

MARÍA EUGENIA GÓMEZ CHIQUIZA

INGRID DUQUE MARTÍNEZ

*Políticas públicas de atención a los niños, niñas
y adolescentes en situación de desplazamiento*

Resumen. En el diseño de las políticas públicas para la atención de la niñez desplazada en Colombia, se ha verificado que no existe un enfoque específico y diferencial, lo cual ha llevado a una mayor vulneración de sus derechos fundamentales y a que su restablecimiento de manera prevalente no sea una realidad.

Palabras clave. Desplazamiento, Política Pública, Responsabilidad Gubernamental, Atención diferencial.

Luego de 10 años de la expedición de la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia, y a algo más de tres años de la sentencia de tutela T-025 de 2004¹ que al verificar la grave situación de violación masiva, recurrente y prolongada de derechos humanos de la población en situación de desplazamiento declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional y establece órdenes a diferentes autoridades nacionales y territoriales para que dentro de un plazo razonable se supere la crisis a través de acciones conjuntas entre todos los entes estatales, cabe preguntarse si la situación de vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada, particularmente en lo referente al goce de derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha mejorado o continúa en ese estado.

Según las cifras oficiales del gobierno, hay en el país 2.090.564 desplazados² aunque otras fuentes, como el Sistema de Información Sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos, SISDHES, que opera CODHES, menciona que alrededor de 3.832.527 (CODHES, 2006) personas han sido desplazadas en los últimos 20 años; por su parte, la ONU planteó en su informe de junio de 2007 que el número de desplazados en Colombia es de aproximadamente 3.000.000 de personas, la cifra sigue siendo muy alta y ubica al país en el primer lugar de desplazados internos en el mundo³. La situación de vulneración de los derechos

1 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de enero 22 de 2004, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, demanda que acumula aproximadamente 109 acciones de tutela de aproximadamente cuatro mil personas en situación de desplazamiento ante varios entes del Estado por no cumplir con la misión de protección y a la reiterada falta de respuesta a las solicitudes de protección de dicha población.

2 De acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada –RUPD– acumulado para junio de 2007.

3 Cifra tomada de la página Web de ACNUR, noticias sobre los refugiados alrededor del mundo y la publicación del periódico *El Tiempo*, 19 de junio de 2007.

y necesidades básicas insatisfechas es alarmante. Mientras este panorama no cambie y las políticas públicas adoptadas por el Estado no logren impactar considerablemente las condiciones de los desplazados, continuaremos en el estado de inconstitucionalidad declarado por la Corte en el año 2004.

En consideración a que alrededor del 50% (BENAVIDES DELGADO, 2003) de las personas en situación de desplazamiento son niños, niñas y adolescentes, quienes se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, ya que son víctimas de múltiples violaciones a sus derechos fundamentales, las cuales dejan como resultado huellas imborrables en su futuro⁴ y los datos reflejan que es la niñez el grupo poblacional más afectado por éste fenómeno, es fundamental que el Estado colombiano adopte de manera prioritaria políticas públicas dirigidas especialmente a la atención de este grupo poblacional que muy lejos está de ser responsable de los conflictos pero muy cerca está de ser su mayor víctima (BELTRÁN NOVA, 2001).

Dichas políticas públicas deben formularse y aplicarse con un enfoque diferencial y preferencial, ya que dentro del grupo poblacional niños, niñas y adolescentes se encuentran otros grupos caracterizados por la edad, el sexo, la etnia, entre otros, que deben ser atendidos de acuerdo a sus necesidades y vivencias particulares. No es igual la demanda de políticas de un niño que se encuentre dentro de su primera infancia, esto es, de los 0 a los 6 años, que un adolescente entre los 12 y 18 años. Así como no pueden equipararse las medidas de restablecimiento que se adopten para un niño y una niña, ya que sus necesidades deben valorarse igualmente desde una perspectiva de género. Es necesario, entonces, verificar siempre las condiciones en las que se encuentran los niños, niñas y adolescentes desplazados para implementar la política pública adecuada que restablezca el goce efectivo de sus derechos.

Posterior a la sentencia de Tutela T-025 de 2004, la Corte Constitucional ha expedido diferentes autos de cumplimiento⁵ en su labor de verificar el grado

4 “Es importante traer a este contexto que vivir en situación de desplazamiento no es lo mismo para un niño que para un adulto, ya que en términos de desarrollo los niños, niñas y adolescentes están estructurando su manera de relacionarse con el mundo y crecer en situaciones de despojo, miedo, hostilidad, rechazo, rabia y hambre; lo único que genera son vínculos basados en la incertidumbre de un futuro seguro y confiable, replicando los círculos viciosos de miseria, venganza y guerra de los cuales han sido víctimas” (Centro de estudios sociales).

5 Autos de cumplimiento dictados después de la sentencia T-025 de 2004: A-184-4, A-185-04, A-176-05, A-177-0505, A177-05, A-178-05, A-218-06, A-266-06, A-337-06, A-333-06, A-335-06, A-336-06, A-334-06, A-027-07, A-058-07, A-081-07, A-082-07, A-101-07, A-102-07, A-104-07, A-109-07, A-121-07, A-130-07, A-131-07, A-167-07, A-169-07, A-170-07, A-171-07, A-200-07, A-206-07, A-208-07, A-218-07, A-233-07, A-234-07, A-130-07, A-130-07, A-130-07, A-130-07.

de superación del estado de cosas inconstitucional y ha comprobado que aún continúa la violación recurrente y prolongada de derechos fundamentales de la población desplazada; especialmente ha identificado la existencia de grupos poblacionales mayormente afectados en sus derechos fundamentales dentro de la población desplazada, entre los que cabe destacar a los menores de edad, mujeres, adultos mayores, personas discapacitadas, indígenas y afro colombianos.

Frente a estos grupos poblacionales especialmente vulnerables por sus condiciones especiales de indefensión, la Corte Constitucional ha constatado la ausencia de un enfoque específico o diferencial en el diseño y ejecución de la política pública para la atención integral a estos grupos de población, que permita identificar y proveer a sus necesidades específicas, lo que conlleva a que los derechos fundamentales de estos grupos poblacionales sean mayormente vulnerados con el desconocimiento de sus necesidades específicas.

Lo anterior es útil para evaluar las diferentes políticas públicas que se han implementado para la atención de la infancia en situación de desplazamiento, por parte de diferentes entidades gubernamentales. En el marco de esta investigación se enviaron derechos de petición a las siguientes entidades con el fin de obtener información sobre las políticas, programas, planes y acciones formuladas y llevadas a cabo por las entidades en relación con los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento:

1. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social.
2. Registraduría Nacional del Estado Civil.
3. Ministerio de Protección Social.
4. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
5. Ministerio de Educación.
6. Secretaría de Educación de Bogotá.
7. Defensoría del Pueblo.
8. Procuraduría General de la Nación.

De los derechos de petición radicados, solo se recibió respuesta de seis entidades, las cuales se describen brevemente a continuación:

- **Registraduría Nacional del Estado Civil:** la identidad es un derecho de carácter fundamental para los niños, niñas y adolescentes, ya que a través de él pueden ejercer sus derechos y ser destinatarios de diferentes políticas del Estado.

Por lo anterior, que los menores de edad en situación de desplazamiento y por lo tanto de vulnerabilidad, cuenten con un registro civil o una tarjeta de identidad implica más fácil acceso al disfrute de múltiples beneficios consagrados en la ley o en programas gubernamentales.

La Registraduría Nacional del Estado Civil ha formulado un programa de documentación de la población en situación de desplazamiento, el cual es operado desde la Unidad de Atención a Población vulnerable con énfasis en la atención a desplazados, mediante un Convenio de Cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, que facilitó (en calidad de comodato) una unidad móvil de registro y documentación.

Este programa se encuentra en funcionamiento desde el año 2001 y, según la propia Registraduría, ha arrojado como resultado, hasta diciembre de 2006, la expedición de 120.070 registros de nacimiento (para los niños y niñas menores de 7 años) y 128.042 tarjetas de identidad (para los niños, niñas y adolescentes mayores de 7 y menores de 18 años). Este proceso de documentación se ha logrado en 312 jornadas por todo el país.

Es importante destacar que las campañas que realiza la Unidad de Atención a Población Vulnerable con énfasis en la atención a desplazados, abarcan un vasto territorio del país, son completamente gratuitas para los usuarios y tienen una financiación proveniente de recursos de cooperación internacional de ACNUR, OIM, UNICEF, ONG, Plan Internacional y propios de la Registraduría.

De acuerdo con las cifras enviadas por la Registraduría, la creación de la Unidad de Atención Vulnerable ha sido un importante componente para la mejora en la prestación del servicio de documentación a la población en situación de desplazamiento, ya que antes de su existencia solo se cubría un 35,79% de la demanda, mientras que ahora se ha incrementado a un 64,21%.

Para cumplir con el objetivo fijado en este programa, la Registraduría informa que ha formulado cuatro sub-acciones mediante las cuales se desarrolla el proceso de documentación, así:

1. Estudio de solicitudes de campañas de documentación (se estudian alrededor de 30 solicitudes anuales).
2. Ejecución de Jornadas de documentación (la meta anual es atender 80.000 personas).
3. Seguimiento de documentos producidos en campañas.
4. Realización de seminarios de capacitación (a los funcionarios de la Registraduría).

• **Ministerio de Educación Nacional:** esta entidad informa que su labor principal es la coordinación y articulación de las políticas públicas en las entidades territoriales, que son las encargadas de formular y aplicar en concreto dichas políticas.

En este sentido, el Ministerio brinda permanentemente asistencia técnica y acompañamiento a las entidades territoriales que presenten mayores debilidades en su oferta para la población desplazada.

Se Informa, así mismo, que en el año 2005 el Ministerio consolidó 304 diagnósticos que registraban las necesidades educativas en infraestructura, dotación de mobiliario escolar, implementación de modelos educativos flexibles y capacitación en atención psicosocial para docentes, y que para el año 2006 se crearon 304 programas de implementación de modelos educativos flexibles y capacitación de docentes, 9 programas para infraestructura y 40 para dotación de mobiliario escolar.

De otra parte, el Ministerio da cuenta de las informaciones suministradas por las entidades territoriales que han realizado acciones relacionadas con la atención educativa de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. Es interesante ver como desde el año 2000 hasta el 2004, cuando la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucionales, solo 10 entidades reportaron actividades y a partir de ese año, 79 más reportaron la aplicación de políticas de educación de los menores de edad desplazados, para completar en el 2006 un total de 89 entidades. Con base en lo anterior, puede observarse que las entidades territoriales han demostrado un crecimiento del 90% en la formulación de políticas educativas; sin embargo, es preocupante que de los 1.098 municipios colombianos, únicamente 89 (8,5%) formulen políticas de educación a un grupo tan vulnerable como los niños, niñas y adolescentes desplazados.

Lo anterior resulta aún más alarmante si se observa que, de acuerdo con lo reportado por el mismo Ministerio, los recursos destinados a las políticas de educación de esta población se han incrementado en un 100%⁶, lo cual permite concluir en principio que los recursos no están siendo bien distribuidos; sin embargo, este es un punto que requiere mayor estudio, especialmente porque es posible que los recursos estén focalizados en los municipios receptores del mayor número de desplazados.

6 Así, por ejemplo, en el tema de la implementación de políticas de atención a la población desplazada se aumentó de \$118.289 millones de pesos en 2004 a \$211.000 en 2007.

El Ministerio de Educación Nacional señala unos avances por los principales componentes de atención, vinculados con la subsanación de las falencias reportadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004:

1. Insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada: mediante la adición de recursos presupuestales se ha logrado incrementar en el doble los recursos en comparación con el año 2004.

2. Escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada: se presenta un aumento en el número de niños vinculados al sistema educativo, pues en el 2004 la cobertura era de 120.651 niños y en el 2007 se proyectó a 280.000 niños.

3. Falta de coordinación en la formulación e implementación de las políticas de dispersión de las funciones y responsabilidades: se han desarrollado tres encuentros nacionales con responsables de la atención educativa a la población desplazada, en los años 2003 a 2005.

4. Insuficiente preparación de las personas que atienden la población desplazada: se ha capacitado, desde el año 2002 al 2006, a 8.700 docentes en atención psicosocial de los niños, niñas y adolescentes desplazados, con lo cual se han beneficiado 196.908 estudiantes.

Finalmente, el Ministerio afirma su intención de continuar trabajando en la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente en los siguientes puntos: vinculación y mantenimiento de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo formal; ampliación de la cobertura mediante la asignación de nuevos cupos en los planteles educativos; implementación de modelos flexibles de educación; fortalecimiento de la prestación del servicio educativo en zonas de retorno y reubicación; apoyo y adecuación de infraestructura física; y dotación de mobiliario de los planteles educativos.

• **Secretaría de Educación de Bogotá:** en el marco del Plan Sectorial de Educación “Bogotá una gran escuela 2004–2008”, la Secretaría de Educación de Bogotá formuló la política pública denominada “Materialización del Derecho a la Educación”, la cual tiene un enfoque de inclusión de la población con vulnerabilidad significativa como el desplazamiento forzado, grupos étnicos, desvinculados, entre otros, en el sistema educativo.

En desarrollo de esta política, que incluye a los niños, niñas y adolescentes desplazados, pero que se insiste no tiene un carácter exclusivo para esta población, se creó el programa “Inclusión social y protección a la niñez y la juventud en la escuela”, desde el cual se intenta atender especialmente a la población en

situación de desplazamiento. Cabe anotar que este programa no discrimina por grupos de edades ni específicos, sino que integra estrategias para toda la población desplazada.

De otra parte, la Secretaría de Educación de Bogotá ha realizado otras actividades destinadas a la atención de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, en donde se ha integrado un enfoque diferencial firmando un convenio con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), para el acompañamiento de seis colegios que tienen alta presencia de población indígena, desarrollando programas tendientes al mantenimiento de las culturas tradicionales de las diferentes comunidades.

También se han realizado talleres llamados “La vida es como el bambú”, que buscan capacitar a los docentes de los colegios de la localidad de Ciudad Bolívar, para que brinden herramientas de apoyo psicosocial a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

En cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento, la Secretaría no ha formulado políticas diferenciales dirigidas a esta población, sino unas generales sin distinción de raza, edad, credo o condición social, lo cual presenta una deficiencia, ya que los menores de edad en situación de desplazamiento afrontan unos problemas específicos que los obligan a desertar de la institución educativa y no continuar con el ciclo, así se les garantice en un 100% un cupo en una institución educativa.

• **Defensoría del Pueblo:** esta entidad no es directamente competente de formular políticas públicas de atención a la población desplazada; sin embargo, ha implementado un proyecto de “Promoción y monitoreo del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres, niños, niñas y adolescentes en condiciones de desplazamiento forzado y población receptora vulnerable, con énfasis en violencia intrafamiliar y delitos sexuales”, mediante el cual busca sensibilizar y capacitar a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, a las madres de familia y menores de edad en situación de desplazamiento en el tema.

Este programa se ha desarrollado con resultados positivos en las ciudades de Cali, Bucaramanga, Cúcuta, Medellín y Pasto.

• **Ministerio de la Protección Social:** al igual que el Ministerio de Educación Nacional, el de la Protección Social actúa como ente coordinador y articulador de las políticas públicas que han de aplicarse específicamente en cada uno de los departamentos y municipios del país. En cumplimiento de dicha función, se informa que ha establecido una nueva línea de acción denominada “Protección de los Niños, Niñas y Jóvenes víctimas de desplazamiento forzado y en situación de riesgo de explotación laboral”, la cual se está desarrollando por parte de las

Secretarías Técnicas de los Comités de prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil con énfasis en peores formas de trabajo infantil.

Así mismo, el Ministerio, a través del Observatorio de la Infancia de la Universidad Nacional de Colombia, está ejecutando el “proyecto nacional de prevención, transformación de patrones culturales y deslegitimación del trabajo infantil”, el cual se desarrolla en los 32 departamentos del país y es coordinado por las Secretarías Técnicas de los Comités.

• **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, ICBF: informa que cuenta con un Plan de Acción Institucional para la Atención a la Población Desplazada por la violencia en Colombia, el cual guía la gestión de la institución para atender a esta población.

En desarrollo de este plan, el ICBF ha elaborado e implementado las siguientes estrategias dentro de la política de atención a la población desplazada:

1. Atención prioritaria y oportuna a la población desplazada sin barreras de acceso: se han llevado a cabo capacitaciones a servidores públicos del ICBF, con el objetivo de sensibilizarlos y formarlos en una atención con calidad humana y técnica a la población en situación de desplazamiento. Así mismo, se han iniciado acciones tendientes a fortalecer la flexibilización en la adecuación de las modalidades de atención.

2. Promoción de la convivencia familiar, prevención, detección y atención de la violencia intrafamiliar, de la población en situación de desplazamiento: se han adecuado las acciones de la política nacional de “haz paz” para la detección, prevención, vigilancia y atención de la violencia intrafamiliar.

3. Promoción de la participación de la población desplazada y organizaciones en los espacios institucionales del ICBF: se han identificado en 19 regionales organizaciones de desplazados y redes familiares y se están organizando mesas de trabajo para socializar con las organizaciones el plan de atención y las estrategias de la política.

4. Promoción de los deberes y derechos de la población desplazada: se está elaborando material informativo y educativo de amplia difusión sobre la oferta institucional del ICBF y las rutas de acceso para responder a la demanda de la población desplazada. Con este material se planea realizar eventos de difusión del portafolio de servicios del ICBF en los Consejos de Política Social, y en las mesas de trabajo con las organizaciones.

Esta información suministrada por las entidades del Estado se contrasta con las continuas y reiteradas solicitudes de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada y con los pronunciamientos y autos de cumplimiento

de la Corte Constitucional en la constatación de la superación del estado de crisis que llevó a la declaración de un estado de cosas inconstitucional en materia de derechos fundamentales de la población desplazada.

En el año 2005, la Corte Constitucional, luego de una audiencia pública de verificación de cumplimiento de las órdenes emanadas en la sentencia T-025 de 2004, que mostró elevados niveles de incumplimiento gubernamental, expidió los autos de seguimiento 176, 177 y 178, en los que estableció nuevos plazos y delimitó responsabilidades institucionales frente a metas concretas de realización efectiva de derechos de la población en situación de desplazamiento, luego de lo cual el gobierno reporta varios informes que son evaluados por la Corte Constitucional, que expide el auto 218 de 2006 y concluye que a pesar de que se informa de ciertos avances en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha superado aún el estado de cosas inconstitucional ni se están tomando medidas por parte del gobierno para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia⁷.

En sus pronunciamientos, la Corte Constitucional pone en evidencia serios problemas de la política pública en la atención de la población desplazada. Entre otros, los siguientes:

- Los procesos de registro y caracterización de la población aún presentan graves deficiencias, lo que no permite establecer las necesidades diferenciales de los diferentes grupos de población desplazada.
- Se acusan todavía problemas de carácter presupuestal.
- No se diferencia entre la atención recibida por los desplazados recientes, frente a quienes se desplazaron antes del año 2004, por cuanto se considera que no es admisible que las políticas públicas todavía no tengan la capacidad de atender los derechos de la población recientemente desplazados.
- Existe deficiente coordinación de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada.
- Existe poca seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada y la ausencia de enfoque de prevención de las causas del desplazamiento.
- Se evidencia la ausencia general de indicadores y mecanismos de seguimiento, a pesar del avance de algunas entidades; estos indicadores sirven para la evaluación de la política pública en atención a la población desplazada⁸ y la

7 Corte Constitucional, Auto de cumplimiento del 11 de agosto de 2006, M.P: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

8 El Auto de cumplimiento 178/05, identifica como causa que impide avanzar en el estado de cosas incons-

adopción de los ajustes necesarios, para verificar el goce efectivo de los derechos y la evaluación de si la política pública adoptada está cumpliendo con su fin.

Posteriormente se hacen otros pronunciamientos por parte de la Corte e inclusive se inician incidentes de desacato contra algunos funcionarios, por incumplimiento a órdenes de la Corte.

Mediante auto A-027 de 2007⁹, se menciona que los indicadores y mecanismos de seguimiento deben tener en cuenta las necesidades específicas de cada uno de los sujetos de especial protección, específicamente los grupos poblacionales más vulnerables que comprenden a los niños, mujeres, discapacitados y demás; se ratifica que la Comisión de Seguimiento a la política pública en atención a población desplazada no contempla indicadores con enfoque diferencial, lo que conlleva a que se invisibilice particularmente la atención de mujeres, niños, ancianos, adultos mayores y discapacitados.

En dicho auto también se menciona que en materia de niños en situación de desplazamiento, los indicadores deben estar orientados desde una perspectiva de *protección integral* con enfoque de protección, subsistencia, desarrollo y participación, consagrados especialmente en la Convención de Derechos del niño. Indicadores que evidencien riesgos específicos en la población infantil, como trabajo infantil, explotación sexual, deserción escolar, desnutrición, reclutamiento infantil por actores armados, separación familiar; así mismo, se evidencia el impacto sicosocial del desplazamiento en la infancia, indicadores diferenciales que tengan en cuenta el desarrollo de los niños según el ciclo vital, el género, la discapacidad física, las características etnoculturales y el derecho a la participación en la toma de decisiones, teniendo en cuenta la opinión de los niños.

La Corte concluye, en este auto, que el gobierno no ha introducido de manera sistemática el enfoque diferencial respecto de los sujetos de especial protección ya citados.

Frente a las solicitudes de la Corte de presentar informe de indicadores, el gobierno presenta sus informes para evaluar la política pública, pero ellos son criticados por insuficientes, en especial en lo referente a la situación de la infan-

titucional la ausencia de indicadores para determinar las necesidades específicas, avances y retrocesos de los programas.

El Auto de cumplimiento 213 de 2005 menciona que, ante la ausencia de indicadores, se ordena al gobierno que envíe informes con indicadores de resultado.

9 Corte Constitucional, Auto de cumplimiento del 1° de febrero de 2007, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

cia en situación de desplazamiento, principalmente por lo siguiente (Fundación Plan, s.f.):

1. Existe subregistro de la población infantil por cuanto deriva de la categoría “hogar o familia” inscrita en los sistemas de registro, donde se presenta disparidad de criterios para establecer rangos de edad.

2. No existen indicadores diferenciales para los niños, niñas y adolescentes en aspectos específicos como salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda, vestido y otros.

3. Existe total invisibilización de la población infantil perteneciente a minorías étnicas, como comunidades indígenas, especialmente afro descendientes y ROM.

4. Hay evidente desarticulación en el sistema de atención, lo que no ofrece un panorama real de la situación de los niños en esta grave situación.

La Corte, posteriormente, en el auto A-101 de 2007¹⁰, constata el problema en la política pública de ausencia de enfoque diferencial y cita a sesiones de información técnica respecto de la introducción del criterio de especificidad en la política de atención a grupos poblacionales específicos, entre ellos los menores de edad.

Luego, en el auto A-130 de 2007¹¹ se constata nuevamente que frente al fenómeno del desplazamiento forzado los más duramente afectados en el ejercicio de sus derechos fundamentales son los niños, que día a día ven más vulnerados sus derechos por la falta de un enfoque diferencial que tenga en cuenta sus necesidades en la atención de la población desplazada, por lo que cita a sesiones técnicas de información a representantes de los niños y a todas las personas interesadas en el tema de la infancia, a fin de que expongan la situación actual de este grupo poblacional.

En la audiencia técnica de información sobre la protección de los derechos de los menores de edad en situación de desplazamiento interno, realizada en las instalaciones de la Corte Constitucional el día 28 de junio de 2007,¹² participa un grupo de niños que toman la palabra para informar y denunciar, desde su

10 Corte Constitucional, Auto de cumplimiento del 27 de abril de 2007, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

11 Corte Constitucional, Auto de cumplimiento del 24 de mayo de 2007, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

12 Auto 167 de 2007, Corte Constitucional, Auto de cumplimiento del 4 de julio de 2007, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

perspectiva, el estado que atraviesan como población afectada por el desplazamiento, refiriéndose en particular a los siguientes problemas:

- Alimentación (carencia, insuficiencia, mala calidad de los alimentos suministrados por Acción Social).
- Servicios sanitarios (alcantarillado, agua potable).
- Problemas de salubridad y limpieza.
- Servicio educativo de mala calidad, exigencia de contar con uniforme para acceder al servicio.
- Exigencia de pago de matrículas y otros derechos académicos.
- Problemas en la calidad de la infraestructura de los planteles educativos o ausencia de ellos.
- Problemas en materia de salud ante la ausencia de estrategia de promoción de salud sexual y reproductiva, suministro de medicamentos, mala calidad o ausencia en la prestación del servicio.
- Existencia de barreras de acceso para la atención en salud, como exigencia de portar un carnet para acceder al servicio.
- Problemas en relación con la calidad de vivienda.
- Inexistencia de albergues y soluciones de alojamiento de emergencias.
- Se denuncian casos recurrentes de trabajo infantil, junto con el desempleo de los padres y de sus madres cabeza de familia.
- Denuncian frecuente estigmatización y discriminación.
- Ausencia de espacios, implementos e infraestructura para el ejercicio del derecho a la recreación.
- Ausencia de espacios para el ejercicio de derechos de participación.
- Existencia de trabas procedimentales para el registro e identificación de las familias desplazadas.
- Existencia de problemas en el registro y suministro de documentos de identificación a los menores de edad.
- Problemas en materia de seguridad.
- Casos de reclutamiento forzado de menores por grupos armados ilegales.
- Casos de explotación sexual, laboral y comercial de los menores.
- Los niños también manifiestan y expresan algunos de sus sentimientos por la difícil situación que en general atraviesan.

Participan también en dicha sesión algunas organizaciones vinculadas con el tema de la niñez y entidades del gobierno nacional encargadas de atención de la infancia, como Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Acción Social, y otras

entidades, como Procuraduría General, Contraloría General, Defensoría del Pueblo y ACNUR, junto con algunas organizaciones y fundaciones vinculadas con temas de niñez, entidades, estas últimas, que en general resaltan la necesidad de atención apropiada y diferencial por criterios de edad, género, pertinencia étnica, cultural y discapacidad; ausencia de programas específicos que atiendan a los niños y niñas en riesgo de desplazamiento, a efectos de prevención del fenómeno; ausencia de agenda prioritaria de protección de la infancia en situación de desplazamiento; ausencia de investigación, captura y sanción como la estrategia más eficaz para la prevención; ausencia de medidas de reparación por parte del Estado, especialmente frente a niños, niñas y adolescentes; y ausencia de información y atención para familias con bebés recién nacidos, entre otros.

De igual forma, los organismos de control evidencian el problema de ausencia de denuncias por los delitos de que son víctimas los niños, niñas y adolescentes: el reclutamiento y desaparición forzada de los mismos, la ausencia de testimonios por incapacidad de acceso a la justicia por riesgo inminente y amenazas que se han venido aumentando con el tiempo.

En esta sesión de información, las entidades del gobierno mencionan la existencia de programas y atención ya existentes para población vulnerable, pero no diseñados específicamente para personas en situación de desplazamiento y menos aun específicamente en relación con la infancia¹³. Esto concuerda, en parte, con la poca información obtenida de los derechos de petición a las principales entidades gubernamentales sobre el contenido de políticas públicas, programas, planes, acciones y resultados en relación con la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento.

Frente a esta sesión técnica de información sobre el estado de los derechos de los menores de edad en situación de desplazamiento interno, la Corte, mediante auto A-167 de 2007, constata que aún continúan varios asuntos puntuales para resolver; entre otros, el hecho de no existir la asignación de un lugar prioritario a la atención de menores de edad en situación de desplazamiento, la inexistencia de programas específicos dirigidos a la atención de menores en situación de desplazamiento, y de estadísticas diferenciadas sobre el impacto de este delito en el goce efectivo de sus derechos, aunado al hecho de que los programas existentes

13 Llama especialmente la atención de la Corte Constitucional, el hecho de que la directora de Bienestar Familiar afirme, dentro de la sesión, que "...Dicha entidad no cuenta con programas específicamente dirigidos a la atención de los menores de edad desplazados, por considerar innecesario distinguir entre los niños beneficiarios de sus componentes ordinarios de atención...", por lo que se solicita la aclaración de este punto por parte del ICBF (Corte Constitucional, Auto de cumplimiento n.º 131 del 24 de mayo de 2007, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA).

para la atención a población desplazada no están llegando en su totalidad a los menores de edad.

Se destaca el XI informe de la Procuraduría General de la Nación, que menciona y alerta sobre la ausencia del enfoque diferencial en los últimos informes presentados por el gobierno. Concluye, entre otras cosas: “El Gobierno no presentó un cronograma para la incorporación de enfoque diferenciales (...) Por lo anterior (...) se considera que no se acató la orden proferida por la Corte Constitucional y que, con ello el Gobierno cierra toda posibilidad de adoptar nuevos indicadores que tiendan a la diferenciación de población especialmente vulnerable, como son los niños, niñas y los jóvenes”¹⁴.

Al respecto, la Corte Constitucional, en el auto de cumplimiento A-233 de 2007, resuelve rechazar los indicadores sectoriales presentados por el gobierno para introducir en algunos aspectos de la política, el enfoque diferencial y adicionalmente declara que no fueron superados los vacíos detectados en el Auto 109 de 2007; en consecuencia, se evidencia la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado propuestos, lo que le impedirá al gobierno, de acuerdo con la Corte, demostrar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Esta preocupante situación deja ver, entre otras cosas, la falta de voluntad política del gobierno nacional para solucionar en términos definitivos el problema de vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada y prioritariamente de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, y despeja cualquier duda al respecto; el hecho de que en los informes posteriores presentados por el gobierno nacional donde se debían adoptar los ajustes sugeridos por la Corte, entes de control y sociedad civil, se continúe con la actitud de desconocimiento y negación de la necesidad de adoptar políticas públicas con criterios diferenciales a grupos poblacionales vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, indígenas, discapacitados, población afro descendiente y en especial en relación con los primeros, grupo del que trata el presente estudio y sobre los cuales existe el derecho constitucionalmente protegido del interés superior de los niños y pesa también el imperativo que obliga a garantizar sus Derechos Humanos en forma prevalente e independiente sobre los derechos de los demás, ratifica aún más el abandono de las obligaciones estatales frente a la

14 Corte Constitucional, Auto de cumplimiento n.º 233 del 7 de septiembre de 2007, M.P: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

defensa de los Derechos Humanos de la población desplazada más vulnerable, como los niños, niñas y adolescentes.

De lo informado por las entidades gubernamentales en los derechos de petición y de lo constatado por la Corte en la verificación del estado de cosas inconstitucional a la fecha, y sobre el avance en la implementación de políticas públicas de atención a los niños, niñas y adolescentes, podemos en principio concluir que la garantía en el ejercicio efectivo de los derechos que deben ser amparados a los menores de edad en situación de desplazamiento está lejos de lograrse y, muy por el contrario, la vulneración de éstos sigue siendo recurrente y las acciones desarrolladas por el Estado a fin de superar la grave crisis de violación de derechos fundamentales en la población desplazada continúan siendo insuficientes, por no decir lo menos.

Así, por ejemplo, se evidencia que el derecho a la educación se sigue negando a la mayoría de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, ya que de acuerdo con las cifras presentadas por el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación, la cobertura se ha ampliado pero no se ha vinculado a la totalidad de los menores de edad en situación de desplazamiento, tal como lo evidencian las declaraciones de los niños ante la Corte Constitucional, entre otros factores por la falta precisamente de implementación de políticas específicas y diferenciales dirigidas a esta población.

Además, hay que tener en cuenta que el ejercicio de este derecho no se garantiza únicamente con el acceso propiamente dicho, sino con la *permanencia* en el sistema educativo, tema de especial gravedad en los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, que en muchas oportunidades ingresan al sistema y deben desertar en poco tiempo, por los problemas económicos al no poder comprar los útiles escolares, uniformes y transporte escolar, entre otros, o el caso de niños con problemas de aprendizaje derivados de la situación de vulneración de derechos que afrontan, o porque en muchos casos estos niños se convierten en los proveedores de sus familias y como tales deben trabajar en empleos que interfieren con la jornada escolar.

De otra parte, no se visualiza con las respuestas recibidas por las entidades correspondientes ni con los informes de las entidades estatales a la Corte Constitucional, una política de atención destinada a la atención *del derecho a la salud* de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, pues la poca información suministrada por el Ministerio de Protección Social se refirió a la prevención y erradicación del trabajo infantil, pero no tuvo en cuenta la atención en salud para los niños, que también es un tema de su competencia; no se tienen datos sobre la tasa de mortalidad infantil de la población desplazada ni los rangos de edades, enfermedades más comunes, el sistema de vacunación de acuerdo con

la edad de los niños desplazados, tasa de embarazos en la población adolescente desplazada, grados de desnutrición, enfermedades de diversa índole, haciéndose evidente también el deterioro en la salud mental, lo que evidencia que no existe política pública en atención de la salud que permita garantizar este derecho a la población desplazada y mucho menos a la infancia, lo que se ratifica con las declaraciones de los niños y entidades que hablaron al respecto en la Corte.

Se hace necesario insistir ante las entidades estatales *sobre la necesidad de construcción de política pública con enfoque diferencial de protección*, que haga visible sectores vulnerables de la población afectada por el desplazamiento y tenga en cuenta por ende sus necesidades específicas para que los protejan de los efectos nocivos del desplazamiento; esta política diferencial debe considerarse por aspectos como sexo, puesto que no es igual la situación de niños y niñas acentuada por riesgos como violencia sexual y embarazos, por ejemplo y/o etnia, discapacidad, menores no acompañados; situaciones que los lleva a quedar expuestos, en ocasiones, a doble victimización que conlleva a mayor vulneración en el goce efectivo de sus derechos (ROMERO, 2006).

También es de vital importancia establecer que dichas políticas se construyan con una perspectiva de derechos, de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, y no solo tengan un componente asistencial basado en las problemáticas, toda vez que el nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia dispone que debe buscarse en todo momento el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes a través de la doctrina de la protección integral, teniéndose siempre presente la prevalencia de sus derechos, que al estado de cosas actual, lastimosamente está lejos de alcanzarse, no obstante ser nuestro país tristemente célebre, como el país con el mayor número de desplazados internos en el mundo¹⁵.

BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN, PATRICIA (2003). “Informes RUT sobre desplazamiento forzado en Colombia”, en *Boletín Pastoral Social Informa* n.º 10, de abril a julio de 2003.

BENAVIDES, JUANITA (2003). *Boletín Pastoral Social Informa* n.º 18, de abril a julio de 2003, Bogotá.

¹⁵ Referencia tomada de la página Web de ACNUR, noticias sobre los refugiados alrededor del mundo y la publicación del periódico *El Tiempo*, 19 de junio de 2007.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES–CES UN–OBSERVATORIO SOBRE INFANCIA. *Primera Infancia, niñez y adolescencia en situación desplazamiento, propuesta de indicadores de goce efectivo de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de estudios sociales–CES UN–Observatorio sobre infancia.

CODHES (2006). *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, n.º 69. Bogotá, Colombia, 12 de septiembre de 2006.

FUNDACIÓN PLAN (s.f.). *Primera infancia, niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, propuesta de indicadores de goce efectivo de derechos*. Bogotá.

ROMERO, MARCO (2006). “Los problemas estructurales de la política frente al desplazamiento forzado”, en CODHES, *Desplazamiento Forzado y Políticas Públicas*. Bogotá: Análisis Sectorial.