desarrollo de los Montes de María. Por su parte, la Fundación Restrepo Barco, que tiene a su cargo la secretaria del Programa Región Caribe, que es una red de organizaciones de la sociedad civil en la Costa Atlántica, es otro ejemplo de sinergias en operadores que tienen a su cargo varias iniciativas que se complementan.

- b. Se recomienda asegurar la sostenibilidad a mediano plazo de los proyectos. Dado que son proyectos pequeños de hasta cinco millones y de una duración de hasta seis meses, el acompañamiento técnico y apoyo para que se apalanquen en otros recursos es vital. En este sentido es clave que la entidad que lidera los proyectos de prevención tenga trayectoria en la región y pueda permanecer más allá de la duración estipulada para los proyectos. De igual manera, se recomienda promover la formulación de segundas etapas en proyectos de prevención, que consoliden los procesos iniciados para profundizar en los efectos, más que ampliar zonas de intervención con nuevos proyectos de corto plazo.

5. *En cuanto al fortalecimiento de las administraciones y organizaciones locales*

- a. Se recomienda priorizar las acciones de construcción de una agenda local, en que se visibilicen los derechos de los menores y jóvenes a través de un dialogo y de la apropiación entre los diferentes actores públicos y de la sociedad civil, para garantizar la sostenibilidad de las iniciativas adelantadas. La potencia de los mapas para detectar vulnerabilidad pierde eficacia cuando el diagnóstico no encuentra respuesta en las acciones de los gobiernos locales.

El análisis de resultados de la aplicación de mapas de riesgos y desarrollo de proyectos productivos muestra que gran parte del éxito de las iniciativas y proyectos con niños y niñas y grupos juveniles depende del apoyo de las administraciones municipales.

- b. Se recomienda apoyar la estrategia de prevención del reclutamiento desarrollada por la Comisión intersectorial, en cuanto a fortalecer las acciones necesarias para la prevención del reclutamiento por parte de los nuevos actores armados, para que los niños y niñas víctimas de estos grupos sean efectivamente reconocidos como víctimas y puedan ser atendidos por el programa, y en cuanto a las acciones necesarias para apoyar la estrategia nacional de promoción social que visibilice y ponga en la agenda nacional el enfoque de niños y niñas como sujetos de derechos y el concepto de corresponsabilidad familiar y local impulsado por la estrategia de prevención.

- c. Se recomienda tener en cuenta al Cogestor de la red JUNTOS, ya que con su acción directa con las familias se está asegurando su corresponsabilidad en la prevención del reclutamiento. Se deben coordinar acciones con estos actores de la red JUNTOS para lograr su acción como difusores de estrategias de prevención del reclutamiento y de detección de riesgos en ciertas regiones y casos.
- d. Se recomienda que los líderes juveniles tengan una creciente participación, de manera que con el tiempo sean parte de la política y acciones locales de juventud. Cuando el actor social que construye los mapas no ha logrado una presencia efectiva en la agenda local, como puede ser el caso de un colegio, un grupo de padres, el paso indispensable para lograr insertar las acciones con proyectos municipales (COMPOS) puede llevar a la decepción por las expectativas creadas en el ejercicio de los mapas. (Para evitar esta situación se dispone de varias experiencias de fortalecimiento de los liderazgos locales que deben ser apoyadas, como es el apoyo que le ha dado en los municipios de la región de Montes de María la Fundación Restrepo Barco a los Comités Locales del Proyecto, CLOPs, y a los Comités Locales de Asignación de Recursos, CLAROS).
- e. Se recomienda fortalecer y de ser posible replicar proyectos de prevención con indígenas como los de Nariño y Meta, que al tener como actores a organizaciones fuertes y estar insertados dentro de proyectos de mayor envergadura y reconocimiento local (La Shagra), así como al estar afectando factores estructurales como la seguridad alimentaria, tienen una importante capacidad de incidencia en el fortalecimiento de las comunidades para prevenir el reclutamiento.

6. En cuanto a otra mirada de la prevención

- a. Se recomienda contemplar la posibilidad de proyectos de prevención mas asociados a la atención, como el proyecto de Arca de Noé que se desarrolla en otros países y que la Universidad de Caldas relaciona en una propuesta desde el trabajo de los Hogares Tutores.
- b. Finalmente se recomienda una articulación más clara entre operadores de atención y la prevención de modo que se aproveche el conocimiento de la población atendida para ampliar la comprensión de factores protectores y de factores de riesgo desde la experiencia vivida por los niños y niñas desvinculados.

4.2 RECOMENDACIONES EN EL COMPONENTE DE ATENCIÓN

Son cuatro los temas sobre los cuales se hacen recomendaciones.

1. *Respecto a la edad y condición de los beneficiarios*

- a. Se recomienda que el ICBF y la Alta Consejería para la Reinserción, ACR, manifiesten en una forma explícita y oficial que los jóvenes desvinculados en el momento de su mayoría de edad, continúan en su condición de víctimas del conflicto. Las acciones debe centrarse en lograr que los dos años definidos como mínimo para lograr restitución y reinserción se puedan ampliar con independencia de la edad de la víctima. Debe buscarse que el cambio de edad no trunque el proceso.
- b. Se recomienda formalizar para los niños y niñas que pasan a ser adultos y que no han cumplido los dos años de atención o que no han resuelto su situación de autonomía, su condición de población en Proceso de restitución de derechos, PADR y articular dentro de esta mirada los recursos del ICBF, la ACR y el trabajo de los CROJ
- c. Los CROJ deben responder al reto de la restitución de derechos con independencia de la edad. Si bien hay avances en cuanto a la transición a adultos aún quedan algunos vacíos relacionados con el liderazgo de los CROJ y su financiamiento por parte del ICBF y de la ACR. En el caso de Bolívar y la Costa Atlántica esto se ha logrado en un alto grado con las oficinas zonales de estas dos entidades. El ICBF Zonal en Cartagena se apoya en un Lineamiento del ICBF del año pasado que dice que en términos de la Ley 1098 si se puede atender hasta los 25 años procesos de jóvenes que antes de cumplir 18 años hayan estado en situación de vulnerabilidad y ésta continúe.
- d. Para la ACR, debe ser claro que los jóvenes pertenecientes al Programa son una población especial, víctima del conflicto armado, que no debe ser en ningún caso mezclada en actividades y procedimientos con los reinsertados. Esto se ha logrado en gran medida, pero aún persisten ciertas instancias en las cuales los dos grupos se encuentran, como es el caso de los trámites de libreta militar o de asistencia a algunas capacitaciones. En estos lugares y espacios se pueden generar situaciones difíciles y aún de riesgo de un nuevo reclutamiento.
- e. Se recomienda buscar para los CROJ una institución líder que reduzca la dependencia de los recursos de cooperación internacional y que tenga la capacidad de mantener un enfoque de atención a población vulnerable y pueda atender tanto desvinculados como población PADR tradicional referida por el ICBF. Es de resaltar que el modelo de atención a desvinculados hoy ha sido asumido por el

ICBF con especial reconocimiento por parte de funcionarios y operadores. Algunos CROJ ya están atendiendo poblaciones PADR, diferentes a las de los jóvenes desvinculados. Definir una institución líder para los CROJ, preferiblemente con capacidad de articularlos a una política nacional de juventud puede hacer que se conviertan en la estrategia de atención a jóvenes vulnerables que tanto necesita hoy esa población. De esta manera los CROJ pasarían de ser una instancia final de atención de población desvinculada a una estrategia de prevención al atender a distintas poblaciones de jóvenes vulnerables.³ Las Cajas de Compensación Familiar pueden ser un aliado fundamental en el proceso de restitución de derechos para los jóvenes, como en el caso de Medellín, en donde el CROJ es liderado por COMFENALCO a través de su departamento de Juventud.

- f. Se debería considerar no llamar a los beneficiarios del Programa como *jóvenes desvinculados*, dado que no siempre es bien recibida esta denominación. Se deben tratar como un grupo especial de jóvenes PADR.

2. Respeto al modelo de atención, sus diferentes modalidades e instancias

- a. Se recomienda dentro del modelo de atención fortalecer los Hogares Tutores. Su metodología contempla procesos de socialización y de acompañamiento acordes con los contextos cotidianos que viven los y las jóvenes. El seguimiento es permanente y hay mayor compromiso de los jóvenes con sus propios procesos, pues deben estar siendo éstos retroalimentados de forma continua por los sistemas sociales en los que viven diariamente.
- b. Se recomienda que el ICBF revise el enfoque con el que los operarios de los CAE atienden a la población de desvinculados (y en general de vulnerables) con miras a lograr condiciones reales de reinserción, para que los CROJ, reciban niños y niñas con avances en su proyecto de vida. Se hace necesario reforzar las acciones de reintegración que se cumplen en las distintas etapas y modalidades de atención antes de llegar a los CROJs como son los hogares tutores, CAE, etc.
- c. La metodología de atención deben tener en cuenta el índice de inserción social diseñado para el Programa de desvinculados, de tal manera que los CROJ puedan cumplir su tarea de apoyar y hacer seguimiento y acompañamiento a una población graduada de la primera etapa de atención que realmente esté en reinserción.
- d. En este orden de ideas es muy conveniente mantener una continua colaboración e intercambio de experiencias entre el ICBF, ACR y los operadores de los CAE, Hogares Tutores y CROJs, ya que se debe considerar que el proceso de restitución de derechos y en especial el de reintegración, requiere de una acción integral. Al respecto, resulta importante potenciar las Mesas de restablecimiento, ya que éstas al

³ De manera reiterada durante la consultoría se hizo alusión a la necesidad de fortalecer una política de juventud que hoy se percibe como inexistente o muy desdibujada a nivel nacional y regional.

ser un espacio donde confluyen todos los sectores, emergen como el espacio fundamental para constatar el avance, proponer iniciativas y ajustar el Programa. Para maximizar el efecto que se pueda obtener de las Mesas, es fundamental verificar que participen en sus deliberaciones todos los actores relevantes a nivel regional. En este orden de ideas sería importante fortalecer las meas para que sean un mecanismo más, que no deje tan suelto el asunto de intercambio de experiencias y la colaboración entre instituciones, que permita realizar el seguimiento individual a los beneficiarios del programa a medida que pasan por las diferentes fases de atención

- e. Se debería evaluar la conveniencia que para atender a los jóvenes desvinculados, la ACR y otras instituciones deleguen en los CROJs algunas actividades, como puede ser el manejo de los recursos de los proyectos productivos. De igual modo se debe reforzar el papel de los CROJ en el monitoreo y autorización de la continuación del apoyo monetario que otorga la ACR a los beneficiarios que cumplen con la mayoría de edad.
- f. Sería deseable institucionalizar la participación del CROJ en los COMPOS para agilizar su labor de coordinación intersectorial con miras a la reintegración.
- g. Se hace necesario buscar una institución líder para que coordine las actividades de los CROJ, independientemente de que el ICBF y la ACR participen financiando a sus niños y niñas, ya que la primera tiene algunas limitaciones con la edad de los niños y niñas atendidos y la segunda tiene su mandato fundamental con los reinsertados.

3. *En cuanto a la educación*

- a. Se debe hacer énfasis en la necesidad de garantizar la calidad de la educación básica que se les otorga a los beneficiarios, para así incrementar la posibilidad de éxito de los procesos educativos posteriores. En el diseño de políticas educativas debe ser mayor el reconocimiento del bajísimo nivel académico y en muchos casos de dificultades de aprendizaje y discapacidad de los niños y niñas desvinculados, que obstaculiza enormemente la construcción de un proyecto de vida y que dificulta asegurar su efectiva inserción en la sociedad. En este sentido se recomienda pensar en procesos de apoyo académico, educación especial y atención psicosocial mayores a los que hoy se tienen.
- b. Se recomienda hacer explícito y tener como directriz principal el apoyo a la finalización de los estudios de educación media de los jóvenes que están en la institución. La transferencia a los CROJ debe ser preferentemente en el momento de su graduación como bachilleres. Naturalmente pueden existir varias excepciones en jóvenes con condiciones especiales de dificultad de aprendizaje, de atención

psicosocial o de disciplina que no puedan cumplir con este lineamiento general. En estos casos debe existir un tratamiento especial tipo PADR.

- c. La mejor manera de asegurar la efectiva reinserción social es mediante una alta acumulación de capital humano en los jóvenes desvinculados, que permita su mejor desempeño en el mercado laboral o en actividades independientes. Por consiguiente, tanto los CAE como los CROJ, deben propender por que la mayoría de sus beneficiarios, después de ser bachilleres, continúen con estudios superiores, ya sean universitarios o de tipo técnico o tecnológico. En esto se debe asegurar que la ACR, como ya lo está haciendo, garantice el sostenimiento de los beneficiarios durante el tiempo de sus estudios superiores.

4 En cuanto a la reparación

- a. Por último, la consultoría observó que la condición de los niños y las niñas hoy reconocidos como víctimas dentro del proceso de reparación administrativa que se está iniciando en el país, es un tema poco conocido y debatido.
- b. Se recomienda dar prioridad al tema de reparación a la que tienen derecho los niños y niñas que hoy están en el Programa y son por definición sujetos de indemnización (al respecto es importante tener en cuenta las experiencias de la Fundación Social en el capítulo de niños y niñas del proyecto de Ley de Reparación en curso en el Congreso). Se trata de un importante grupo de población que debería recibir tratamiento especial dentro del proceso de reparación, así como en la reconciliación, cuya vinculación a la Ley de Reparación debe considerarse de manera prioritaria.
- c. Una opción interesante es la de reunir las actas de los 3.590 jóvenes desvinculados y entregarlas en bloque a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para buscar una sentencia en bloque que permita su rápido acceso a la reparación.

ANEXO A

Guía de entrevistas

Versión final

Bogotá D.C., agosto 14 de 2008

Guía de entrevistas

A1. ENFOQUE

Atentos al énfasis dado por USAID y OIM, el presente estudio no es una evaluación programática como tal, y requiere un especial énfasis en la obtención de insumos y recomendaciones que sean útiles en la toma de decisiones que requiera la puesta en marcha de un nuevo programa. La tarea consiste en mirar en los aspectos de atención y en prevención lo que se ha hecho hasta ahora, qué ha sido exitoso, en dónde están los cuellos de botella y lo que se pudiera hacer en el futuro. Qué se ha hecho bien, qué se ha hecho mal y qué cosas nuevas se pudieran hacer.

En cada visita se debe establecer contacto con la autoridad Zonal del ICBF y a través de él con las entidades encargadas de las acciones de atención y prevención.

La evaluación deberá determinar en qué medida las distintas instituciones “socias” del programa se han apropiado del mismo tanto operativa como presupuestalmente, para poder determinar hacia donde se debe enfocar una nueva fase del programa de tal manera que tienda a garantizar niveles crecientes de sostenibilidad.

En ese orden de ideas interesa conocer, ante la eventualidad de un nuevo programa, y de acuerdo con la experiencia de cada región, (i) qué aspectos de lo realizado deben permanecer y ser reforzados, (ii) cuáles se deberían cambiar y (iii) que acciones nuevas se podrían adelantar para mejorar el programa y hacerlo más sostenible.

En particular, de la visita a cada región se buscan conocer los siguientes ocho aspectos:

- a. Caracterización de población beneficiaria en atención y en prevención
- b. Modelo general de intervención en la atención
- c. Sostenibilidad de los CROJ
- d. El proceso de transición entre la infancia y la adultez
- e. El programa frente a la Ley de Justicia y Paz y frente a la Ley de Reparación judicial y administrativa
- f. Intervención en la primera infancia
- g. Acciones frente al maltrato infantil

h. Modelo de intervención en prevención y metodologías utilizadas por el programa en prevención

A2. TEMAS A TRABAJAR

A2.1 Información general en cada región

Categoría de análisis	Orientaciones de preguntas
Caracterización de población beneficiaria para atención	<ul style="list-style-type: none"> Conocer datos concretos de niños y niñas atendidos, graduados y la situación actual, contacto familiar, grado de reinserción, estado laboral, educativo acceso a salud etc. En particular interesan las <i>acciones de reinserción</i> más que las de atención ya que es allí donde están los mayores vacíos normativos operativos y presupuestales.
Caracterización de la población beneficiaria para prevención	<ul style="list-style-type: none"> Conocer datos concretos de niños y niñas que han trabajado la metodología de mapas de riesgo y que han participado en proyectos de prevención derivados de esos mapas. Conocer población atendida en las modalidades de aceleración del aprendizaje u otras relacionadas con respuesta sectorial a mecanismos de prevención. Especial atención merecerán grupos étnicos.

A2.2 Temas relacionados con Atención

Categoría de análisis	Orientaciones de preguntas
Modelo general de intervención en la atención	<ul style="list-style-type: none"> Un logro en atención consiste en que el modelo propuesto para la atención a los niños y niñas desde el programa hoy se aplica a todas las poblaciones de atención en el ICBF y no sólo a los desvinculados. Queremos conocer cómo ven este enfoque en las regiones qué beneficios ha traído y que grado de realización tiene o puede llegar a tener en el futuro inmediato.
Modalidades de atención	<ul style="list-style-type: none"> Queremos conocer los avances en las diferentes modalidades de atención - CAE, la Casas juveniles, y Hogares Gestores entre otros- y la percepción sobre su sostenibilidad a futuro. Queremos conocer las acciones en el sector educativo tales como la aceleración del aprendizaje, para verificar su cumplimiento y conocer logros.
Sostenibilidad de los CROJ (El proceso de transición entre la infancia y la adultez)	<ul style="list-style-type: none"> El tema crítico está en los CROJ. Hoy en día son financiados totalmente por el proyecto y ninguna institución los ha asumido. ¿Los va a asumir el ICBF en el futuro? ¿Los debe asumir o debe ser otra institución que tenga más capacidad de reincorporarlos y no sólo de cuidarlos? ¿Quiénes deben ser los socios ideales? ¿Qué papel pueden jugar las autoridades municipales en el fortalecimiento y permanencia de las CROJ? ¿Podrían trabajar en el tema otras organizaciones no gubernamentales? Qué papel cumplirían (por ejemplo Fundación Social o Restrepo Barco)? ¿Cómo hacer para que el proceso de reinserción no se trunque por la mayoría de edad de los jóvenes? ¿Qué implicaciones tiene que la mayoría de edad los transforme de desvinculados en reinsertados?

Categoría de análisis	Orientaciones de preguntas
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo ven a los niños y niñas desvinculados dentro del proceso de reparación que se encuentra en curso? ¿Qué papel debe jugar la ley de Justicia y Paz y la CNRR? • En su condición de víctimas del reclutamiento, ¿todos los niños y niñas del programa deben aplicar a la ley de reparación judicial y administrativa, cómo se puede aprovechar esta circunstancia para fortalecer los CROJ? ¿Qué implicaciones tiene que la ley de reparación los reconozca legalmente como víctimas? ¿En qué dirección debería ir una nueva etapa del programa para aprovechar esta circunstancia?

A2.3 Temas relacionados con Prevención

Categoría de análisis	Orientaciones de preguntas
Intervención desde la primera infancia	<ul style="list-style-type: none"> • Un aspecto que se debe mirar en cada zona es de qué manera se concreta en las regiones la decisión de trabajar en prevención desde primera infancia. Con esto se busca afectar factores de riesgo desde la familia y la crianza. En cada ciudad hay que conocer qué se está haciendo en ésta dirección, especialmente qué programas de ICBF y del MEN se han implementado con esta intención. ¿Cómo se percibe desde las regiones la decisión de trabajar desde la primera infancia? • ¿En concreto que acciones de prevención del maltrato intrafamiliar, del abuso sexual y del trabajo infantil se están adelantando para prevenir el reclutamiento? • ¿Está incluido el tema de infancia en el plan de desarrollo municipal? ¿Qué acciones concretas se prevén que apunten a la prevención del reclutamiento o a la promoción de factores protectores?
Mecanismos de prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Queremos conocer los desarrollos alcanzados por las Mesas de Prevención y visitar los clubes juveniles como espacio de aplicación de esas políticas. Conocer otras modalidades de organización de jóvenes articuladas a las políticas municipales. Queremos verificar y conocer la manera como las políticas de infancia están incluidas en los planes de desarrollo municipal.
Metodologías utilizadas por el programa en prevención	<ul style="list-style-type: none"> • La metodología con la que se ha trabajado en prevención del reclutamiento son <i>los mapas de vulnerabilidad, riesgos y oportunidades</i>, trabajados directamente por los niños y niñas. Con estos mapas se detecta el riesgo y se alerta a las instituciones para que intervengan en situaciones específicas. (Clubes Juveniles y Programas de Desarrollo y Paz) ¿Qué resultados tuvo la aplicación de esta metodología? ¿Qué se está haciendo actualmente con ella? ¿Qué debería hacer una nueva fase del proyecto para mantenerla?

A3. CONTACTOS PARA LAS VISITAS

Para definir los lugares a visitar en cada regional el criterio deben ser aquellas instituciones y/o personas directivas y operativas de la atención y la prevención y que tengan la capacidad de analizar lo ocurrido hasta hoy, así como proponer alternativas y aspectos a fortalecer en cada caso.