

CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO, LA UTILIZACIÓN Y LA VIOLENCIA SEXUAL ENTRE 2013 Y 2016



GOBIERNO DE COLOMBIA

Caracterización de la oferta de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados entre 2013 y 2016.

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Óscar Adolfo Naranjo Trujillo
Vicepresidente de la República

Paula Gaviria Betancur
Consejera Presidencial para los Derechos Humanos

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL.

Equipo Nacional

Catalina Zapata Valencia
Asesora Nacional

Magda Noraima Silva Sandoval
Asesora Nacional

Marianella Isabel Forero Moreno
Asesora Nacional

Eliana Díaz Cruz
Enlace Administrativo y Financiero -OIM

Observatorio

José Francisco Hurtado Gamboa
Líder del Observatorio

Rubén Darío Albarracín
Geógrafo

Óscar Javier Pérez
Estadístico

Fortalecimiento Local

Juan Pablo Fayad Sierra
Líder de Fortalecimiento Local

Asesores Fortalecimiento Local

Catalina Alvarez
Antioquia

Hernán Florez
Cauquetá y Huila

David Santos
Cauca y Valle Del Cauca

Camilo Mahecha
Tolima y Cundinamarca

Paula Muñoz
Meta

Manuel Castro
Norte De Santander Y Santander

Paola Rodríguez
Arauca

Jaqueline Araque
Chocó

Édgar Ortiz
Costa Pacífica Sur y Nariño

ÁREA DE COMUNICACIONES

Karen González
Asesora

Oswaldo Malo
Asesor

Indira Zalima Sguerra
Diseño y diagramación

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES (OM)**
Misión en Colombia
<http://www.oim.org.co>

Alejandro Guidi
Jefe de Misión

Fernando Calado
Director de Programas

Programa de Reintegración y Prevención del Reclutamiento (RPR)

Juan Manuel Luna
Coordinador

Sandra Ruiz Ceballos
Coordinadora Adjunta
Equipo Técnico del Programa

FOTOGRAFÍA

Karen González Abril
Maira Alexandra Celis Jiménez
Flickr Prosperidad Social

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o el Gobierno de Estados Unidos de América, ni de la OIM.

Consejería Presidencial para los Derechos
Humanos, 2017
ISBN 978-958-18-0447-4
Impreso: Imprenta Nacional de Colombia.



A la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial la apoyan:



CONTENIDO

Introducción.....	4	3.2 Georreferenciación de la oferta nacional.....	21
1 Objetivos del boletín.....	5	3.3. Georreferenciación de la oferta de prevención según el nivel de la Priorización Municipal 2015-2016.....	29
2 Oferta nacional de la Comisión Intersectorial.....	6	4 Perspectivas para el fortalecimiento institucional.....	31
2.1 Metodología para la identificación de la oferta de prevención.....	7	4.1 Propuesta de herramientas para las estrategias de territorialización.....	32
2.2 Caracterización de la Oferta Nacional.....	14	4.2 Capacidades territoriales que facilitan la articulación de la oferta de prevención.....	33
3 Priorización Municipal de 2014 y 2015 y Oferta de Prevención 2013-2016.....	18	4.3 Dificultades territoriales en la articulación de la oferta de prevención	34
3.1. Criterios de focalización institucional según la Encuesta Final del CONPES 3673.....	18	Bibliografía.....	39

INTRODUCCIÓN



Como señala el Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, los derechos de niños, niñas y adolescentes son fundamentales y corresponde a una obligación de la familia, la sociedad y el Estado; asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, alude que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

El Estado colombiano, a partir de esta obligación, ha configurado su institucionalidad hacia la construcción de leyes, políticas públicas, estrategias y acciones en general que contribuyan en la garantía y ejercicio de los derechos de esta población de especial protección. Sin embargo, a pesar de los constantes esfuerzos, persisten en Colombia conductas vulneratorias que afectan gravemente a niños, niñas y adolescentes en territorios específicos.

Dentro de dichos esfuerzos y de acuerdo con lo estipulado por el Decreto 1569 de 2016, es función de la Comisión Intersectorial “orientar, coordinar, articular y hacer seguimiento a las acciones que adelanten las entidades estatales, tanto en el nivel nacional como en el territorial; en un marco de respeto por la descentralización administrativa, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales nacionales e internacionales,

con sujeción a los acuerdos marcos de cooperación, para prevenir la vulneración los derechos de niños, niñas y adolescentes, y fundamentalmente, el de ser protegidos contra el reclutamiento, utilización y violencia sexual por los grupos organizados al margen la ley y por grupos delictivos organizados”.

Es por esto que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en ejercicio de la Secretaría Técnica de dicha instancia intersectorial, realiza continuamente un monitoreo y seguimiento a las acciones institucionales que, desde sus encargos normativos, deben realizarse para prevenir vulneraciones a los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. Asimismo, adelantar acciones de prevención integral, específicamente, las referidas al reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados ilegales y grupos delictivos organizados.

Como resultado de este proceso de acompañamiento institucional y monitoreo a las acciones para la prevención de la Comisión Intersectorial, el presente boletín muestra un balance de la oferta institucional identificada y analizada desde abril de 2013 hasta noviembre de 2016 y brinda una comparación con los niveles determinados por la Priorización Municipal 2015-2016.

1. OBJETIVOS DEL BOLETÍN



1. Objetivos del boletín

Las instituciones que conforman la Comisión Intersectorial, en consonancia con el enfoque de protección integral, prevención y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes; se ha propuesto formular una política intersectorial representada por un conjunto de acciones a corto, mediano y largo plazo, procurando mitigar progresivamente todas las formas de violencia, explotación y vinculación con actividades que afectan a niños, niñas y adolescentes.

De esta forma, la política nacional para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual buscó adaptar en su diseño y ejecución, el enfoque de protección integral mediante el fortalecimiento de entornos institucionales, familiares y comunitarios que mitiguen factores de riesgos y vulneraciones existentes.

Esta política intersectorial para la prevención suscribió, en julio de 2010, el CONPES 3673 que se delimitó como el instrumento de política pública que trazó a través de cuatro objetivos específicos, un camino para prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados, garantizando la prevalencia y goce efectivo de los derechos y la protección integral por parte de la familia, la sociedad y el Estado (CONPES 3673, DNP, 2010, pág. 86). Dichos objetivos concibieron, cada uno, una serie de actividades que en suma alcanzaron a ser 133, distribuidas en 18 entidades del orden nacional.

Estos objetivos correspondieron a i) generar y fortalecer las herramientas de protección integral de niños, niñas y adolescentes en sus espacios vitales, prioritariamente en zonas con presencia (ocasional, frecuente o transitoria) de grupos armados que los reclutan y utilizan; ii) contrarrestar las diversas formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en sus redes y entornos familiar y comunitario, garantizando la protección integral de sus derechos; iii) garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y iv) promover el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, en sus entornos familiar comunitario y redes sociales significativas.

De dicha política fue posible determinar a lo largo del periodo de observación que comprende el presente boletín (abril de 2013 - noviembre de 2016); que varios planes, estrategias, programas, proyectos o acciones para la prevención -en adelante oferta para la prevención- consideraron en su diseño e implementación algunos de los objetivos trazados, mientras que en otras acciones, tal vez de acuerdo con su naturaleza temporal o características propias de intervención, no fue posible delimitarlos con mayor claridad.

Dada la importancia de concebir una oferta para la prevención que mitigue, con más vehemencia, las vulneraciones a los derechos de las personas menores de 18 años, es necesario revisar las gestiones ya realizadas y el efecto que pudieron alcanzar, para considerar unas acciones más eficientes, garantistas y protectoras de los derechos.

Por tanto, el presente documento busca servir como herramienta de análisis en la identificación y caracterización de la oferta de las diferentes entidades que componen la Comisión Intersectorial, al momento de brindar elementos que permitan cualificar los procesos de diseño de estas estrategias para la prevención, las cuales deben comprenderse a partir de un enfoque de derechos, una participación más eficaz de niños, niñas y adolescentes y una respuesta a los factores de riesgo propios de cada territorio.

Por otro lado, busca fortalecer las metodologías actuales para la identificación, caracterización y seguimiento a los planes, estrategias, programas, proyectos o acciones que adelanta la Comisión Intersectorial, con el objeto de afinar los análisis y su relación directa con la prevención de las tres vulneraciones que la comprometen.

Finalmente, las percepciones entregadas a la Secretaría Técnica por parte de algunos funcionarios de entidades de la Comisión Intersectorial y a través de varias herramientas diseñadas para el seguimiento al CONPES 3673, son consideradas muy relevantes en términos de formulación y diseño de la política pública, de modo que en este documento se visibilizan algunas de ellas relacionadas con el fortalecimiento institucional.



2.OFERTA NACIONAL DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL

2. Oferta nacional de la Comisión Intersectorial

El CONPES 3673 fue el documento de política pública que entre julio de 2010 y diciembre de 2014, promovió la articulación de acciones para la prevención del reclutamiento y la utilización, a través de planes de trabajo para algunas instituciones del orden nacional. Al inicio, 18 entidades de la Comisión Intersectorial suscribieron planes de acción representados en un total de 133 actividades. Al final de la vigencia del CONPES y con el cambio de gobierno, se convirtieron en un total de 22 instituciones y 136 acciones.

Estas actividades comprendieron, dentro de sus objetivos específicos, la articulación de los planes de acción de varias entidades del orden nacional y de otras relacionadas con la investigación y control judicial. Esto con el fin de incidir directa e indirectamente sobre las causas y factores de riesgo identificados que facilitan el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes, de manera tal, que esta población pueda permanecer en sus entornos familiares, comunitarios y escolares. Así mismo, el CONPES 3673 consideró la transformación inmediata, en el mediano y el largo plazo, de dichos entornos a unos cada vez más protectores y garantes de derechos (CONPES 3673, DNP, 2010).

Con el fortalecimiento a la Secretaría Técnica y a través de recursos de cooperación internacional, en 2011, el Observatorio emprendió el monitoreo y seguimiento a este Plan de Acción. Esta primera etapa (2011-2012) comprendió ejercicios cuantitativos de recolección de información que clasificaban la implementación de las estrategias de prevención de acuerdo con su estado de avance.

De esta forma fue posible identificar que las acciones, estrategias y programas reportaron un aumento considerable en su fase de implementación: de un 36% en 2011 pasaron a un 60% de ejecución a finales del 2012. En 2013, este porcentaje alcanzó el 78% y para su vigencia 2014 alcanzó el 80% de cumplimiento.

Adicionalmente y de acuerdo con los procesos de seguimiento posteriores a la culminación del CONPES 3673, se identificó que por lo menos el 42% de las acciones de prevención formuladas en el plan de acción del documento continuaron siendo ejecutadas durante 2015. De estas actividades, el 20% pertenecen al tercer objetivo de la política relacionado con garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.



2.1 Metodología para la identificación de la oferta de prevención

Desde 2007 y con el Decreto 4690 se inició un camino para fortalecer una instancia de articulación que, además de procurar generar intervenciones de prevención articuladas entre las distintas entidades que conforman la Comisión Intersectorial, brinde lineamientos para el diseño de las mismas. Para ello, contó con el documento CONPES 3673 en 2010, que brindó un impulso a la política de prevención del reclutamiento y utilización en el nivel nacional, principalmente.

Como se ha mencionado previamente, con el tiempo se dio paso a que la Secretaría Técnica diseñara y afinara metodologías para el seguimiento y monitoreo de las acciones para la prevención de la Comisión Intersectorial, apostando por el fortalecimiento de la integralidad e intersectorialidad de la política pública, a través de una oferta cada vez más pertinente, una mayor articulación de las entidades en el nivel territorial y, entre otros, unas respuestas más organizada como Comisión Intersectorial. Asimismo, basados en los aprendizajes y hallazgos surgidos a partir del seguimiento realizado por el Observatorio durante 2011 y 2012, y adicional a las recomendaciones sugeridas por esta instancia en su informe final de 2012, se construyó en abril de 2013 un instrumento que buscaba:

- Medir la pertinencia, relevancia y sostenibilidad del plan de acción del CONPES 3673 con miras a contribuir en los procesos de evaluación.
- Examinar y caracterizar la oferta territorial de las estrategias, proyectos, programas y acciones implementadas por la Comisión Intersectorial, en contraste con las priorizaciones municipales producidas por el Observatorio.
- Generar una aproximación al presupuesto implementado en el marco del CONPES 3673 por las entidades de la Comisión Intersectorial
- Identificar otras acciones o estrategias desarrolladas para la prevención del reclutamiento y la utilización, formuladas fuera del plan de acción del documento de política, pero bajo sus lineamientos y orientaciones

- Entregar insumos al proceso de diseño y formulación del próximo instrumento de prevención.
- Dichos propósitos fueron desarrollados a través de tres instrumentos aplicados a las entidades a manera de encuesta analítica semiabierto, la cual, era diligenciada y remitida al Observatorio semestralmente.

A partir de este momento y hasta la fecha, la Secretaría Técnica ha implementado una herramienta que identifica y caracteriza la oferta de la Comisión Intersectorial a través de los planes, estrategias, programas, proyectos y acciones para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, reportada por las entidades que la conforman.

El diseño inicial de dicho instrumento fue realizado por el equipo de territorialización de la Secretaría Técnica en 2012, el cual, ha sido ajustado en distintas ocasiones por el Observatorio de la Secretaría Técnica de acuerdo con los resultados, análisis y necesidades de información. A través de este, se han podido identificar rasgos generales y específicos de las intervenciones que han sido incorporados en una base de datos a la que en el Observatorio ha denominado como cruce de oferta municipal.

Para el análisis del boletín, la fecha de corte se indica desde el inicio del seguimiento a la oferta de prevención de la Comisión Intersectorial, desde el 1 de abril de 2013 hasta el 30 de noviembre de 2016.

Estos datos permiten identificar los principales rasgos y características de la oferta adelantada por las entidades de la Comisión Intersectorial las cuales, durante este margen de tiempo, reportaron un total de 85 planes, estrategias, programas, proyectos y acciones para la prevención. Sobre estos se pudieron establecer las características que se mencionarán a lo largo del documento.

Al respecto, es necesario tener en cuenta¹:

1. Es necesario mencionar que los análisis corresponden a los datos reportados, por lo que la información puede contener subregistros y sesgos respecto a la realidad. Sin embargo, el periodo de tiempo observado permite reducir esta limitación.

Periodo de análisis	Entre el 1 de abril de 2013 y el 30 de noviembre de 2016
Número de planes, estrategias, programas, proyectos y/o acciones de prevención (oferta) reportados	85
Número de entidades de la Comisión Intersectorial que reportaron oferta	21
Número de planes, estrategias, programas, proyectos y/o acciones de prevención (oferta) caracterizados (base de los análisis)	83

Durante el lapso en el que se recopilaban los reportes semestrales, fueron 20 las entidades de la Comisión Intersectorial que remitieron al menos un reporte al Observatorio de la VSecretaría Técnica, las cuales. (Indicadas en la **Tabla 1**)

Tabla 1. Listado de entidades con reportes de las acciones adelantadas en el marco del CONPES 3673 de 2010, entre abril de 2013 y noviembre de 2016.

Entidades con reporte de avance de las acciones enmarcadas en el CONPES 3673 de 2010		
Agencia Colombiana para la Reintegración	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Ministerio de Justicia y del Derecho
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	Ministerio de Defensa Nacional (PONAL y GADH) Ministerio de Defensa Nacional (PONAL y GADH)	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Ministerio de Cultura	Procuraduría General de la Nación
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Ministerio del Interior (DAIMR y DDHH)	Servicio Nacional de Aprendizaje
Defensoría del Pueblo	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Programa Presidencial Colombia Joven
Departamento de Planeación Nacional	Ministerio del Trabajo y Protección Social	Consejería Presidencial para los DDHH

Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, diciembre de 2016

Categorías de análisis.

Dentro de las acciones de seguimiento adelantadas se avanzó en la caracterización de dichas intervenciones a partir de las siguientes categorías de análisis:

- 1. Descripción general de la estrategia, programa, proyecto, acción:** breve descripción de la intervención adelantada.
- 2. Temporalidad de la intervención:** contemplada por la fecha de inicio y fecha de finalización de la implementación. No comprende el diseño.
- 3. Nivel de intervención:** dada por los tres niveles de la ruta de prevención del reclutamiento, a saber: Temprana, Urgente y en Protección. Asimismo, fue incluida

la casilla de Reparación y Reconciliación, toda vez que también fueron reportadas estrategias con la finalidad de atender a niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, y que a la vez se convertían en acciones de prevención temprana al evitar que fueran nuevamente vinculados con otros grupos armados o delictivos organizados diferentes.

4. Cobertura: relacionada con el alcance territorial de la estrategia, definida según el ámbito rural, el urbano o el rural-urbano.

5. Población beneficiaria directa o participante: busca conocer mayor información con respecto al grupo de personas que pertenecen a la estrategia de prevención o que participan de ella. En esta categoría se hace referencia a:

- Primera Infancia (0 a 5 años)
- Infancia (6 a 11 años)
- Adolescencia (12 a 17 años)
- Familia
- Comunidad
- Institución Educativa
- Institución Pública del nivel territorial

6. Enfoque étnico: visibiliza si estas estrategias cuentan, en su diseño y formulación, con enfoque el diferencial étnico o si los mencionados grupos poblacionales pertenecen a alguna de las siguientes poblaciones²:

- Indígena
- Afrodescendiente
- Rrom/Gitano

7. Componente que desarrolla la estrategia: dados los resultados de los ejercicios de priorización municipal³ adelantados por el Observatorio de la Secretaría Técnica, se avanzó en la identificación territorial de las dinámicas de conflicto armado relacionadas con la ocurrencia de casos de reclutamiento, utilización/uso y violencia sexual. Asimismo, este proceso que se ha cualificado con el tiempo, ha permitido distinguir la probabilidad de que ocurran casos en cada uno de los municipios del país, a la par de realizar contrastes con los niveles de intervención determinados por el reporte de oferta de las entidades de la Comisión Intersectorial. Sin embargo, la Secretaría Técnica busca brindar recomendaciones técnicas a las entidades, tanto en la identificación del nivel de prioridad de los territorios

como en la cualificación de la intervención a una más pertinente y cercana a la prevención de los tres delitos: reclutamiento, utilización - uso y violencia sexual. En este sentido, entre 2013 y 2015 se implementaron las siguientes categorías:

- Cultural y deportivo
- Atención en salud y bienestar
- Mejoramiento de la calidad de educación
- Fortalecimiento institucional
- Promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes

A pesar de lo anterior, siguen existiendo vacíos en la identificación de estrategias de prevención más específicas para los tres delitos, por lo que para el seguimiento adelantado en 2016 estas categorías fueron modificadas de acuerdo a los objetivos del CONPES 3673 que, si bien se encuentran contenidas en el documento de política pública que finalizó en 2014, siguen estando vigentes en los lineamientos que se refieren a la intervención.

Instrumentos para la identificación y caracterización de la oferta.

En la **ilustración 1** se describen los tres instrumentos de seguimiento entregados a las entidades de la Comisión Intersectorial desde 2013. Asimismo, las ilustraciones 2 y 3 se enfocan en los instrumentos de identificación y caracterización de los planes, estrategias, programas, proyectos y acciones para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual implementados de forma inicial en 2013 hasta el último semestre de 2015. En el caso del último reporte solicitado por el Observatorio durante 2016, se afinaron los instrumentos de identificación de oferta como se describen en la ilustración 3, buscando además dar cuenta de los objetivos mencionados en el capítulo anterior.

2. En 2017 se ajustará la conceptualización específica para esta categoría analítica, puesto que no es lo mismo identificar estrategias de prevención con enfoque étnico en su diseño, a estrategias de prevención que implementan una intervención en determinado grupo étnico.

3. Consultar en <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2016/160420-priorizacion-web.pdf>

Ilustración 1. Instrumentos de seguimiento – I semestre



Ilustración 2. Matriz para la identificación de la oferta de prevención 2013.

Fuente: Equipo de Territorialización de la Secretaría Técnica, 2012.

- a) Tipo de intervención: para medir el alcance temporal en el largo, mediano y corto plazo.
- b) Componentes de la intervención: para delimitar la actuación institucional en términos de los cuatro objetivos del CONPES 3673 y estrechar el conocimiento relacionado con las acciones de prevención temprana, urgente y en protección.
- c) Población participante: incluyendo familia.

Ilustración 3.(Hoja 1) Matriz para la identificación de la oferta de prevención, 2016.

[illegible]

Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, junio de 2016.

Ilustración 4. (Hoja 2) Matriz para la identificación de la oferta de prevención, 2016

[illegible]

Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, junio de 2016

Ilustración 5. (Hoja 3) Matriz para la identificación de la oferta de prevención, 2016.

[illegible]

Ilustración 5. (Hoja 3) Matriz para la identificación de la oferta de prevención, 2016.

2.2 Caracterización de la Oferta Nacional

Como fue indicado, entre 2013 y 2016, las entidades han reportado un total de 85 planes, estrategias, programas, proyectos y/o acciones estratégicas orientadas a la prevención del reclutamiento, utilización-uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, de las cuales algunas tienen un carácter temporal, mientras otras

se han configurado de manera permanente dentro del desarrollo misional de las mismas entidades.

El presente boletín da cuenta de las estrategias implementadas y reportadas por las entidades de la Comisión Intersectorial, en el marco del desarrollo de la política pública, que contribuyen a la promoción, protección y garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional. Todas estas

intervenciones han sido reportadas por un total de 20 entidades y han estado presentes en al menos 1082 municipios, donde se pueden ubicar entre 1 y 64 estrategias para la prevención en los cuatro años del seguimiento.

De las 85 acciones institucionales para la prevención, 83 de ellas registraron información relacionada con la

descripción y caracterización, por lo cual este último valor representa la base de los cálculos.

Durante 2013, 2014, 2015 y 2016 se reportaron un total de 8 estrategias, proyectos y programas con carácter permanente, como se mencionan en la **tabla 2**. Las respectivas descripciones de cada estrategia mencionada se pueden revisar en el **Anexo 1**.

Tabla 2. Estrategias, programas y proyectos de la Comisión Intersectorial que reportaron permanencia entre 2013 y 2016.

Nombre de la Estrategia, Programa, Proyecto, Acción	Entidad que lidera la estrategia
Asistencia técnica (Nivel Nacional)	Secretaría Técnica
Asistencia técnica directa (Asesores Regionales)	Secretaría Técnica
Música para la reconciliación - Tipo A	Ministerio de Cultura (hasta 2014 en DPS)
Música para la reconciliación - Tipo B	Ministerio de Cultura (hasta 2014 en DPS)
Música para la reconciliación - Tipo C	Ministerio de Cultura (hasta 2014 en DPS)
Programa de promoción y prevención para la protección integral 'Generaciones con Bienestar'	ICBF
Programa de promoción y prevención para la protección integral 'Generaciones étnicas con Bienestar'	ICBF
Proyecto Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en los municipios focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT)	UACT

Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, diciembre 2016

Durante 2015 se registraron la mayor cantidad de estrategias para la prevención (53 en total), lo que no indica necesariamente que fue el año con mayor implementación, sino que fue el periodo de tiempo en donde se registró el mayor número de reportes institucionales, equivalente a 18 entidades.

A pesar de que el Plan de Acción del CONPES 3673 venció en diciembre de 2014, fue posible entrever una cultura de reporte relacionada con la identificación y caracterización de la oferta de prevención por parte de las entidades de la Comisión Intersectorial, toda vez que continuaron remitiendo la información correspondiente de sus planes,

estrategias, programas, proyectos y acciones para la prevención durante 2015 y 2016.

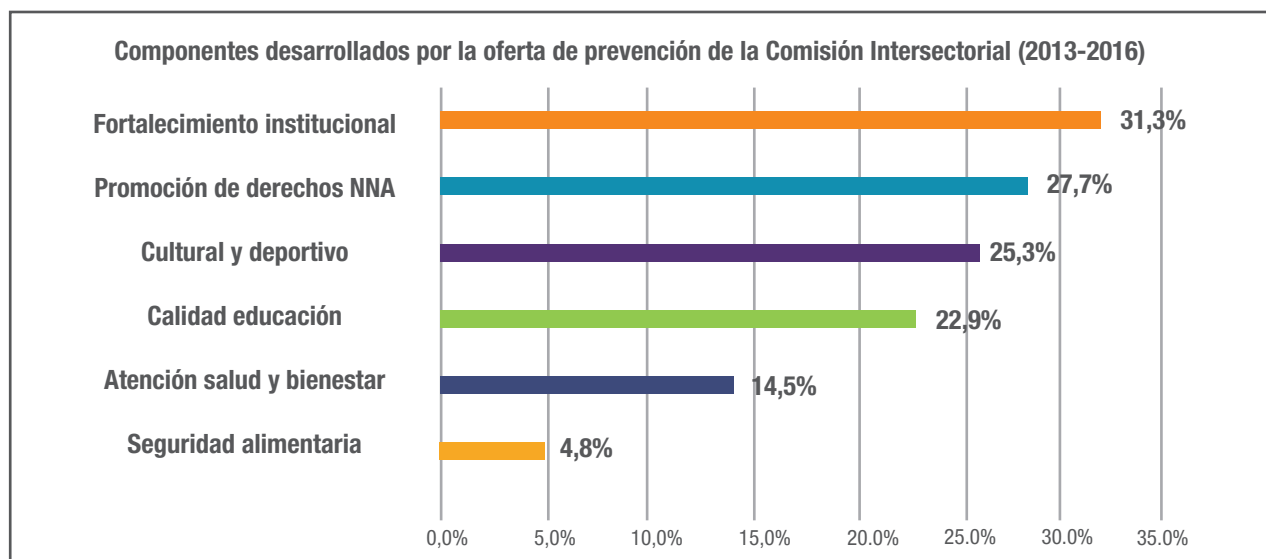
En lo que respecta a este último año, se reportaron la mitad de las estrategias de prevención remitidas en el año anterior, para un total de 25. Todas ellas estaban asociadas a 10 entidades.

La oferta nacional tiene características muy variadas que pueden dilucidarse a través de las categorías de análisis utilizadas en el proceso de identificación y caracterización, como se destaca en la **tabla 3**.

Tabla 3. Características de la oferta nacional

Temporalidad de la intervención	El 40% de los reportes no contiene información en esta categoría. Respecto al 60%: - El 11% refiere a estrategias permanentes - El 40% corresponde a intervenciones con focalización anual - El 4% finaliza en 2017 - El 15% refiere a una acción específica (una jornada, por ejemplo)
Nivel de intervención	-El 95,2% de las intervenciones están orientadas a la prevención temprana. -El 13,3% está diseñado para desarrollar acciones de prevención urgente y prevención en protección. -El 5% tienen componentes de prevención en los tres momentos de la ruta, a saber, acciones de prevención temprana, prevención urgente y prevención en protección. -El 7,2% reconoce estar orientado hacia un nivel de intervención relacionado con la reconciliación y además estar orientado hacia la prevención temprana.
Cobertura	-El 26% tiene una cobertura exclusivamente urbana -El 2,4% tiene una cobertura exclusivamente rural -El 59% de las intervenciones registra contemplar la cobertura urbana y rural
Población beneficiaria directa o participante	- El 13,3% de las estrategias de prevención contempla la participación de la primera infancia. El 2,4% tiene orientación exclusiva para este grupo etario. - El 51,8% contempla la participación de la infancia y no tiene asociadas estrategias de prevención exclusivas para este grupo de edad. - El 75,9% beneficia o incluye a personas entre los 12-17 años de edad, cuyo 25% está exclusivamente orientado a esta población. - El 37,3% de las estrategias de prevención reportaron a las instituciones educativas como los participantes o beneficiarios de las intervenciones. Estas indican comunidad educativa en general (directivos, docentes y estudiantes). - El 34,9% indica estar orientado a las familias. - El 18,1% refiere incluir o beneficiar a la comunidad. - El 35% de la oferta reportada está orientada a favorecer o incluir instituciones públicas del nivel territorial.
Enfoque étnico	El 45,8% de la oferta reportada cuenta con enfoque diferencial indígena. - Un 42,2% cuenta con enfoque para población afrodescendiente, mientras que un 36,1% se orienta a atender o involucrar otras minorías étnicas como la Rrom y/o Gitana. - Un 36% indicó tener un enfoque diferencial para los tres tipos de población étnica.
Componentes de la estrategia	- El 31,3% no reportó información relacionada con el componente de la intervención - De las 57 estrategias de prevención que contaron con registros de caracterización en esta categoría analítica, y, teniendo en cuenta que una estrategia puede desarrollar varios componentes: * El 25,3% se orientó al desarrollo de estrategias culturales y/o deportivas * El 14,5% indicó implementar estrategias de prevención relacionadas con la atención en salud y bienestar * El 22,9% buscó el mejoramiento de la calidad de la educación * El 4,8% gestionó acciones relacionadas con la generación de oportunidades y proyectos productivos, así como la seguridad alimentaria * El 31,3% adelantó estrategias para el fortalecimiento institucional * El 27,7% reportó acciones de promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes Ver ilustración 6.

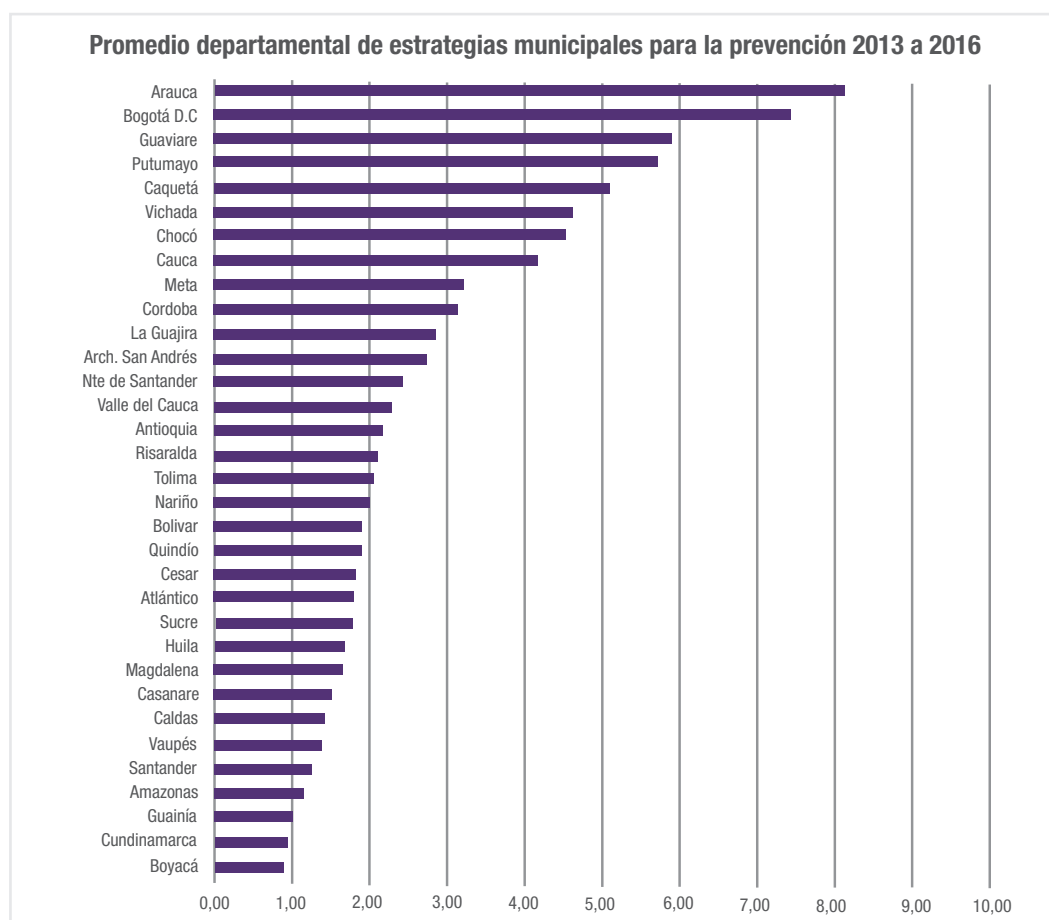
Ilustración 6. Componentes que desarrollan las estrategias de prevención en el marco de la Comisión Intersectorial



Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, diciembre de 2016

Finalmente, la **tabla 7** determina un ranking de la oferta reportada en el nivel nacional, entre 2013 y 2016, de los 32 departamentos y el Distrito Capital. Es importante tener en cuenta que la lectura de la misma, debe comprender categorías analíticas propias de cada territorio y delimitar que entre cada uno, existen importantes diferencias como la extensión territorial, la concentración demográfica, las dinámicas de conflicto armado, la ubicación geográfica, la división político-administrativa, entre otros.

Ilustración 7. Promedio de la oferta nacional de la Comisión Intersectorial entre 2013 y 2016 por departamento.



Fuente: Observatorio Secretaría Técnica, julio 2016



3. Priorización Municipal de 2014 y 2015 y Oferta de Prevención 2013-2016

3. Priorización Municipal de 2014 y 2015 y Oferta de Prevención 2013-2016

3.1. Criterios de focalización institucional según la Encuesta Final del CONPES 3673

Respecto al proceso de seguimiento adelantado con las entidades de la Comisión Intersectorial durante 2015, fue implementada la tercera encuesta que permitió identificar varios procesos institucionales adelantados en torno a la implementación de la política de prevención.

Dentro de estos se identificaron los principales criterios de focalización municipal formulados para la vigencia 2014 y 2015 entre las siguientes 13 entidades⁴ que remitieron el reporte correspondiente.

Esta pregunta de opción múltiple relacionó los siguientes criterios:

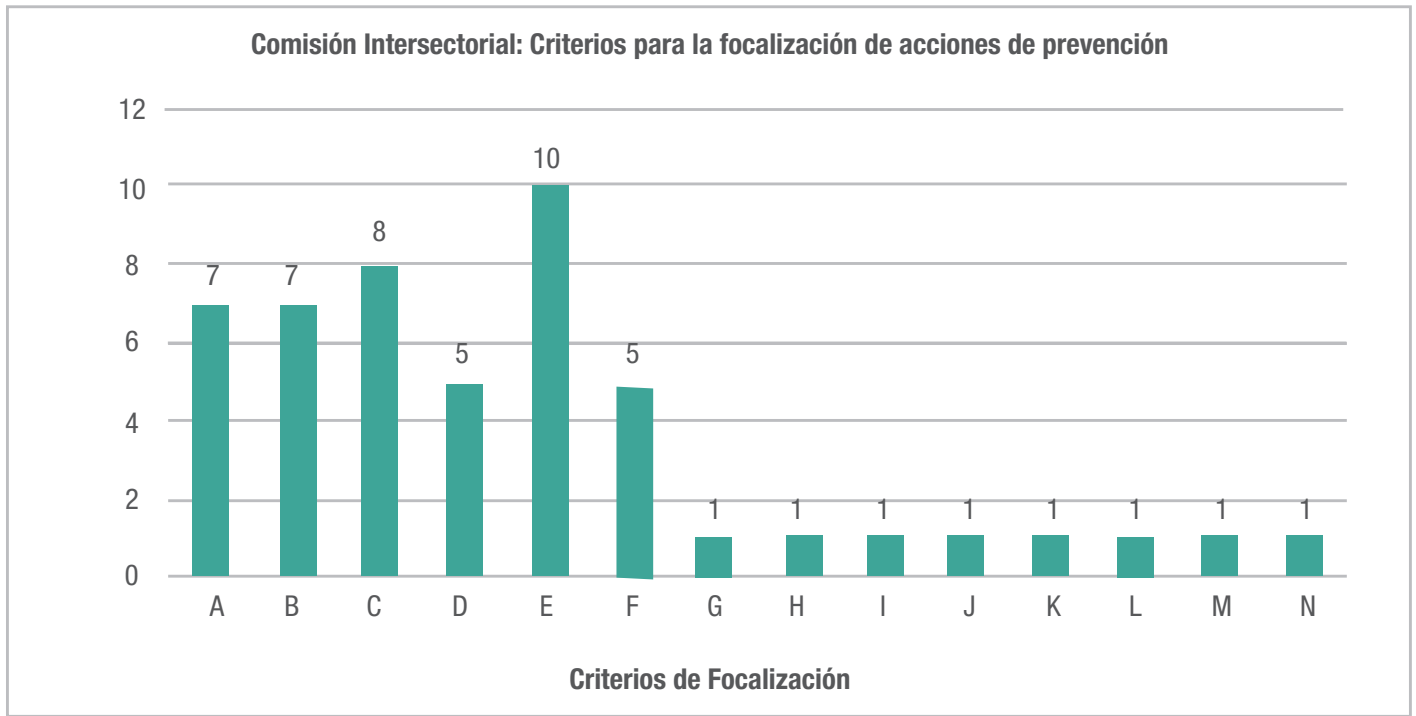
A	Capacidad institucional instalada en el municipio
B	Recursos disponibles en el territorio para el desarrollo de las estrategias
C	Agudización de las problemáticas en el municipio
D	Presencia de asesores regionales en el municipio
E	Identificación de dinámicas asociadas al conflicto armado
F	Priorización de la "CIPRUNNA"
G	Otros

En la opción Otros, se mencionaron por parte de las entidades:

H	Receptividad de las Secretarías de Educación
I	Índice de riesgo de victimización
J	Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento emitidas por el Comité Intersectorial de Alertas Tempranas
K	Análisis de las Fuerzas Militares y relación con Planes Nacionales del MDN
L	Esta Delegada apoya el seguimiento a los Planes de Prevención de los 43 Alcaldes labor desarrollada por [CIPRUNNA] y OIM
M	Esta Delegada hace parte del Comité de Reclutamiento del Distrito Capital
N	Municipios con verificación de hechos de amenazas, reclutamiento, utilización y desvinculación de NNA

Ilustración 8. Principales criterios de focalización municipal formulados para la vigencia 2014 y 2015 por las entidades de la Comisión Intersectorial que remitieron reporte a la Secretaría Técnica.

4. Las entidades correspondieron a: ACR, Colombia Joven, Fiscalía, ICBF, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa - GADH, Ministerio de Defensa - Policía de Infancia y Adolescencia; Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Trabajo, Procuraduría General y UARIV.



Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, diciembre de 2016

Las entidades que forman parte de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados han tenido diversos criterios de focalización para la definición de las intervenciones municipales a través de los planes, estrategias, programas, proyectos y/o acciones para la prevención.

De las 13 instituciones mencionadas, el 77% consideró en el marco de los reportes a la tercera encuesta de seguimiento adelantada por el Observatorio de la Secretaría Técnica, que el principal criterio de focalización empleado se relacionó con la identificación de las dinámicas asociadas al conflicto armado. Seguido de este, el 61% mencionó que la agudización de las problemáticas en el municipio fue un factor determinante en la selección de los territorios.

Un tercer lugar fue ocupado por los criterios de capacidad institucional instalada en el municipio y los recursos disponibles en el territorio para el desarrollo de las estrategias. Finalmente, cinco instituciones discurren en que se han utilizado como criterios de focalización la presencia de asesores regionales en el municipio y la Priorización de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, este último, como un criterio citado directamente por las entidades.

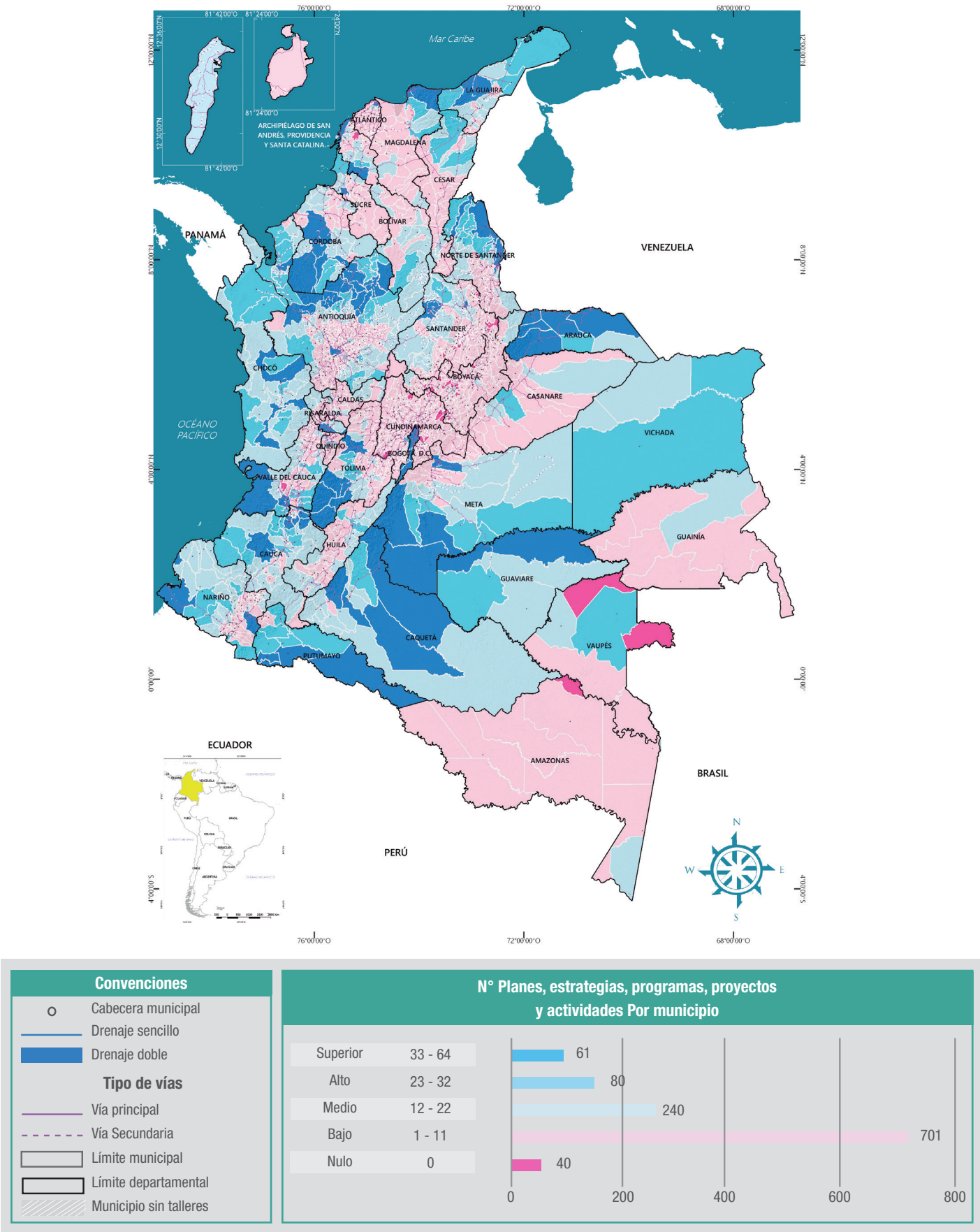
La mayoría de estas 13 instituciones de la Comisión Intersectorial consideran el análisis de las dinámicas territoriales del conflicto y la capacidad local propia como lo más relevante al momento de focalizar acciones para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual. Igualmente, para la Secretaría Técnica es un logro conocer que cerca de la mitad de las instituciones consideran la Priorización Municipal y la presencia de asesores regionales como fuente para llevar a cabo la focalización local.

Finalmente, es evidente que cada una de las entidades tiene criterios propios en la definición de los municipios a acompañar, toda vez que se mencionaron dentro de la opción Otros los criterios correspondientes a las letras G a la N.

3.2 Georreferenciación de la oferta nacional

En la ilustración 8 se representa la concentración municipal de las estrategias de prevención de la Comisión Intersectorial reportadas a la Secretaría Técnica entre 2013 y 2016. En ella pueden observarse cinco agrupaciones determinadas por a) la oferta municipal igual a cero y b) cuatro desviaciones estándar que van desde 1 estrategia municipal hasta 64.

Ilustración 9. Concentración municipal de las estrategias de prevención de la Comisión Intersectorial reportadas a la Secretaría Técnica entre 2013 y 2016.



Concentración de la oferta nacional

Nulo

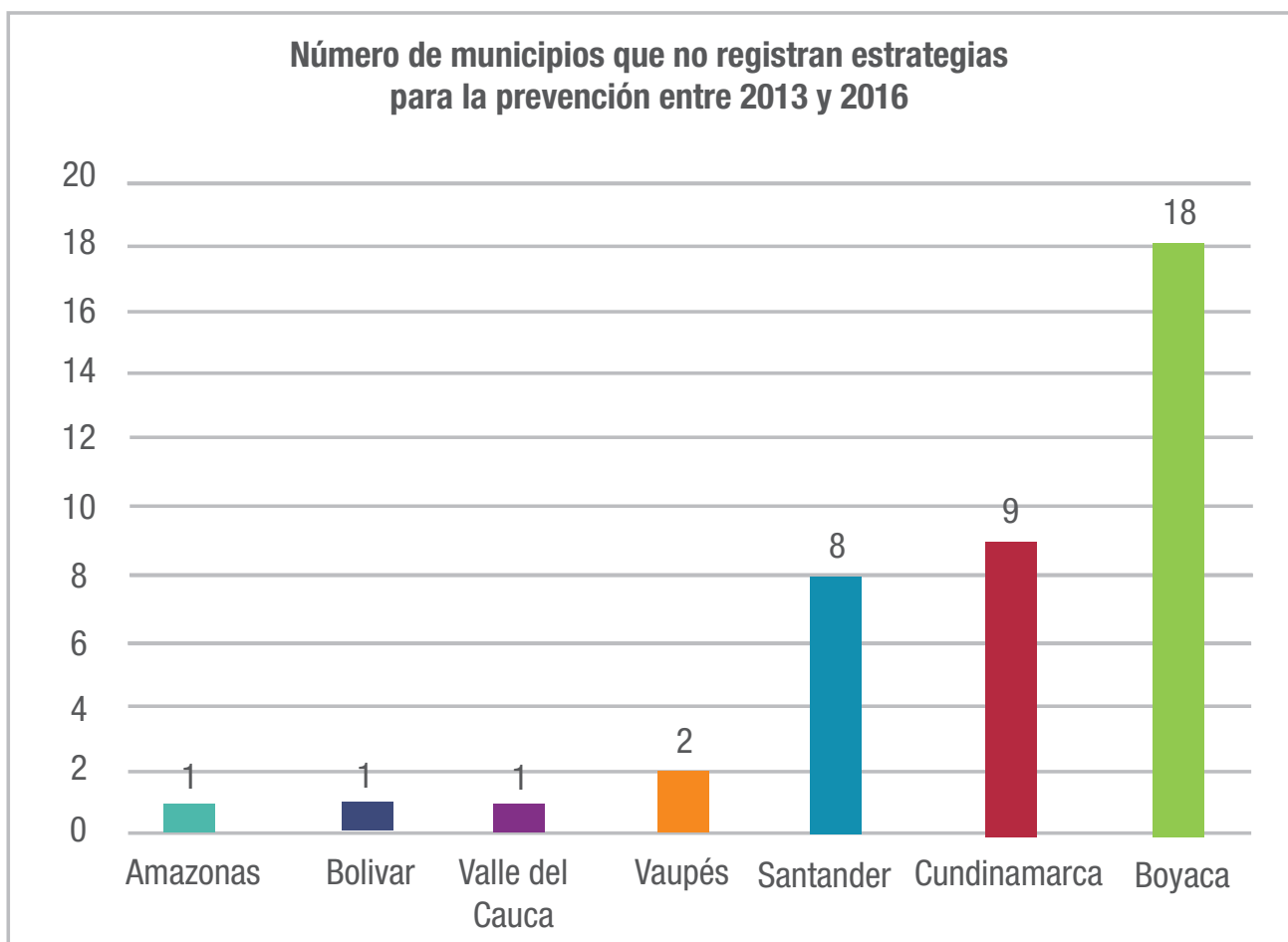
Características

Para este tiempo de observación, el promedio nacional de la oferta se encuentra indicado por 11 estrategias municipales, destacando que durante cuatro años y en 40 municipios, no se reportó alguna estrategia para la prevención del reclutamiento, la utilización y/o la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

Agrupan el 3,5% del territorio nacional y se encuentran distribuidas en 7 departamentos como se muestra en la ilustración 5.

Sin embargo, dadas las diversas proporciones de municipios asociados a un mismo departamento, se realizó un cálculo para determinar la cantidad de municipios pertenecientes a este nivel de intervención, determinado en la **tabla 3**.

Ilustración 10. Número de municipios por departamento que no registran estrategias para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual por parte de las entidades de la Comisión Intersectorial entre 2013 y 2016.



Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, diciembre de 2016

Estos 40 municipios se relacionan en la tabla a continuación con su respectivo nivel de probabilidad asignado por el proceso de Priorización Municipal vigente durante 2016.

Tabla 4. Listado de municipios en los que no se reportó alguna estrategia para la prevención entre 2013 y 2016 por parte de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial.

Municipio	Departamento	Nivel de probabilidad
San Estanislao	Bolívar	Medio
La Cumbre	Valle del Cauca	Medio
Papunaua	Vaupés	Medio
Yavaraté	Vaupés	Medio
California	Santander	Medio
Vetas	Santander	Medio
Palmar	Santander	Medio
Enciso	Santander	Medio
Confinés	Santander	Medio
Guapotá	Santander	Medio
Aguada	Santander	Medio
La Victoria	Boyacá	Medio
Caldas	Boyacá	Medio
Tununguá	Boyacá	Medio
Chíquiza	Boyacá	Medio
San Miguel de Sema	Boyacá	Medio
Santa Sofía	Boyacá	Medio
Motavita	Boyacá	Medio

Sáchica	Boyacá	Medio
Viracachá	Boyacá	Medio
La Capilla	Boyacá	Medio
Somondoco	Boyacá	Medio
Chivatá	Boyacá	Medio
Oicatá	Boyacá	Medio
Iza	Boyacá	Medio
Cerinza	Boyacá	Medio
Busbanzá	Boyacá	Medio
Sativasur	Boyacá	Medio
Paimé	Cundinamarca	Medio
Susa	Cundinamarca	Medio
Macheta	Cundinamarca	Medio
Manta	Cundinamarca	Medio
Tibirita	Cundinamarca	Medio
Fosca	Cundinamarca	Medio
Choachí	Cundinamarca	Medio
Cota	Cundinamarca	Medio
Nilo	Cundinamarca	Medio
Concepción	Santander	Superior Bajo
La Victoria	Amazonas	Superior Medio
Tenza	Boyacá	Superior Medio

Alertas municipales

- En el caso de **Papanúa y Yavaraté**, que no son municipios propiamente sino corregimientos departamentales del departamento de Vaupés, no se cuentan con registros en algunas de las variables (**Consejería Presidencial para los Derechos Humanos O. p.**, 2015, págs. 19-20) que se requirieron para clasificar a todos los municipios del país en los cuatro niveles de probabilidad de ocurrencia de casos. Dichos subregistros se relacionan con las dificultades y limitaciones que poseen ambas administraciones locales en términos de autonomía, ya que estos corregimientos se encuentran asociados a la capital departamental, lo que representa una limitación para la gestión pública. Sin embargo, dado el contexto territorial vinculado principalmente con dinámicas de conflicto armado del Corredor Sur Oriental (**Consejería Presidencial para los Derechos Humanos O. p.**, 2015), de las alertas del SAT relacionadas con la explotación ilegal minera para el tráfico del coltán y las condiciones geográficas que impiden que estos territorios sean fácilmente focalizados por las entidades según su lejanía y los altos costos que esto representa, deben ser considerados como territorios que probablemente deberían estar dentro de una clasificación mayor en cuanto los niveles de riesgo.
- Es necesario visibilizar la **ausencia institucional entre 2013-2016** en los tres municipios resaltados en rojo correspondientes a **Concepción (Santander)**, **La Victoria (Amazonas)** y **Tenza (Boyacá)**; toda vez se encuentran en 2 de los 3 niveles más altos de vulnerabilidad. Para el caso de los 198 municipios priorizados en el nivel Superior Bajo, el promedio de oferta municipal entre 2013 y 2016, da cuenta de 8,2 estrategias mientras que para los 291 municipios clasificados en el nivel **Superior Medio** el promedio de oferta municipal indicó la presencia de **13,6 estrategias** de la Comisión Intersectorial para la prevención de las vulneraciones que son de su competencia misional.
- La **concentración municipal** de la oferta se determina directamente por los **procesos de focalización** de las entidades que pertenecen a la Comisión Intersectorial. Dichos criterios de intervención se encuentran determinados principalmente por: i) las dinámicas de conflicto armado en el territorio y/o los factores de riesgo a mitigar, ii) la ubicación geográfica, iii) los recursos disponibles, iv) la capacidad institucional del territorio, v) las alertas emitidas por el SAT, además de los vi) criterios institucionales propios. Sobre estos aspectos se ahondará más en el **numeral 3.2** de este documento.

Como se mencionó previamente, durante los cuatro años de seguimiento, en 1082 municipios se reportó al menos una estrategia para la prevención de las vulneraciones que le competen a la Comisión Intersectorial.

De acuerdo con la desviación estándar, este conjunto de municipios fue incluido en cuatro agrupaciones según la concentración de la oferta institucional, así:

Concentración de la oferta nacional

Bajo

Características

Municipios que cuentan con una oferta menor o igual al promedio nacional y a un intervalo de presencia institucional dado entre 1 y 11 planes, estrategias, proyectos, programas o acciones para la prevención durante los cuatro años del periodo de seguimiento.

Agrupan el 62% del territorio nacional, equivalente a 701 municipios en 28 departamentos.

Sin embargo, dadas las diversas proporciones de municipios asociados a un mismo departamento, se realizó un cálculo para determinar la cantidad de municipios pertenecientes a este nivel de intervención, determinado en la tabla 4.

Tabla 5. Porcentaje de municipios con bajos reportes de oferta para la prevención.

Departamento	% de municipios con un nivel de presencia institucional –Bajo–
Cundinamarca	91%
Guainía	89%
Atlántico	87%
Casanare	84%
Amazonas	82%
Caldas	81%
Boyacá	81%
Magdalena	80%
Sucre	77%
Cesar	76%
Santander	71%
Tolima	70%
Quindío	67%
Huila	65%
Valle del Cauca	60%
Risaralda	57%
Nariño	56%
Antioquia	56%
Bolívar	54%
Norte de Santander	53%
Archipiélago de San Andrés	50%
Meta	45%
Córdoba	43%
La Guajira	33%
Vaupés	33%
Putumayo	31%
Cauca	17%
Caquetá	6%

Alertas municipales

Los 701 municipios relacionados, se encuentran clasificados dentro de los cuatro niveles de la Priorización Municipal distribuidos así: el 59% correspondiente a 406 municipios, se ubican en el nivel Medio; el 22,8% (153 municipios) en el nivel Superior Bajo; el 18% (129 municipios) en el nivel Superior Medio y el 0,2% (13 municipios) en el nivel Superior Alto.

Sobre este último nivel es importante destacar que existieron 13 municipios con no más de 11 planes, estrategias, proyectos, programas o acciones, cuando el promedio total para los 177 municipios ubicados en este nivel correspondió a las 27,1 estrategias para la prevención. Estos municipios cuentan con una presencia institucional de la Comisión Intersectorial realmente baja, especialmente cuando es contrastada con las dinámicas de riesgo presentes en el territorio.

Estos 13 municipios corresponden a:

Departamento	Municipio	# estrategias
Amazonas	Puerto Alegría	3
Cesar	San Diego	6
Cundinamarca	Facatativá	6
Guainía	Barranco Minas	7
Antioquia	Itagüí	7
Antioquia	San Juan de Urabá	7
Bolívar	Barranco de Loba	9
Antioquia	Murindó	9
Boyacá	Puerto Boyacá	9
Bolívar	Montecristo	10
Cundinamarca	Girardot	10
Cauca	Piamonte	11
Antioquia	Bello	11

Concentración de la oferta nacional

Medio

Características

Municipios que cuentan con un intervalo de presencia institucional dado entre 12 y 22 planes, estrategias, proyectos, programas o acciones para la prevención durante los cuatro años del periodo de seguimiento.

Agrupan un total de **240 municipios** pertenecientes a **31 departamentos**, que de acuerdo al porcentaje de municipios por departamento ubicados en este nivel corresponden a: Archipiélago de San Andrés (50%), Guaviare y Vichada (25%), Vaupés (16,7%), Arauca (14,3%) y Guainía (11,1%), por mencionar aquellos que comparten esta característica en más del 10% de su territorio.

Alertas municipales

Los 240 municipios ubicados en este nivel también completan los cuatro niveles de la Priorización Municipal con la siguiente distribución porcentual: el 5% correspondiente a 12 municipios se ubica en el nivel Medio; el 17% (41 municipios) en el nivel Superior Bajo; el 55% (131 municipios) en el nivel Superior Medio y el 23% (56 municipios) en el nivel Superior Alto.

Todos estos 56 municipios también se ubican por debajo del promedio nacional de oferta para su grupo de Priorización Municipal, de los cuales: El Rosario (Nariño), Sogamoso (Boyacá) y La Dorada (Caldas) contaron con 12 estrategias para la prevención; mientras que San Pablo (Bolívar), Bojayá (Chocó), El Charco (Nariño), Pitalito (Huila) y Puerto Gaitán (Meta) reportaron un total de 22 entre 2013 y 2016.

Concentración de la oferta nacional

Alto

Características

Municipios que cuentan con un intervalo de presencia institucional dado entre 23 y 32 planes, estrategias, proyectos, programas o acciones para la prevención durante los cuatro años del periodo de seguimiento.

Agrupan un total de 80 municipios pertenecientes a 25 departamentos, que de acuerdo al porcentaje de municipios por departamento ubicados en este nivel corresponden a: Vichada (50%), Putumayo (38,5%), Guaviare (25%), Chocó (23,3%), Cauca (21,4%), La Guajira (20%), por mencionar aquellos que comparten esta característica en más del 20% de su territorio.

Alertas municipales

Los 80 municipios ubicados en este nivel también completan los cuatro niveles de la Priorización Municipal con la siguiente distribución porcentual: el 0,1% correspondiente a 1 municipio se ubica en el nivel Medio; el 0,4% (3 municipios) en el nivel Superior Bajo; el 24% (19 municipios) en el nivel Superior Medio y el 71% (57 municipios) en el nivel Superior Alto.

De todos estos 57 municipios, casi la mitad no alcanzan a superar el promedio nacional (46%) de la oferta que determina su grupo de Priorización Municipal; sin embargo, cuentan con un nivel alto de presencia institucional dado por los promedios nacionales. De esta última agrupación municipal, que además se concentra en un total de 22 departamentos, se mencionan los siguientes municipios en el nivel Superior Alto y con presencia institucional inferior al del promedio de su clasificación del riesgo:

Tabla 6. Municipios en el nivel Superior Alto con un promedio inferior, pero cercano a las estrategias de prevención de su nivel de probabilidad de ocurrencia de casos.

Municipio	Departamento	Sumatoria de estrategias 2013-2016
Timbiquí	Cauca	23
Carmen del Darién	Chocó	23
Bajo Baudó	Chocó	23
Ricaurte	Nariño	23
Mitú	Vaupés	23

Sardinata	Norte de Santander	23
Hacarí	Norte de Santander	23
Ciénaga	Magdalena	24
Nóvita	Chocó	24
Barbacoas	Nariño	24
Palmira	Valle del Cauca	24
Calamar	Guaviare	24
Mapiripán	Meta	24
San Juan de Arama	Meta	24
Yopal	Casanare	24
Santa Rosa del Sur	Bolívar	25
Argelia	Cauca	25
Jamundí	Valle del Cauca	25
Amalfi	Antioquia	25
Segovia	Antioquia	25
El Carmen	Norte de Santander	25
Puerto Concordia	Meta	25
Puerto Libertador	Córdoba	26
Riosucio	Chocó	26
Puerto Caicedo	Putumayo	26
Sonsón	Antioquia	26
San Calixto	Norte de Santander	26
Dibulla	La Guajira	27
San Onofre	Sucre	27
Guapi	Cauca	27
Ipiales	Nariño	27
Tuluá	Valle del Cauca	27
Villagarzón	Putumayo	27
El Tarra	Norte de Santander	27
Soacha	Cundinamarca	27
Armenia	Quindío	27
Cumaribo	Vichada	27

Concentración de la oferta nacional

Superior

Características

Municipios que cuentan con un intervalo de presencia institucional dado entre 33 y el máximo de estrategias correspondiente a 64 planes, estrategias, proyectos, programas o acciones para la prevención durante los cuatro años del periodo de seguimiento.

Agrupan el número más reducido de municipios relacionado con 61 municipios pertenecientes a 20 departamentos, además del Distrito Capital. Como en lo anterior mencionado y de acuerdo al porcentaje de municipios por departamento ubicados en este nivel, se destacan: Arauca (71,4%), Putumayo (30,8%), Caquetá y Guaviare (25%), Cauca (14,3%), Meta, Tolima, Chocó y Córdoba con entre el 13,8% y el 10%.

De los departamentos con menos cantidad de municipios en este nivel se ubican Santander (2,3%), Nariño (3,1%), Magdalena (3,3%), Sucre (3,8%), Bolívar, Atlántico y Valle del Cauca con 4,5%.

Dentro de esta clasificación solamente existe pertenencia de municipios en los dos niveles superiores de la priorización, lo que guarda una relación directa con las dinámicas del conflicto armado que amenazan y vulneran los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Alertas municipales

Los municipios que contaron con la mayor cantidad de planes, estrategias, proyectos, programas o acciones para la prevención durante los cuatro años de monitoreo y seguimiento fueron Tumaco (Nariño) y Buenaventura (Valle del Cauca) con la cantidad máxima correspondiente a 64. Seguidos de estos se encuentran Puerto Asís, San Vicente del Caguán, Cali, Villavicencio, Tierralta, Caloto, Florencia, Quibdó, Cartagena, Corinto, Apartadó y Cúcuta; con la presencia de 58 a 50 estrategias de prevención.

Sin embargo, este documento pretende ser un instrumento de análisis que permita construir herramientas para la focalización territorial cada vez más pertinentes, por lo que se considera necesario pensar más allá de una mera identificación regional y transitar hacia procesos de cualificación de estas estrategias para la prevención.

Por supuesto la lógica está determinada en el sentido de que las intervenciones institucionales sean proporcionales a las necesidades que dictan los territorios, pero llama la atención que siendo este el grupo de municipios el que cuenta con mayores niveles de presencia institucional de la Comisión Intersectorial, continúan equivaliendo a los territorios con mayor probabilidad de riesgo de que ocurran casos de reclutamiento y utilización dentro de las últimas Priorizaciones Municipales.

Es necesario convertir estas actuaciones institucionales en unas de carácter intersectorial, determinadas por los derechos a garantizar, en vez de los factores de riesgo a mitigar. No deberían continuarse las focalizaciones aisladas e independientes que omitan el carácter sistémico que envuelve la realidad de las dinámicas de riesgo asociadas al reclutamiento, utilización/uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, como tampoco invisibilizar que las personas menores de edad son sujetos de derecho y deben garantizarse unos proyectos de vida alejados de la violencia y la ilegalidad.

Para ello es necesario replantear los procesos internos de selección municipal y departamental, toda vez que se ha avanzado mucho y con evidencia; es necesario pensar de acuerdo con unas dinámicas territoriales que superan la lógica político-administrativa.

3.3. Georreferenciación de la oferta de prevención según el nivel de la Priorización Municipal 2015-2016.

La Priorización Municipal, como fue mencionado en el numeral anterior, es un instrumento que facilita la toma de decisiones y que, sin lugar a dudas, promueve la intervención como instancia interinstitucional en los municipios que requieren acciones de manera inmediata. Es bien sabido que debe fortalecerse esa intervención territorial e intersectorial a partir de unos mecanismos

articuladores más fuertes, que dinamicen y potencialicen la presencia de las entidades en los municipios y departamentos.

Los siguientes cuatro mapas corresponden a los niveles determinados por este ejercicio técnico. En ellos se visibilizan situaciones que requerirán análisis más precisos, de acuerdo con sus condiciones de presencia institucional y presencia de dinámicas de conflicto armado.

Estos casos atípicos o alertas municipales fueron previamente mencionados en el anterior numeral 3.2 Georreferenciación de la oferta nacional.

Ilustración 11. Mapa de la concentración de la oferta de prevención en el Nivel Superior Alto



Ilustración 12. Mapa de la concentración de la oferta de prevención en el Nivel Superior Medio



Convenciones

- Cabecera municipal
- Drenaje sencillo
- Drenaje doble
- Tipo de vías**
- Vía principal
- - - Vía Secundaria
- Límite municipal
- Límite departamental
- ▨ Municipio sin talleres

N° Planes, estrategias, programas, proyectos y actividades Por municipio

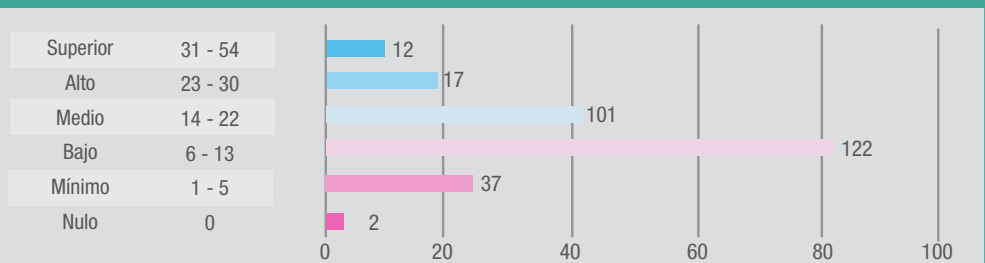


Ilustración 13. Mapa de la concentración de la oferta de prevención en el Nivel Superior Bajo

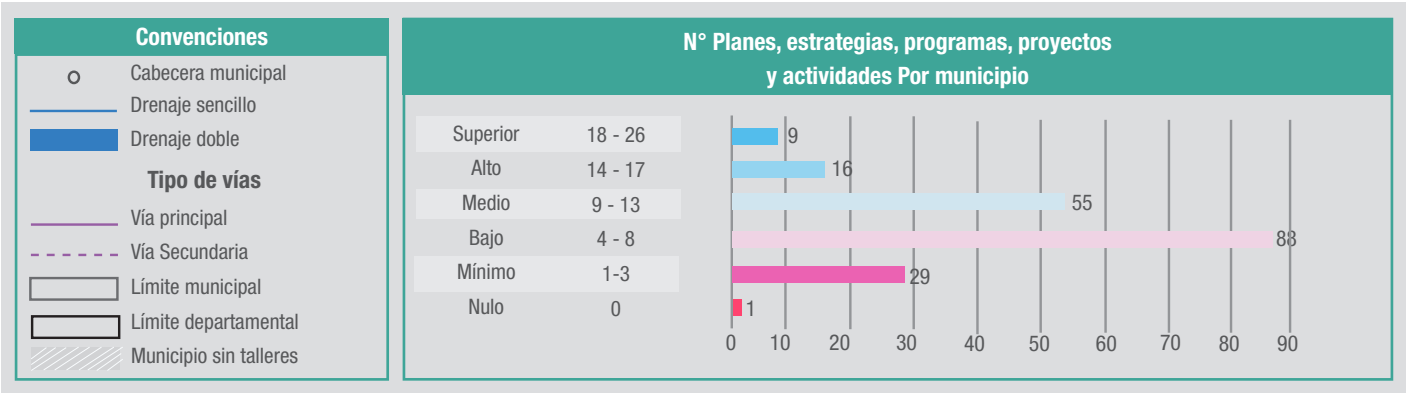
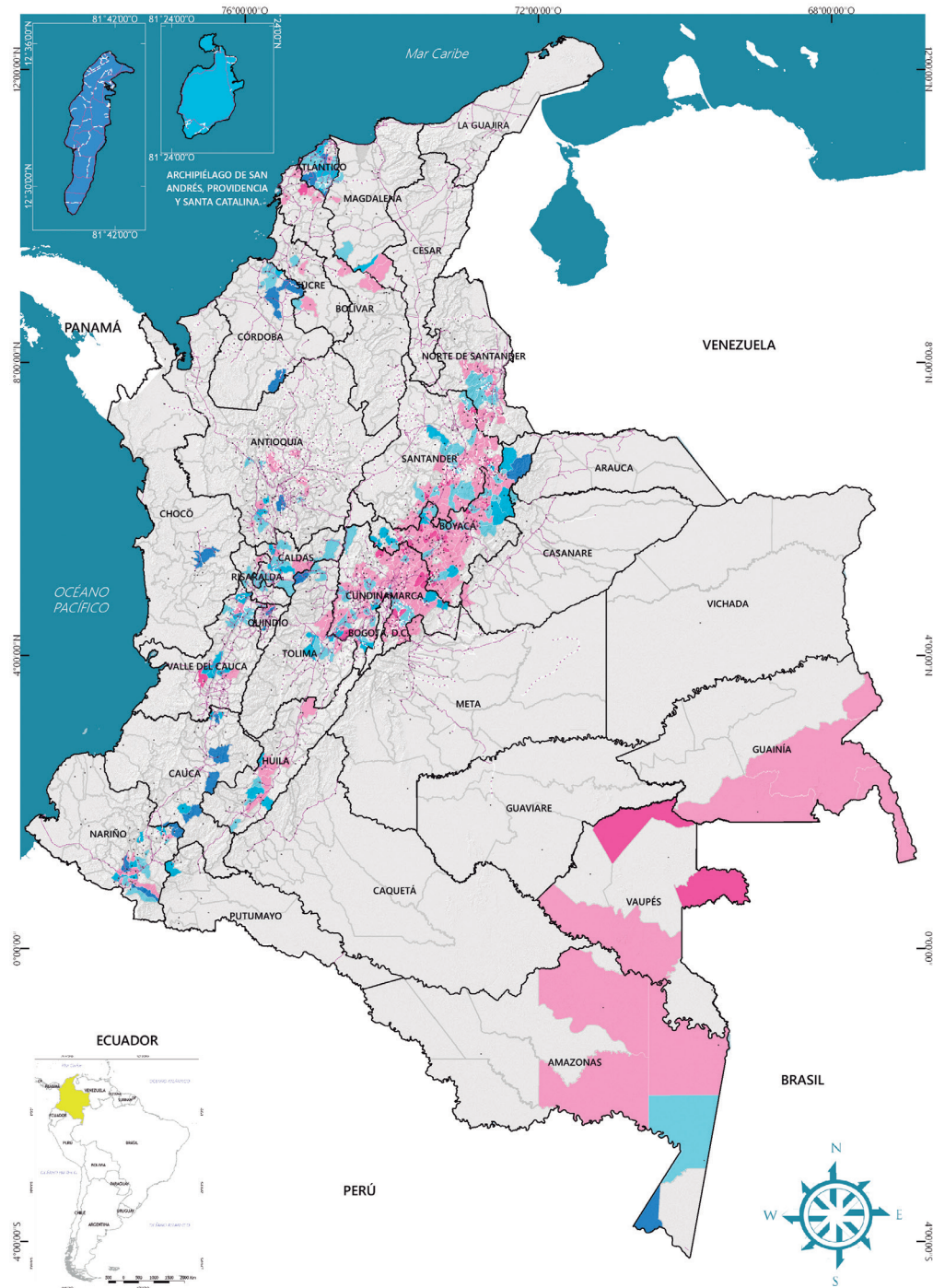


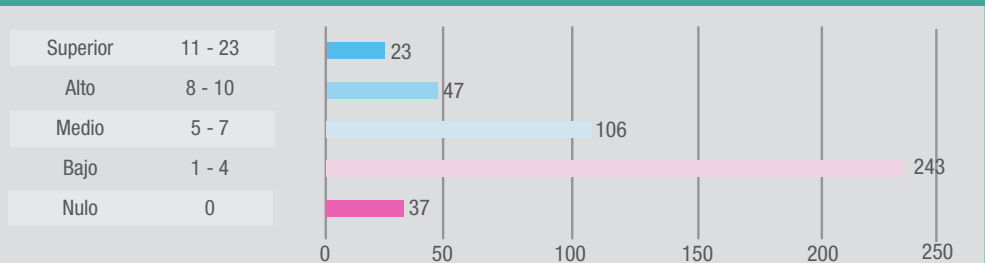
Ilustración 14. Mapa de la concentración de la oferta de prevención en el Nivel Medio



Convenciones

- Cabecera municipal
- Drenaje sencillo
- Drenaje doble
- Tipo de vías**
- Vía principal
- - - Vía Secundaria
- Límite municipal
- Límite departamental
- ▨ Municipio sin talleres

N° Planes, estrategias, programas, proyectos y actividades Por municipio





4. PERSPECTIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

4. Perspectivas para el fortalecimiento institucional

En la mencionada encuesta de seguimiento se identificaron elementos que pueden aportar en el proceso de diseño de la próxima política para la prevención. Se proponen algunas perspectivas para el fortalecimiento de las instituciones locales y se visibilizan algunas de las capacidades territoriales que facilitan la articulación de la oferta de prevención, así como aquellas que la dificultan.

En lo relativo a este capítulo, los análisis comprenden los reportes de 12 entidades de la Comisión Intersectorial⁵.

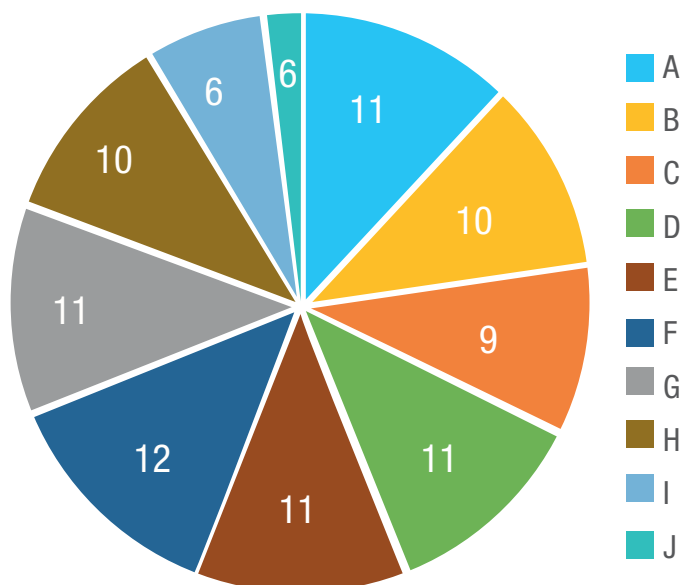
4.1. Propuesta de herramientas para las estrategias de territorialización

Sobre las herramientas que podrían ser útiles a estas entidades de la Comisión Intersectorial para el desarrollo de sus estrategias de territorialización de la política de prevención, el 100% de ellas consideró que serviría mucho tener a disposición herramientas de análisis de las líneas y programas en los planes de desarrollo. Un 92% consideraron de vital importancia i) los diagnósticos relacionados con la oferta territorial; ii) los instrumentos que den cuenta de la situación de la niñez y adolescencia del territorio; iii) los análisis de actores en el territorio; y iv) las dinámicas asociadas al conflicto.

Un 83% determinó la utilidad de los mapas y de la visibilización de los escenarios de articulación con los que cuenta el territorio. Los modelos de intervención territorial fueron seleccionados por el 75% de las 12 entidades que remitieron reporte en este asunto, mientras que el 50% consideró revisar las capacidades institucionales con las que se cuentan en el territorio, como una medida de preparación de las estrategias de territorialización de la política de prevención.

Ilustración 15. Distribución de las herramientas seleccionadas por las entidades de la Comisión Intersectorial como instrumentos útiles para aplicar en sus estrategias de territorialización de la política de prevención.

Herramientas útiles para aplicar en las estrategias de territorialización de la política



A	Diagnósticos relacionados con la oferta territorial
B	Mapas
C	Modelos de intervención territorial
D	Situación de la niñez y adolescencia del territorio
E	Análisis de actores en el territorio
F	Análisis de líneas y programas en planes de desarrollo.
G	Dinámicas asociadas al conflicto
H	Escenarios de articulación
I	Capacidades institucionales
J	Otros. Actos administ. CETI y Oferta institucional

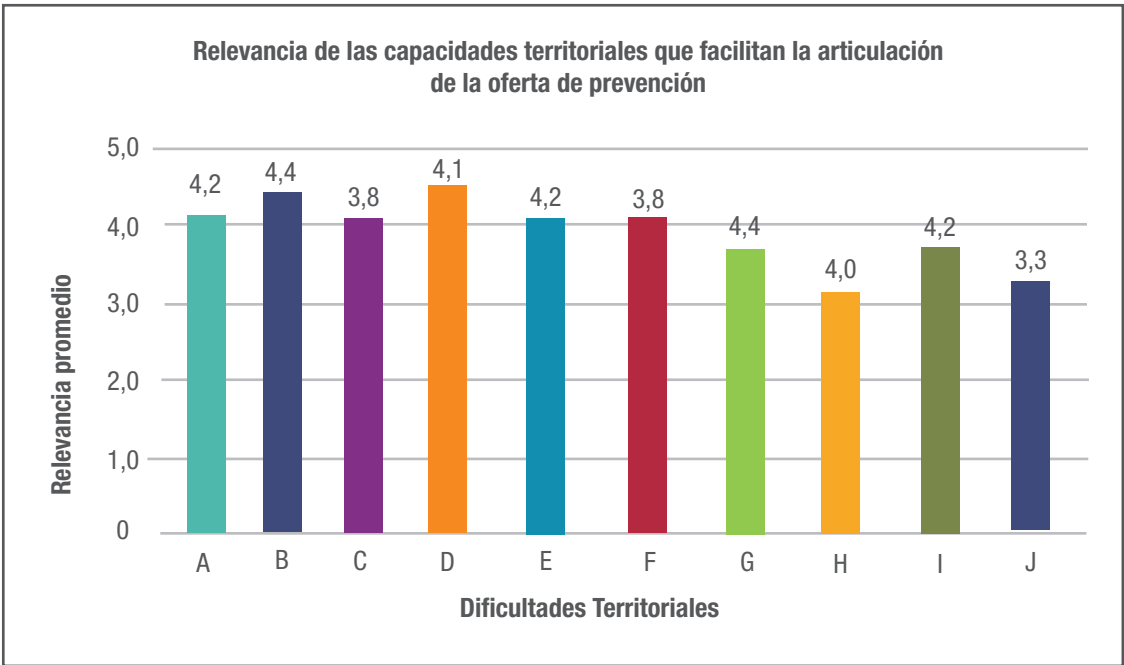
5. ACR, Colombia Joven, Fiscalía, ICBF, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa: GADH y Policía de Infancia y Adolescencia (contadas como dos entidades independientes), Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Trabajo y UARIV.

4.2. Capacidades territoriales que facilitan la articulación de la oferta de prevención

Para la pregunta relacionada con las capacidades territoriales que facilitan la articulación de la oferta de prevención, se determinaron los siguientes promedios

entre las 12 entidades previamente listadas, donde 5 es muy relevante y 1 no lo es.

Ilustración 16. Relevancia promedio de las capacidades territoriales que facilitan la articulación de la oferta de prevención, de acuerdo a las entidades de la Comisión Intersectorial



Formulación de un plan de trabajo	A
Entidades territoriales comprometidas	B
Seguimiento y acompañamiento continuo a las entidades territoriales	C
Espacios de articulación que facilitan el diseño e implementación de acciones de manera transversal a varios temas	D
Disposición de las entidades para capitalizar esfuerzos en diferentes escenarios e instrumentos	E
Roles institucionales claros y alineados con las misionalidades	F
Plan de desarrollo que incluye o prioriza acciones en niñez	G
Políticas públicas de infancia y adolescencia formuladas, en ejecución (con eje de prevención) y con enfoque de protección integral.	H
Escenarios interinstitucionales articulados y fortalecidos, que abordan el tema como COMPOS, comités de justicia transicional, etc.	I
Decretos para la implementación de las rutas y de la política local de prevención del reclutamiento y la utilización.	J

Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, diciembre de 2015

En términos generales, las instituciones de la Comisión Intersectorial consideran como relevantes prácticamente todas las opciones propuestas como capacidades territoriales que pueden facilitar la articulación de la oferta de prevención.

Las doce instituciones consideran como capacidades bien relevantes (con promedio superior a 4 sobre 5):

- 1) Formulación de un plan de trabajo
- 2) Entidades territoriales comprometidas
- 3) Espacios de articulación que facilitan el diseño e implementación de acciones de manera transversal a varios temas
- 4) Disposición de las entidades para capitalizar esfuerzos en diferentes escenarios e instrumentos
- 5) Plan de desarrollo que incluye o prioriza acciones en niñez
- 6) Políticas públicas de infancia y adolescencia formuladas, en ejecución (con eje de prevención) y con enfoque de protección integral
- 7) Escenarios interinstitucionales articulados y fortalecidos que abordan el tema como COMPOS, Comités de Justicia Transicional, entre otros.

A su vez, consideran como capacidades medianamente relevantes (con promedio superior a 3 sobre 5):

- 1) Seguimiento y acompañamiento continuo a las entidades territoriales
- 2) Roles institucionales claros y alineados con las misionalidades
- 3) Decretos para la implementación de las rutas y de la política local de prevención del reclutamiento/ utilización.

Las doce instituciones consultadas consideran como dificultades bien relevantes (con promedio superior a 4 sobre 5):

- 1) Ejecución de las acciones de las instituciones en territorio se realiza de forma sectorial
- 2) Los temas de prevención no son una prioridad territorial
- 3) Las instituciones y entes territoriales no conocen o no cumplen de manera sustantiva con sus competencias en materia de infancia de acuerdo con la ley 1098/06
- 4) No se cuenta con presupuesto necesario para la implementación de acciones de prevención
- 5) Desarticulación institucional y profusión de escenarios donde se aborda el tema
- 6) Desarticulación entre diferentes marcos normativos e institucionales donde se abordan temas de infancia y víctimas.

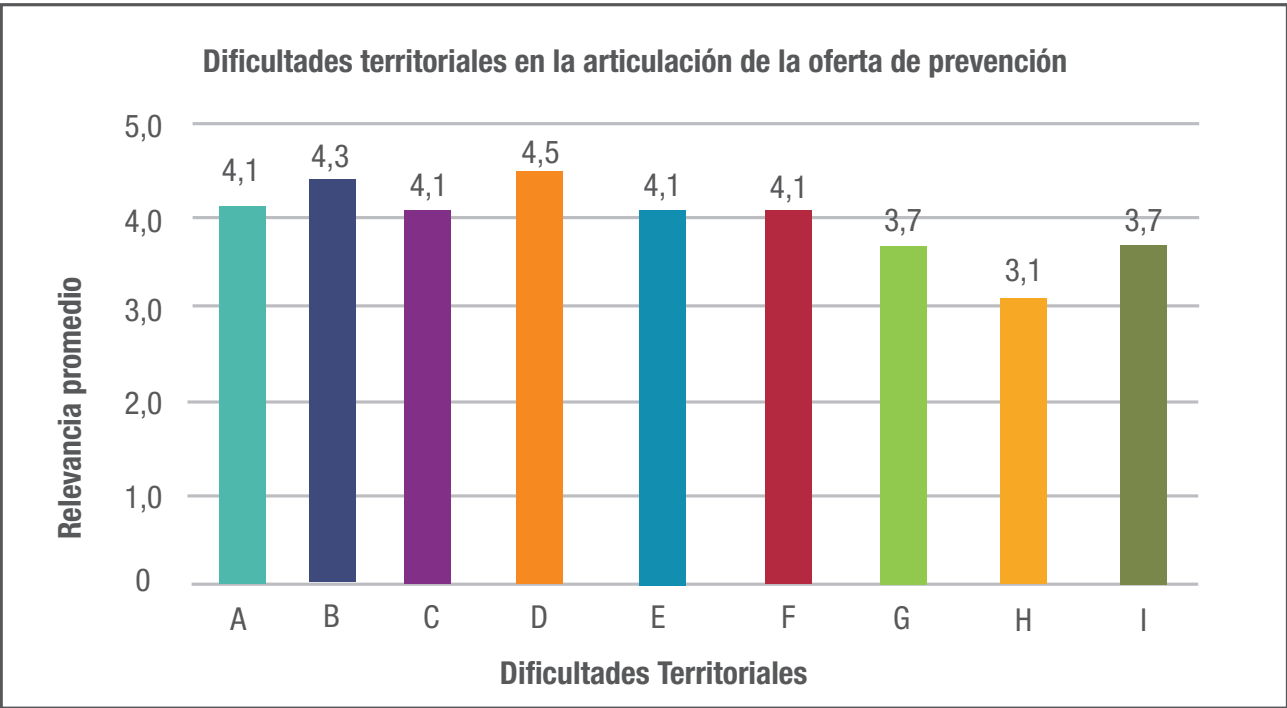
Las dificultades medianamente relevantes (con promedio superior a 3 sobre 5) son:

- 1) Ausencia de mecanismos eficaces de articulación interinstitucional para el desarrollo de unos fines comunes
- 2) Falta de claridad de las competencias y responsabilidades de las entidades involucradas
- 3) Multiplicidad de instrumentos y espacios de coordinación y articulación. Todas estas dificultades expresan la necesidad de implementar mejores prácticas de articulación, adquirir compromisos específicos, establecer la delimitación de las funciones entre las instituciones para fortalecer la prevención y hacer monitoreo y seguimiento a las acciones conjuntas.

4.3. Dificultades territoriales en la articulación de la oferta de prevención

Las instituciones de la Comisión Intersectorial comparten algunas dificultades para la articulación de la oferta de prevención.

Ilustración 17. Dificultades territoriales en la articulación de la oferta de prevención reportadas por las entidades de la Comisión Intersectorial.



Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica, diciembre de 2015

La ejecución de las acciones de las instituciones en territorio se realiza de forma sectorial.	A
Los temas de prevención no son una prioridad territorial	B
Las instituciones y entes territoriales no conocen o no cumplen de manera sustantiva con sus competencias en materia de infancia de acuerdo con la ley 1098/06.	C
Espacios de articulación que facilitan el diseño e implementación de acciones de manera transversal a varios temas	D
No se cuenta con presupuesto necesario para la implementación de acciones de prevención	E
Desarticulación institucional y profusión de escenarios donde se aborda el tema.	F
Desarticulación entre diferentes marcos normativos e institucionales donde se abordan temas de infancia y víctimas.	G
Ausencia de mecanismos eficaces de articulación interinstitucional para el desarrollo de unos fines comunes	H
Multiplicidad de instrumentos y espacios de coordinación y articulación	I

Anexo 1. Listado de los planes, estrategias, programas, proyectos y acciones para la prevención reportados por la Comisión Intersectorial al Observatorio de la Secretaría Técnica, entre 2013 y 2016.

#	Nombre del Plan, Estrategia, Programa, Proyecto, Acción	Entidad que lidera la estrategia
1	Centros De Servicios- ACR	ACR
2	Estrategia de prevención del reclutamiento de la ACR “Mambrú No va a la Guerra- este es otro cuento”	ACR
3	Grupos Territoriales ACR	ACR
4	Modelo de intervención comunitaria	ANSPE
5	Evaluación Guía del Observador	ANSPE
6	Convenio OIM ANSPE Transferencia MVRO	ANSPE
7	Proyecto Escuelas deportivas. World Coach- Convenio de asociación ANSPE	ANSPE
8	GOLOMBIAO	Colombia Joven
9	Cartografía Social	Colombia Joven
10	Taller en Derechos Humanos	Colombia Joven
11	Taller de Paz	Colombia Joven
12	Promoción de DDHH de los adolescentes y jóvenes colombianos	Colombia Joven- UACT
13	Estrategia Interinstitucional E Intercultural Con Pueblos Y Autoridades Indígenas Para La Prevención, Detección Y Atención Integral A La Problemática Identificada De Violencia Sexual Contra Niñas, Niños Y Adolescentes, Mujeres, Familias Y Comunidades En Pueblos Indígenas	Consejería Presidencial para los DDHH
14	Fortalecimiento de la Acción contra Minas en Colombia	DAICMA
15	Piloto Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo
16	Futuro Colombia	Fiscalía General de la Nación
17	Proyectos Especializados de Prevención Específica-P.E.P.I.S-	ICBF
18	Mis Derechos Primero- 2012	ICBF
19	Programa de promoción y prevención para la protección integral Generaciones étnicas con Bienestar	ICBF
20	Programa de promoción y prevención para la protección integral Generaciones con Bienestar	ICBF
21	Programa de <i>Reconocimiento, Representación y Transmisión de Saberes Ancestrales</i>	Ministerio de Cultura
22	Música Para La Reconciliación - Tipo A	Ministerio de Cultura
23	Música Para La Reconciliación - Tipo B	Ministerio de Cultura
24	Música Para La Reconciliación - Tipo C	Ministerio de Cultura
25	Laboratorios Sociales de Cultura y Emprendimiento- LASO.	Ministerio de Cultura
26	Laboratorios de Artes Visuales	Ministerio de Cultura

27	Estrategia Identidades Juveniles	Ministerio de Cultura
28	Mesas de trabajo con Fuerza Pública y entidades locales	Ministerio de Defensa- GADH
29	Conversatorios “Aquí tienes plan” en Instituciones Educativas	Ministerio de Defensa- GADH
30	Capacitación a Fuerza Pública	Ministerio de Defensa- GADH
31	Aca Puedes Soñar Por Una Niñez Y Juventud Libre Y En Paz	Ministerio de Defensa- GADH
32	Jornada Deportiva y Cultural “Juega por la Vida”	Ministerio de Defensa- GADH
33	Plan Conversatorios	Ministerio de Defensa- GADH
34	Evaluación de la oferta de los nuevos modelos flexibles que respondan a las características y necesidades de la población vulnerable y en contextos de violencia	Ministerio de Educación
35	Jornadas Escolares Complementarias	Ministerio de Educación
36	Búsqueda Activa de NNAJ desescolarizados	Ministerio de Educación
37	Ampliación de acuerdo a la política del Ministerio de Educación Nacional, de la cobertura educativa en zonas urbano-marginales que reportan riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, a través del proyecto de construcción	Ministerio de Educación
38	Censo de Población Desescolarizada	Ministerio de Educación
39	Fortalecimiento técnico, administrativo y pedagógico para la atención educativa a población en el SRPA.	Ministerio de Educación
40	La Escuela Busca al Niño	Ministerio de Educación
41	Programa Nacional de Alfabetización	Ministerio de Educación
42	Programa de Alimentación Escolar- PAE	Ministerio de Educación
43	Gerencia de Educación Rural	Ministerio de Educación
44	Acompañamiento en la formulación/implementación de los Planes Escolares para la Gestión del Riesgo	Ministerio de Educación
45	Talleres de formación de formadores “Entornos Protectores”	Ministerio de Educación
46	Transporte Escolar	Ministerio de Educación
47	Etnoeducación	Ministerio de Educación
48	Aceleración del Aprendizaje	Ministerio de Educación
49	Post Primaria	Ministerio de Educación
50	A Crecer	Ministerio de Educación
51	CAFAM	Ministerio de Educación
52	Caminar en secundaria	Ministerio de Educación
53	Círculos de Aprendizaje	Ministerio de Educación
54	Escuela Indígena Intercultural De Jóvenes y Adultos	Ministerio de Educación
55	Espere	Ministerio de Educación
56	Grupos Juveniles Creativos	Ministerio de Educación

57	Media Rural	Ministerio de Educación
58	Modalidad Virtual Asistida UCN	Ministerio de Educación
59	Modelo ser humano (Ciclo 1, 2, 3, 4, 5,6)	Ministerio de Educación
60	Preescolar Escolarizado	Ministerio de Educación
61	Preescolar No Escolarizado/semiescolarizado	Ministerio de Educación
62	SAT Presencial	Ministerio de Educación
63	SER	Ministerio de Educación
64	Telesecundaria	Ministerio de Educación
65	Transformemos	Ministerio de Educación
66	Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	Ministerio de Justicia y del Derecho
67	Fortalecimiento de las líneas de prevención en los programas nacionales de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana: reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, atención de la violencia de género, inclusión y convivencia pacífica.	Ministerio de Justicia y del Derecho
68	En TIC CONFÍO	Ministerio de las TIC
69	Diplomacia Deportiva Y Cultural	Ministerio de Relaciones Exteriores
70	Plan Fronteras Para La Prosperidad	Ministerio de Relaciones Exteriores
71	Plan Nacional de Infraestructura Educativa	Ministerio de Relaciones Exteriores
72	Programa Integral Niños, Niñas y Adolescentes con Oportunidades	Ministerio de Relaciones Exteriores
73	Convenio Interadministrativo entre el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional Abierta y a Distancia-UNAD en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil	Ministerio de Trabajo
74	Somos Tesoro	Ministerio de Trabajo
75	Estrategia de fortalecimiento de los Comités de Erradicación del trabajo infantil	Ministerio de Trabajo
76	Proyecto para la Promoción de la Cultura de Protección para la prevención de la vinculación de NNA al conflicto armado	Ministerio del Interior
77	Abre tus ojos	Policía Nacional
78	Asistencia Técnica (Nivel Nacional)	Secretaría Técnica- CPDDHH
79	Asistencia técnica directa (Regionales)	Secretaría Técnica- CPDDHH
80	Cupos SENA	SENA
81	Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT (Municipios de Esfuerzo Gradual-Básico)	UACT
82	Proyecto Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en los municipios focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT	UACT
83	Yo Soy: Amor, Esperanza Y Familia	UACT- Comando General de las FF.MM
84	Estrategia de Promoción de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	UARIV
85	Protocolo de participación de Niños, Niñas y Adolescentes- Piloto 2015	UARIV

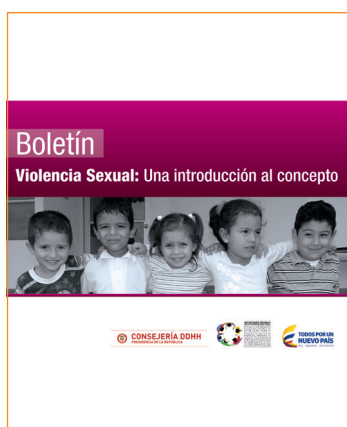
BIBLIOGRAFÍA



Bibliografía

- CONPES 3673, DNP. (19 de julio de 2010). Documento CONPES 3673. Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. Bogotá, Colombia.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, O. p. (2015). Atlas Regional de las Dinámicas de Reclutamiento y/o Utilización contra Niños, Niñas y Adolescentes: Corredor Suroriental. Bogotá, Colombia.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, O. p. (diciembre de 2015). Estrategias para la focalización de acciones: insumos para la prevención del reclutamiento y la violencia sexual. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República. (s.f.). Decreto 1569 de 2016
- República, V. d. (Octubre de 2010). Las Rutas para la Prevención. En Las Rutas para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados. Bogotá, Colombia: Vicepresidencia de la República, USAID, OIM, UNICEF.

PUBLICACIONES





GOBIERNO DE COLOMBIA

WWW.DERECHOSHUMANOS.GOV.CO



@ConsejeriaDDHH



Consejeria DDHH



Consejería DDHH



Consejería Presidencial DDHH



Consejería DDHH



ConsejeríaDDHH