

MARÍA EUGENIA GÓMEZ CHIQUIZA

INGRID DUQUE MARTÍNEZ

*Análisis y recomendaciones a la política pública de niños,
niñas y adolescentes en situación de desplazamiento*

Resumen. En el presente documento se hace un diagnóstico y evaluación de la situación actual de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, así como de la respuesta que ha dado el Gobierno Nacional y los diferentes actores sociales frente a este fenómeno a través de la adopción y aplicación de políticas públicas. Por último, se hacen unas recomendaciones desde la perspectiva de la doctrina de la protección integral, criterios constitucionales relevantes en materia de infancia, Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia y los instrumentos internacionales con el fin de que se dé una garantía efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

Palabras clave. Doctrina de la situación irregular, doctrina de la protección integral, garantía del goce efectivos de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, diseño y ejecución de políticas públicas.

El presente es un análisis de la situación actual de la población de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, desde el ámbito de la doctrina de la protección integral, tomando como punto de partida la política pública implementada hasta la fecha por el Gobierno nacional.

El diagnóstico, evaluación y recomendaciones que se presentan a continuación resultan de revisar el último informe presentado por el Gobierno Nacional, el trabajo que han venido realizando las Organizaciones No Gubernamentales –ONG– y las decisiones de la Corte Constitucional con relación a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, a la luz de los criterios constitucionales relevantes en materia de infancia, Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia y los instrumentos internacionales incorporados en la legislación colombiana relacionados con los derechos humanos de los niños.

A nivel internacional desde el año de 1989, y en Colombia con la Ley 12 de 1991, se adoptó la Convención Internacional de los Derechos del Niño como instrumento internacional referido específicamente a los Derechos Humanos de la Infancia.

Este instrumento internacional trajo consigo una nueva perspectiva y doctrina para la garantía de los derechos fundamentales de toda la población de edad inferior a los 18 años: “la doctrina de la protección integral”, totalmente contraria a la imperante “doctrina de la situación irregular” que rigió en nuestro derogado Código del Menor, Decreto 2737 de 1989, en el cual las situaciones de vulneración de los derechos de los niños eran vistas, en su generalidad, como problemas y necesidades sobre los cuales se debía intervenir exclusivamente y en cuyo articulado no tenían cabida los niños en situación de desplazamiento.

La doctrina de la situación irregular reconoce la existencia de algunas problemáticas sociales y de situaciones denominadas irregulares que viven los niños,

por lo que buscan proteger al menor de edad con problemas; pero es claro que no se enfoca en la perspectiva de derechos que reconoce, en cabeza de todos los niños, titularidad de derechos humanos que deben ser protegidos y garantizados de manera integral.

El artículo 7.º de la Ley de infancia y adolescencia establece que se entiende por protección integral de niños, niñas y adolescentes el reconocimiento expreso como sujeto de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato, todo ello, en desarrollo del principio del interés superior.

Adicionalmente señala la misma disposición: que la protección integral deberá materializarse en las políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la consiguiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

A este respecto, la doctrina de la situación irregular no contiene disposiciones ni obligaciones de política pública o social de prevención, solamente se consagran medidas de protección para los menores de edad que se hallan en alguna situación irregular de las que el decreto establece.

Con la nueva doctrina de la protección integral se consagran, entre otros, los siguientes derechos a los niños, niñas y adolescentes reconocidos en tratados internacionales y en nuestra carta política: derecho a la vida, a la calidad de vida y a un ambiente sano; derecho a la integridad personal, que comprende protección en la integridad física o moral del niño, protección contra el maltrato infantil, violencia intrafamiliar y abuso sexual o psicológico.

También se consagran el derecho a la rehabilitación y resocialización; a la libertad y seguridad personal; derecho a tener una familia y no ser separado de ella; a la custodia y cuidado personal; a los alimentos; derecho a la identidad; al debido proceso; derecho a la salud; a la educación; derecho a la recreación; a la participación en la vida cultural y en las artes; derecho de asociación y reunión; derecho a la intimidad; derecho a la información, y otros derechos especiales de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad¹.

Se establecen derechos de protección de niños, niñas y adolescentes contra el abandono físico, emocional y psicoafectivo; la explotación económica y la utilización en la mendicidad; el consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas; la violación o inducción a la prostitución; la explotación sexual y pornografía, y contra la integridad y formación sexuales; el secuestro; la venta y trata de personas; las guerras y conflictos armados internos;

1 Ley 1098 de 2006, artículos 17 a 37

contra el reclutamiento y la utilización de los niños por parte de grupos armados ilegales; la tortura y toda clase de tratos crueles; la desaparición forzada y la detención arbitraria.

De igual forma, la protección se extiende a la situación de los niños que viven en la calle, los traslados ilícitos y la retención en el extranjero; el trabajo que afecte su salud; la integridad y seguridad contra las peores formas de maltrato infantil según el convenio 182 de la OIT; al contagio de enfermedades infecciosas prevenibles durante la gestación; a los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y situaciones de emergencia; cuando su patrimonio se encuentre amenazado por quienes lo administren; contra las minas antipersonales, la transmisión de VIH sida y las enfermedades de transmisión sexual y, de manera especial, se establece la protección contra el desplazamiento forzado².

Con lo anterior se afirma que protección integral de los niños, niñas y adolescentes significa cinco tareas fundamentales, a saber:

1. Reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.
2. Garantía del goce efectivo de los derechos.
3. Prevención de su amenaza o vulneración.
4. Restablecimiento inexcusable de los derechos que les hayan sido vulnerados.
5. Diseño y ejecución de la política pública.

Con relación a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento podemos señalar que, hasta hace poco, el Estado colombiano y las instituciones que ejecutan programas de atención a esta población han venido tratando la condición de desplazamiento bajo la luz de la doctrina de la situación irregular, adoptando medidas para conjurar el problema y tratar de satisfacer algunas necesidades de los niños, niñas y adolescentes afectados, y no se le ha dado un tratamiento desde la *doctrina de la protección integral*, trabajando en cada uno de los componentes señalados, por lo cual consideramos que ésta puede ser una de las causas por las que, en la actualidad, la población infantil en situación de desplazamiento se mantiene con sus derechos vulnerados como lo muestran los informes presentados ante la Corte Constitucional por el Gobierno nacional.

Es por eso que nos dimos a la tarea de analizar brevemente cada uno de los componentes de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento con el fin de determinar, en cada uno de estos ejes,

2 Ibid., artículo 20.

los aportes que se sugieren para su implementación con el fin de garantizar la efectividad en el goce de sus derechos.

I. RECONOCIMIENTO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS TITULARES DE DERECHO

Todos los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento son sujetos titulares de derecho de manera autónoma y no derivado de los derechos de los adultos de quienes depende su cuidado³.

Aquí se ha observado que:

– Las instituciones responsables de la atención de los niños en situación de desplazamiento argumentan que cualquier garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes incluye necesariamente a todo el núcleo familiar, por lo que al presentarse la protección de los niños desde este enfoque hace que la atención resulte, en ocasiones, demasiado onerosa, lo cual desborda cualquier presupuesto y diluye responsabilidades.

– En la mayoría de los programas de atención se clasifican los niños buscando el restablecimiento de derechos de niños menores de 12 años de edad, dejando por fuera de sus prioridades a la categoría de 12 a 18 años, desconociendo que en la Convención Internacional de derechos del niño no existe ninguna clase de discriminación al respecto.

– Persisten aún problemas de subregistro y caracterización de aquellas personas que están en situación de desplazamiento, respecto del género, la pertenencia a algún grupo étnico, el factor etéreo y la discapacidad. Esto constituye aún un grave problema por cuanto impide prestar una atención con enfoque diferencial y realizar los ajustes a la política pública de atención integral.

2. GARANTÍA EN EL EJERCICIO DEL GOCE EFECTIVO DE TODOS LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que se les garantice el ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales de manera prevalente⁴.

3 “Propuesta de condiciones para la protección integral para el goce efectivo de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento desde la perspectiva de derechos”.

4 “Propuesta de condiciones para la protección integral...”, cit.

Aquí se ha observado que:

– Se estableció, en principio, una priorización o clasificación de algunos derechos para su restablecimiento, dejando de lado otros que resultan vulnerados con la situación de desplazamiento como lo muestran los indicadores de goce Efectivo de Derechos –GED–.

– La política pública no está ejecutada desde la perspectiva de derechos y de protección integral de los niños sino desde la perspectiva de situación irregular dirigida a resolver problemas puntuales o necesidades específicas que tengan los niños en situación de desplazamiento.

– Solamente con las órdenes de la Corte Constitucional se observa que, en esta última etapa, el gobierno nacional está tratando de ajustar la política desde el principio de la protección integral, aunque, hasta el momento, este principio se cita en los informes presentados a la Corte con carácter más retórico que práctico, lo que se hace evidente con la forma en que se aborda la atención a los problemas, y en el grado actual de vulneración de los derechos de niños y niñas en situación de desplazamiento.

– En el año 2008 la Corte Constitucional, en el auto 251, ordenó la creación del “Programa para la protección diferencial de niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado” con enfoque de prevención y atención y en él se identifican los siguientes riesgos especiales para niños niñas y adolescentes en esta situación:

Ser víctimas de crímenes individuales contra su vida e integridad personal; del reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales; de minas antipersonal –MAP– y material bélico sin explotar –MUSE–; ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales; víctimas de violencia sexual y tener que soportar estrategias de control social de los grupos armados ilegales.

De igual forma la Corte Constitucional identifica otros problemas que denomina transversales, los cuales comprenden: la desprotección frente a diversos riesgos de maltrato, violencia, explotación, trata, mendicidad, vida en la calle, utilización de comercios ilícitos, pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; los problemas graves de hambre y desnutrición; aquellos del campo de la salud; los propios del campo de la educación; los de índole sicosocial; los que atañen al campo de la recreación; los relacionados con el campo de la capacitación, participación y organización, y, en especial aquellos relativos al ejercicio de sus derechos como víctimas indefensas del conflicto y del delito⁵.

5 Corte Constitucional. Auto 251 de 2008, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA.

– Como respuesta al auto 251 de 2008, el gobierno nacional diseñó el “Programa para la protección diferencial de niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado ‘Mis Derechos Primero’”, y el diseño y ejecución de los proyectos piloto en el ámbito de atención a los niños en desplazamiento; no obstante se evidencia a la fecha, que los proyectos piloto se encuentran en una primera etapa, no se cuenta con una evaluación final de éstos y la idea del gobierno es, luego de la evaluación final, dar continuidad al programa para la protección diferencial “Mis Derechos Primero”⁶.

Se informa por el gobierno que dicho programa de protección diferencial se encuentra en la etapa de diseño, y parte del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento como sujetos plenos de derechos, universales, prevalentes e independientes; establece como objetivo general la garantía de la protección integral de los niños en desplazamiento y se estructura a partir de cuatro categorías de derechos: protección de la vida y supervivencia, educación y desarrollo, y participación, y dos componentes, uno de prevención y otro de atención⁷.

– Al respecto se debe mencionar que aunque se hace necesaria una focalización de derechos de acuerdo con la vulneración, tal categorización invisibiliza otros derechos igualmente fundamentales que resultan esenciales para una efectiva protección integral.

– No se han tenido en cuenta para su garantía, todos los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en los instrumentos internacionales, la Constitución Política y el Código de la Infancia y la Adolescencia, solamente las necesidades y problemas más visibles de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

– La atención a la población desplazada, especialmente en niños, niñas y adolescentes se ha centrado en la atención humanitaria de emergencia: las acciones son puntuales y fragmentadas.

– Hay ausencia de atención diferencial de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos indígenas y afrodescendientes, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que de la totalidad de niños desplazados el 26% son afrodescendientes, el 8% indígenas y el 58% mestizos.

6 Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, Bogotá, 1.º de julio de 2010.

7 *Ibid.*, p. 650.

– Hay ausencia de atención diferencial de niños, niñas y adolescentes desplazados que padecen algún grado de discapacidad mental, cognitiva, sensorial y física; es más, existe, de conformidad con los informes, falta de información sobre esta circunstancia en los niños en desplazamiento; de igual forma se evidencia que las entidades no cuentan con suficiente infraestructura ni recurso humano para la atención diferencial de este grupo de población vulnerable.

– La política pública hasta la fecha ha sido dirigida a superar la pobreza mas no a asegurar el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento; por eso se afirma que el goce efectivo de derechos se cita como principio teórico y no real en la aplicación de la política pública de desplazamiento forzado.

3. PREVENCIÓN DE LA AMENAZA O VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

A mayor número de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento con derechos garantizados, menores son los riesgos de su amenaza o vulneración⁸.

Aquí se ha observado que:

– No se evidencia diseño ni ejecución de rutas de prevención, temprana, urgente y de acción inmediata.

– Tampoco se observan líneas de acción para la garantía de derechos que están en riesgo pero que aun no han sido vulnerados.

– En la política pública no hay un real desarrollo del principio de corresponsabilidad ni definición clara de responsabilidades de cada uno de los actores con relación a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

– No se observa articulación en la atención a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

– Se evidencia falta de coordinación interinstitucional entre autoridades nacionales y territoriales.

– La respuesta institucional es tardía y no preventiva, es decir, se da cuando la vulneración ya se ha hecho efectiva.

8 “Propuesta de condiciones para la protección integral...”, cit.

4. RESTABLECIMIENTO INEXCUSABLE DE LOS DERECHOS QUE LES HAYAN SIDO VULNERADOS

El Estado colombiano, a través de sus autoridades, deberá garantizar de manera inmediata el restablecimiento de los derechos vulnerados, adoptando medidas consagradas en la ley o aunque no estén consagradas en la legislación, las que el funcionario considere pertinentes con el fin de garantizar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento⁹.

Aquí se ha observado:

– Inexistencia de medidas específicas y diferenciales para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento; la política a la fecha ha sido de carácter asistencial y temporal

– Insuficiencia de programas específicos y diferenciales para los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento; se advierte que la atención a este grupo poblacional ha sido en su mayor parte con programas preexistentes de atención para el resto de población vulnerable, desconociendo las características y las condiciones de la población en situación de desplazamiento.

– Inexistencia de una política clara de seguimiento a las medidas adoptadas y el balance de resultado de las que se han aplicado.

– La respuesta institucional se caracteriza por ser tardía y no preventiva, opera cuando los riesgos del desplazamiento ya se han concretado.

5. DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El Estado colombiano a nivel nacional y local deberá adoptar políticas públicas que aseguren la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos que se encuentren en situación de riesgo frente a sus derechos, con un enfoque diferencial y prioritario¹⁰.

– El diseño de la política pública en el caso del desplazamiento forzado no cuenta con un enfoque de derechos sino que se atienden a un enfoque de necesidades y problemas.

– La política pública existente es fragmentada y no se está aplicada a todas las fases del desplazamiento.

⁹ “Propuesta de condiciones para la protección integral...”, cit.

¹⁰ “Propuesta de condiciones para la protección integral...”, cit.

– En la política pública no se evidencia una solución autónoma por parte del Estado a la garantía de los derechos problemática que enfrentan los niños y niñas que nacen en familias en situación de desplazamiento.

RECOMENDACIONES PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL
DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN
DE DESPLAZAMIENTO

Una vez revisados los cinco ejes de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, se presentan las siguientes propuestas y recomendaciones:

– Ajustar la política pública desde una perspectiva de derechos para su protección integral, es decir, en sus cinco componentes, y no continuar resolviendo problemas y necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento garantizando el interés superior.

– Incluir en la política pública a toda la población menor de 18 años de edad en situación de desplazamiento, en cumplimiento de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y establecer programas diferenciales de acuerdo con la edad; no se debe atender solamente niños menores de 12 años de edad.

– Incluir en la política pública de atención y prevención del desplazamiento forzado, mecanismos para garantizar el goce efectivo de derechos de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos y en situación de discapacidad.

– Señalar claramente las obligaciones, no solo del Estado (cuya capacidad de respuesta es insuficiente) sino de la familia y de la sociedad, frente a los niños en situación de desplazamiento.

– Definir las responsabilidades y desarrollar una ruta de atención clara para la articulación del sistema cuando se trate de niños, niñas y adolescentes desplazados por la violencia, para solucionar la falta de coordinación interinstitucional

– Garantizar no sólo el acceso a los programas de atención diferencial a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento sino, además, a la prestación de los servicios con los criterios de calidad, oportunidad y eficiencia.

– Crear un sistema que recoja eficazmente la información relevante y realice en forma adecuada y completa la caracterización de la población en situación de desplazamiento.

– Ajustar la implementación de la política pública en la atención integral en todas las fases del desplazamiento, para garantizar el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

- Definir el conjunto de acciones para prevenir que los derechos de los niños, niñas y adolescentes que ya están en situación de desplazamiento sean amenazados o vulnerados.

- Promover las políticas, programas, acciones y planes de los consejos de política y comités de infancia a nivel territorial, para generar la prevención de las amenazas o de la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

- Consolidar redes y nodos de protección para fortalecer la corresponsabilidad.

- Definir acciones y medidas de protección para asegurar el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando sean amenazados o vulnerados.

- Definir un método de seguimiento y monitoreo de la política de protección integral de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

- Realizar una suficiente asignación de recursos presupuestales de las entidades nacionales y locales para la atención de la población en situación de desplazamiento.

- Para garantizar la efectividad de cada acción se recomienda, en concordancia con el principio de corresponsabilidad, definir la autoridad o entidad responsable del cumplimiento del respectivo derecho, con el fin de realizar el monitoreo y seguimiento de la política de protección integral de la niñez y la adolescencia.