

MARÍA EUGENIA GÓMEZ CHIQUIZA
ÍNGRID DUQUE MARTÍNEZ

*Marco normativo y políticas públicas en niños,
niñas y adolescentes desplazados*

El desplazamiento forzado es un fenómeno que se ha venido presentando en Colombia desde comienzos de la década de los 80 como consecuencia del conflicto interno que vive el país. Sin embargo, la elaboración de políticas públicas que permitieran contener el creciente problema, no era en dicho momento una prioridad para los gobernantes; temas como el narcotráfico, la corrupción y la pobreza, eran los que ocupaban la atención inmediata no sólo de la opinión pública nacional sino de la internacional.

Es a mediados de los años 90 y ante la cada vez más demandante población civil víctima del desplazamiento forzado, que las autoridades reconocen la creciente dimensión del problema y deciden crear medidas que permitieran contrarrestar la profunda crisis humanitaria que afrontaba dicha población.

Como consecuencia de lo anterior, se expide la Ley 387 de 1997 en la que se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. Pese a ello, la insuficiencia en el presupuesto y en la infraestructura de las instituciones para atender la crisis, la falta de precisión en la información existente, y el desconocimiento del tema por parte de muchos de los funcionarios públicos, encargados de aplicar la ley, impidió que dicho mecanismo jurídico fuera capaz por sí mismo de solucionar el problema, que para aquel momento ya tomaba dimensiones alarmantes.

La flagrante violación a los derechos humanos¹ de la cual venían siendo víctimas los civiles desplazados, convirtió a la acción de tutela² en el mecanismo más utilizado para recibir respuesta por parte de la administración.

1 Se considera violación a los derechos humanos las acciones y omisiones que afectan a derechos contenidos en los instrumentos internacionales cuando tienen por autores a servidores públicos o se realizan por particulares con la aquiescencia de las autoridades (Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, p. 10; 20 de enero de 2006).

2 Instrumento constitucional consagrado en la Carta Política de 1991, cuyo artículo 86 establece: artículo 86: Toda persona tendrá acción de tutela, para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí mismo o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y la resolución.

Sin embargo, el elevado volumen de estas acciones ante la jurisdicción y la grave y continuada situación de vulneración de derechos que vivía la población desplazada, evidenciaban la inoperancia, no sólo de aquella frente al desplazamiento, sino también de los mecanismos que la Ley 397 había creado para adoptar los correctivos a que hubiere lugar.

Por esta razón, fue necesario que la Corte Constitucional, declarara en Sentencia T-025 de 2004 el estado de cosas inconstitucional³ a la vez que profirió una serie de órdenes de perentorio cumplimiento para que dentro de un plazo razonable, a través de una acción conjunta entre todos los entes del Estado y la definición de tareas específicas para cada uno de ellos, se alcanzara la superación de esta situación.

Luego de lo cual, se aumentan los esfuerzos del Estado para hacer frente a la crisis que se presenta, mediante la adopción de diferentes instrumentos legales y de otros mecanismos que evidencian la preocupación del Estado para solucionar o por lo menos disminuir los efectos trágicos que el fenómeno del desplazamiento genera en la sociedad, no obstante el problema continúa por lo que deben adoptarse políticas eficaces que solucionen el problema en todos sus aspectos críticos.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

- 3 “Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6.º de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas”. Sentencia T-025 de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

I. NIÑOS DESPLAZADOS: MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN VULNERABLE

La situación de la niñez dentro de la población desplazada es preocupante; según datos del Sistema Único de Registro SUR, a octubre 8 de 2006 la cifra de personas en situación de desplazamiento asciende a 1.874.917, de las cuales 603.449 personas son menores de edad⁴.

Consciente de la gravedad de la situación, el Estado da inicio a la tarea de dotar a sus diferentes órganos e instituciones de una serie de herramientas jurídicas y políticas públicas, para mejorar la situación de la niñez colombiana, sin embargo, a pesar de sus esfuerzos, la situación de esta población no ha cambiado; en la actualidad los niños siguen siendo una de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado.

Cuando observamos el desplazamiento forzado generado por la violencia en el cual hay involucrados según cifras oficiales 603.449⁵ menores de edad, frente al catálogo de derechos contemplados en el Bloque de Constitucionalidad⁶, resulta fácil concluir la existente y permanente violación de todos los derechos de los niños.

Ahora, esta violación se agrava aún más cuando una vez ocurrido el desplazamiento, el principio de corresponsabilidad, también contemplado en nuestra Carta Política, no es atendido, es decir, que además de la familia, ni la sociedad ni el Estado asumen de manera efectiva su obligación de garantizar el restablecimiento de los derechos vulnerados dentro de un marco de protección integral.

En informes presentados por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior se ha señalado que:

La población menor es considerada como la más vulnerable en situaciones de desastre, ya sea natural o de origen antrópico. Esta caracterización implica que son los niños y niñas quienes están más expuestos al sufrimiento y a la vulneración de sus derechos en casos de emergencia.

-
- 4 Las cifras incluidas en este párrafo son tomadas del Sistema Único de Registro SUR; fecha de reporte, 8 de octubre 2006, en [www.accionsocial.gov.co/SUR/registro_sur_genero_edad.xls].
 - 5 Las cifras incluidas en este párrafo son tomadas del Sistema Único de Registro SUR; fecha de reporte, octubre 8 de 2006, en [www.accionsocial.gov.co/SUR/registro_sur_genero_edad.xls].
 - 6 La Convención de los Derechos del Niño promulgada por la Organización de las Naciones Unidas [ONU] en 1999, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, impone al Estado colombiano obligaciones claras y expresas con relación a la garantía de los derechos de los niños.

Así, durante el proceso de desplazamiento, etapa previa, impacto, movilización, asentamiento transitorio, reubicación o retorno, los niños y niñas ven reducidos dramáticamente entre otros, sus derechos de educación, salud y recreación. En repetidas ocasiones son testigos silenciosos de homicidios de familiares y vecinos, incineración y despojo de los bienes familiares, violación de madres y hermanas, hechos violentos que conducen al desplazamiento de la familia. Estos actos de terror dejan graves secuelas emocionales en todos los desplazados pero especialmente en los menores, que no logran darse una explicación de su tragedia y, dadas las cerradas estructuras familiares campesinas y populares, no encuentran explicación entre adultos.

Los menores pierden su entorno cotidiano, generalmente caracterizado por espacios abiertos y rodeados de personas conocidas que forman parte de la familia ampliada. Se ven reducidos a precarios espacios donde tienen que permanecer por largos períodos de tiempo hacinados con personas desconocidas o familiares y parientes. Adicionalmente, durante el desplazamiento no pueden establecer comunicación alguna dada la situación de temor que vive la familia.

En estas circunstancias son frecuentes las violaciones a la privacidad del menor, las violaciones sexuales y el maltrato.

En multitud de ocasiones los niños y niñas desplazadas deben asumir una serie de tareas propias de los adultos, como la crianza de hermanos menores, la preparación de alimentos, e incluso, el liderazgo familiar, ante la pérdida de uno o ambos padres⁷.

Tal como se evidencia en dichos informes, el Estado no ha logrado el cumplimiento de sus deberes⁸, y menos aún la protección especial que requiere la niñez como población vulnerable.

A continuación se hará referencia al marco normativo que rige la protección y busca garantizar la efectividad de los derechos especialmente reconocidos a la niñez. Posteriormente se expondrán las diferentes políticas públicas que el Estado ha implementado para contener la situación de la niñez como población desplazada.

7 Corte Constitucional sentencia SU-1150 de 2000, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

8 Se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos. Sentencia T-025 de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

A. MARCO NORMATIVO⁹I. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS
DEL NIÑO DE 1924¹⁰ Y 1959¹¹

Constituyen los primeros antecedentes que consideran a la niñez como un grupo de personas que deben ser objeto de especiales medidas de protección para garantizar su normal desarrollo, por eso se establece que es deber de los seres humanos el brindar lo mejor de sí mismos para procurarle a la niñez una protección de carácter especial, a fin de que puedan tener “una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian (Preámbulo Declaración de los Derechos del Niño de 1959)”.

Los niños, en virtud de la falta de madurez física y mental, requieren protección y cuidados especiales no sólo de sus padres, sino también de la sociedad (hombres y mujeres individualizados) y del Estado, para que puedan desarrollarse sana y felizmente.

Por lo anterior, se declaró:

*Principio 2*¹²: El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

*Principio 8*¹³: El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciben protección y socorro.

-
- 9 Resulta importante aclarar que el marco normativo tanto nacional como internacional al que se hará referencia, se circunscribirá sólo a aquellas disposiciones que traten los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- 10 Declaración Internacional de los Derechos del Niño, Declaración de Ginebra, aprobada por la Sociedad de Naciones el 26 de diciembre de 1924.
- 11 Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Resolución 1386, de 20 de noviembre de 1959.
- 12 Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Resolución 1386, de 20 de noviembre de 1959.
- 13 Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Resolución 1386, de 20 de noviembre de 1959.

2. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS DE 1969¹⁴

Esta convención es un de las bases fundamentales del sistema interamericano de protección de los derechos humanos que consagra diversos derechos civiles y políticos fundados en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad. 1.º Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2.º Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3.º Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 17. Protección a la Familia. 1.º La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

artículo 18. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia. 1.º Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

Artículo 27. Suspensión de Garantías. 1.º En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2.º La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos:

3.º Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica;

4.º Derecho a la Vida;

5.º Derecho a la Integridad Personal;

6.º Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre;

14 Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, suscrita en San José de Costa Rica el día 22 de noviembre de 1969 y ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972.

- 8.º Principio de Legalidad y de Retroactividad;
- 12 Libertad de Conciencia y de Religión;
- 17 Protección a la Familia;
- 18 Derecho al Nombre;
- 19 Derechos del Niño;
- 20 Derecho a la Nacionalidad, y
- 23 Derechos Políticos, ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. DECLARACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA MUJER Y EL NIÑO EN ESTADOS DE EMERGENCIA O CONFLICTO ARMADO ADOPTADA POR LA RESOLUCIÓN 3318 (XXIX), DE 1974 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS¹⁵

En este instrumento se reconoce la necesidad de proporcionar una protección especial a las mujeres y los niños, que forman parte de las poblaciones civiles, y que se encuentran en estados de emergencia o de conflicto armado que a menudo resultan víctimas de actos inhumanos y sufren graves daños.

4.º Los Estados que participen en conflictos armados, operaciones militares en territorios extranjeros u operaciones militares en territorios todavía sometidos a la dominación colonial desplegarán todos los esfuerzos necesarios para evitar a las mujeres y los niños los estragos de la guerra. Se tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la prohibición de actos como la persecución, la tortura, las medidas punitivas, los tratos degradantes y la violencia, especialmente contra la parte de la población civil formada por mujeres y niños.

5.º Se considerarán actos criminales todas las formas de represión y los tratos crueles e inhumanos de las mujeres y los niños, incluidos la reclusión, la tortura, las ejecuciones, las detenciones en masa, los castigos colectivos, la destrucción de viviendas y el desalojo forzoso, que cometan los beligerantes en el curso de operaciones militares o en territorios ocupados.

6.º Las mujeres y los niños que formen parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia, o que vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables, de conformidad con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto

15 Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 3318, de 14 de diciembre de 1974.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de los Derechos del Niño y otros instrumentos de derecho internacional.

4. LEY 12 DE 1991, POR MEDIO DE LA CUAL
SE APRUEBA LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO¹⁶

La convención de los derechos del niño es un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante, fundamental en el reconocimiento de los derechos de los niños son considerados no sólo objeto de protección especial sino sujetos titulares de un conjunto de derechos civiles y políticos.

Preámbulo:

Inciso 4.º: Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Inciso 6.º: Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Inciso 8.º: Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los arts. 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el art. 10.º) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Inciso 9.º: Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”,

Inciso 10.º: Recordando lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y a la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e interna-

¹⁶ Ley 12 de 1991 por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 en *Diario Oficial*, año CXXVII; n.º 38640.

cional; las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado,

Inciso 11: Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración,

Artículo 6.º. 1.º Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

2.º Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 16. 1.º Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

2.º El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Artículo 20. 1.º Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

2.º Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

3.º Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción, o de ser necesario la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Artículo 22. 1.º Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean Partes.

2.º A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros

miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

Artículo 38 Numerales 1.º y 4.º. 1.º Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar porque se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.

4.º De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

Artículo 39. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

5. PROTOCOLO ADICIONAL A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DEL 12 DE AGOSTO DE 1949 RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS SIN CARÁCTER INTERNACIONAL (PROTOCOLO II) APROBADO EL 8 DE JUNIO DE 1977 POR LA CONFERENCIA DIPLOMÁTICA SOBRE LA REAFIRMACIÓN Y EL DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO APLICABLE A LOS CONFLICTOS ARMADOS Y RATIFICADO POR COLOMBIA MEDIANTE LA LEY 171 DE 1884¹⁷

Se aprueba en razón a la necesidad de garantizar una mejor protección a las víctimas de los conflictos armados con fundamento en el respeto de la persona humana.

Artículo 4.º. Garantías fundamentales; numeral 3:

17 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1848 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II); aprobado el 8 de junio de 1877 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados y ratificado por Colombia, mediante Ley 171 de 1884 del 16 de diciembre de 1884, en *Diario Oficial* n.ºG 41.640.

- 3.º Se proporcionarán a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten y, en particular:
- a. Recibirán una educación, incluida la educación religiosa o moral, conforme a los deseos de los padres o, a falta de éstos, de las personas que tengan la guarda de ellos;
 - b. Se tomarán las medidas oportunas para facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas;
 - c. Los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades;
 - d. La protección especial prevista en este artículo para los niños menores de quince años seguirá aplicándose a ellos si, no obstante las disposiciones del apartado c., han participado directamente en las hostilidades y han sido capturados;
 - e. Se tomarán medidas, si procede, y siempre que sea posible con el consentimiento de los padres o de las personas que, en virtud de la ley o la costumbre, tengan en primer lugar la guarda de ellos, para trasladar temporalmente a los niños de la zona en que tengan lugar las hostilidades a una zona del país más segura y para que vayan acompañados de personas que velen por su seguridad y bienestar.

Artículo 13. Protección de la población civil. 1.º La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes.

2.º No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

3.º Las personas civiles gozarán de la protección que confiere este Título, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación.

Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1.º No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

2.º No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.

6. PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS ADOPTADOS POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS MEDIANTE RESOLUCIÓN 53 DE 1998

Estos principios rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos del mundo determinando los derechos y garantías para su protección.

Principio 4.º, numeral 2.º Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

Principio 7.º, numeral 2.º Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.

Principio 11, numeral 2.º Literal b: Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

b. La esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños.

Principio 13, numeral 1.º Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.

Principio 17. 1.º Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.
2.º Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.

3.º Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.

4.º Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

Principio 23.1.° Toda persona tiene derecho a la educación.

2.° Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.

3.° Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.

4.° Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

Principio 25. 1.° La obligación y responsabilidades primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

2.° Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

3.° Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

7. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN
DE LOS NIÑOS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS ADOPTADA
EN NUEVA YORK EL 25 DE MAYO DE 2000, APROBADA
POR LA LEY 833 DE 2003¹⁸

Este documento tiene en consideración los efectos perjudiciales que tienen para los niños los conflictos armados y por sus consecuencias a largo plazo para la paz, la seguridad y el desarrollo, por lo que se evidencia la necesidad de aumentar la protección de los niños con miras a evitar que participen en conflictos armados.

¹⁸ Protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación en los conflictos armados, aprobado por Ley 833 de 2003 y declarado exequible mediante Sentencia C-172 de 2004, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Establece entre otras cosas:

Los Estados partes condenan el hecho de que en las situaciones de conflicto armado los niños se conviertan en un blanco, así como los ataques directos contra bienes protegidos por el derecho internacional, incluidos los lugares donde suele haber una considerable presencia infantil, como escuelas y hospitales.

8. RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS 2005/44¹⁹

Esta resolución tiene en cuenta que en muchas partes del mundo la situación de los niños sigue siendo crítica a causa de la persistencia de la pobreza, las desigualdades sociales, los conflictos armados, los desplazamientos, la explotación, el analfabetismo entre otras causas, por lo que se ve necesario tomar medidas urgentes a nivel nacional e internacional, reafirmando el interés superior del niño, la no discriminación contra los niños, incluidos los que se encuentran en situación particularmente difícil, adoptando todas las medidas adecuadas para prevenir las formas de violencia contra los niños y para protegerlos con ellas.

Así mismo destaca la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la protección de los derechos de los niños.

26. Exhorta a todos los Estados a que protejan a los niños refugiados, solicitantes de asilo o desplazados dentro de su país, en especial los no acompañados, los que están particularmente expuestos a los riesgos inherentes a los conflictos armados y situaciones posteriores a conflictos, como ser reclutados o ser objetos de violencia sexual y explotación, presten particular atención a los programas de repatriación voluntaria y siempre que sea posible, de integración local y reasentamiento, del prioridad a la localización y reunificación de las familias y, cuando procesa cooperen con las organizaciones internacionales encargadas de cuestiones humanitarias y de los refugiados.

37. Exhorta a los Estados a que presten especial atención a la protección, el bienestar y los derechos de las niñas afectadas por conflictos armados.

9. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA²⁰

Como norma superior dentro del ordenamiento jurídico establece el deber de las autoridades de la república de proteger a todas las personas residentes en el

19 Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2007/44 aprobada el 19 de abril de 2005.

20 Proclamada el 4 de julio de 1991, bajo el gobierno del Doctor CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO.

territorio en su vida, honra, creencias y demás derechos y libertades, sin discriminación alguna, reconociendo la primacía de los derechos inalienables de la persona y la necesidad de amparo a la familia como institución básica de la sociedad; reconoce los derechos fundamentales de los niños y establece que estos prevalecen sobre los derechos de los demás; dispone que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Artículo 2.º Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 5.º El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, región, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 50. Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado

cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participaran en la dirección, financiación y administración de servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

10. DECRETO 2737 DE 1997 POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DEL MENOR²¹

El Código del Menor de 1997 consagró los derechos fundamentales de los niños, estableció los principios rectores que orientan las normas de protección al menor, tanto para prevenir situaciones irregulares como para corregirlas y determina las medidas que deben adoptarse para proteger a los menores que se encuentran en situación irregular.

Artículo 6.º Todo menor tiene derecho a crecer en el seno de una familia. El Estado fomentará por todos los medios la estabilidad y el bienestar de la familia como célula fundamental de la sociedad.

El menor no podrá ser separado de su familia sino en las circunstancias especiales definidas en la ley y con la exclusiva finalidad de protegerlo.

Son deberes de los padres, velar porque los hijos reciban los cuidados necesarios para su desarrollo físico, intelectual, moral y social.

Artículo 8.º El menor tiene derecho a ser protegido contra toda forma de abandono, violencia, descuido o trato negligente, abuso sexual o explotación. El Estado, por intermedio de los organismos competentes garantizará esta protección.

El menor de la calle o en la calle será sujeto prioritario de la especial atención del Estado, con el fin de brindarle una protección adecuada a su situación.

Artículo 19. Los convenios y tratados internacionales ratificados y aprobados de acuerdo con la Constitución y las Leyes relacionadas con el menor, deberían servir de guía de interpretación y aplicación de las disposiciones del presente código.

21 A partir del 8 de mayo de 2007 entra en vigencia en nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia, expedido mediante la Ley 1098 de 2006, razón por la cual el Decreto 2737 de 1997, actual Código del Menor, queda derogado, así como todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 20. Las personas y las entidades, tanto públicas como privadas que desarrollen programas o tengan responsabilidades en asuntos menores, tomarán en cuenta sobre toda otra consideración, el interés superior del menor.

Artículo 22. La interpretación de las normas contenidas en el presente código deberá hacerse teniendo en cuenta que su finalidad es la protección del menor.

Artículo 30, numeral 9. Un menor se halla en situación irregular cuando: 9. Se encuentre en una situación especial que atente contra sus derechos o su integridad.

11. DOCUMENTO CONPES 2804 DE 1995²²

La importancia de este documento radica en haber sido la primera aproximación hecha por el Estado para reconocer y atender la situación en la que se encontraba la población civil desplazada por el conflicto interno colombiano.

En este documento, el Estado reconoce la necesidad de elaborar políticas públicas tendientes a la búsqueda de la atención integral a la población desplazada y a la protección de sus derechos.

Básicamente en el CONPES 2804 se abordaron los temas que más adelante desarrollaría la Ley 387 de 1997, como: definición de la condición de desplazado; objetivos de la atención, estrategias de prevención, creación de un sistema de atención temprana y de alertas; estrategias de atención inmediata y asistencia especial de emergencia, estrategias de consolidación y estabilización socioeconómica, entre otras.

12. LEY 387 DE 1997²³

Por medio de esta ley se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia.

Artículo 1.º Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos

22 Documento-2804-CONPES Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación; Consejería Presidencial para los Derechos Humanos; Bogotá, 13 de septiembre de 1995.

23 Publicada en *Diario Oficial* n.º 43081, del 24 de julio de 1997.

humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.

Artículo 2.º De los principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

4.º La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

Artículo 10.º numeral 7. De los objetivos. Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros:

7.º Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.

Artículo 17, numeral 5. De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

5.º Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad.

Artículo 19, numeral 7. De las Instituciones Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

7.º El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.

13. DOCUMENTO CONPES 2924 DE 1997²⁴

Crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada [SNAI-PD] constituida por entidades públicas y privadas de orden nacional y territoriales que realizan planes y programas específicos de atención a la población desplazada, así mismo diseña un plan de Atención Integral para atender a esta población e idea la creación del Fondo Nacional de Atención Integral a la población desplazada y organiza la Red Nacional de información a esta misma población.

14. DOCUMENTO CONPES 3057 DE 1999²⁵

Propone un plan de acción para mejorar los mecanismos de atención a la población desplazada en las diferentes etapas, así mismo propone reorganizar y simplificar el marco institucional, plantea la posibilidad de poner en funcionamiento un mecanismo que permita estudiar y medir dificultades de orden público causado por grupos al margen de la ley con el fin de prevenir y proteger a la población desplazada.

15. DECRETO 2569 DE 2000²⁶

Reglamenta la Ley 387 de 1997 y dicta disposiciones para evitar la dispersión institucional en la atención de la población desplazada por la violencia.

Artículo 2.º De la condición de desplazado Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

24 Documento 2924 CONPES Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 28 de mayo de 1997.

25 Documento 3057 CONPES Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 10 de noviembre de 1999.

26 El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide este decreto mediante el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, con el propósito de asignar tareas específicas a la Red de Solidaridad Social entre otras.

Artículo 12. Desplazamientos masivos. Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas.

Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.

16. DECRETO 2562 DE 2001²⁷

Mediante este decreto se reglamenta la Ley 397 de 1997, en lo referente a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada, en especial a la niñez en edad escolar.

Artículo 1.º Servicios educativos a población desplazada por la violencia. Las Entidades Territoriales según su órbita de competencia deberán garantizar la prestación del servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media, en dondequiera que se ubiquen las poblaciones desplazadas por la violencia, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación.

Artículo 4.º Adecuación de instalaciones. La adecuación de instalaciones provisionales donde se puedan desarrollar los programas educativos de emergencia para la población escolar deberá garantizar la seguridad y salubridad a los desplazados. Podrá financiarse con recursos del Fondo de Inversión para la Paz, destinados al sector educativo, o recursos procedentes de donaciones o ayudas internacionales y la participación voluntaria de miembros de las comunidades o grupos desplazados.

Artículo 6.º Atención educativa en sitios de retorno, de reubicación o reasentamiento. Una vez superada la atención humanitaria de emergencia y determinado el sitio de retorno o reubicación, la Secretaría de Educación del Departamento, Distrito o Municipio, según el caso, atenderá con prioridad a la población en edad escolar garantizando el cupo en los establecimientos educativos de su jurisdicción.

17. DOCUMENTO CONPES 3115 DE 2001²⁸

Indica un mecanismo de distribución presupuestal sectorial y recomienda el ajuste de los mecanismos y procedimientos de faciliten el acceso a la población

27 El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, expide este decreto mediante el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

28 Documento 3115 CONPES Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación; Bogotá, 25 de mayo de 2001.

desplazada a los planes y programas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD.

18. DECRETO 951 DE 2001²⁹

Por medio de esta ley se reglamentan parcialmente las leyes 3 de 1991 y 387 de 1997 en lo relacionado con la vivienda y el subsidio para la población desplazada.

En el artículo 7.º se establece que los planes de Acción Zonal deben estructurarse con base diferentes criterios especialmente referentes a las personas discapacitadas, personas de la tercera edad, o menores de edad en los hogares que se postulan para el subsidio.

19. LEY 812 DE 2003³⁰

Por medio de esta ley se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. “Hacia un estado comunitario”, pone a disposición recursos para la atención integral de la población desplazada.

Artículo 8.º Descripción de los principales programas de inversión. La descripción de los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, es la siguiente:

A. Seguridad democrática

5. *Incisos 1.º, 2.º y 3.º* Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

La prevención de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) se fundamentará en el sistema de alertas tempranas, el cual consolidará la información para la valoración oportuna del riesgo y la anticipación de eventos contra la comunidad. Paralelamente se impulsará una estrategia pedagógica dirigida a las autoridades civiles y militares, así como a la ciudadanía.

Las víctimas del desplazamiento forzado recibirán asistencia integral en nutrición, refugio y salud (física y psicosocial). Los menores de edad contarán con asistencia educativa formal en instituciones del Estado y de haberse quedado huérfanos por causa del conflicto será obligación del ICBF brindar toda la asistencia social, integral y

29 Decreto 951 de 2001, publicado en el *Diario Oficial* n.º 44.450 del 9 de junio de 2001.

30 La Ley 812 de 2003, expedida por el Congreso de la República de Colombia, regula lo referente a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2003 y 2006.

digna. Se activará de manera regular el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y se consolidará el Sistema Único de Registro y el Sistema de Estimación de la Magnitud del Desplazamiento, con el apoyo de la Red de Solidaridad Social.

El restablecimiento de la población desplazada se promoverá a través de la titularización de tierras, subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. Se implementará un programa piloto con el objeto de que cerca de 30 mil familias campesinas retornen a sus hogares.

B. Crecimiento económico sostenible y generación de empleo a través del impulso de la vivienda y la construcción, especialmente para grupos de menores ingresos.

C. Construir equidad social a través de una revolución educativa con lo que se busca ampliar la cobertura en educación con atención a la población más vulnerable y teniendo en cuenta a la población desplazada.

20. DECRETO 250 DE 2005³¹

Mediante este decreto se expidió el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

1. *Principios rectores del plan.*

Orientadores: definen las características, condiciones y criterios que guiarán los diferentes programas y acciones a través de enfoque diferencial, territorial, humanitario, restitutivo y de derechos.

Enfoque diferencial. Para la formulación y desarrollo de las actividades que operan el presente plan, se tendrán en consideración las características de la población sujeto o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales.

Enfoque humanitario. La atención a la población desplazada se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.

2. *Objetivos.* De acuerdo con la Ley 387 de 1997, capítulo II, artículo 10.º y demás normas concordantes, los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes:

31 Expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 188 de la Constitución Política y el artículo 8º de la Ley 387 de 1997, regula lo referente al Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y dicta otras disposiciones.

Específicos:

7. Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.

5. *Líneas Estratégicas de Atención.*

5.2.1.2 *Prestación de la asistencia humanitaria.*

Apoyo Alimentario y no alimentario, numeral 4. Apoyo nutricional en el período de la emergencia mediante suministro de complementos alimentarios a individuos y hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada cuyos miembros se encuentran en condiciones que se consideran vulnerables nutricionalmente, tales como los adultos mayores, mujeres gestantes, madres lactantes y menores de cinco años.

5.2.2. *Atención a individuos y hogares en situación o riesgo de inseguridad alimentaria y con necesidades de alojamiento transitorio.* Incluye acciones orientadas a la provisión de asistencia alimentaria apoyo para alojamiento temporal de los individuos y hogares que, posterior a la prestación de la atención humanitaria de emergencia, continúan en situación de vulnerabilidad que puede afectar su seguridad alimentaria o techo digno, previa valoración de necesidades. Ellas son:

2. Recuperación nutricional de los menores de seis años en riesgo o con algún grado de desnutrición.

3. Suministro de desayuno infantil a menores de siete años.

5.2.3. *Fortalecimiento de la capacidad territorial de respuesta para la atención de la emergencia numeral 1.º inciso 2.º* Si por causa del evento de desplazamiento forzado, bien sea masivo o individual, se rompe la unidad familiar obligando a la separación de uno o más de sus miembros, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Red de Solidaridad Social y el Comité territorial respectivo, velarán por su reunificación de manera inmediata procurando al núcleo familiar las condiciones de dignidad, integridad física, psicológica y moral.

5.3.2 *Gestión social.* El Gobierno Nacional a través de sus entidades promoverá acciones para el afianzamiento de la población en situación de desplazamiento en los servicios básicos de salud, educación y bienestar de la familia.

b. *Atención en educación numerales 1, 2 y 3.*

1.º Vincular y mantener a los menores en el sistema educativo formal, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad que regula la materia.

2.º Ampliar la cobertura de educación a niños, niñas y jóvenes, mediante la asignación de cupos en los planteles educativos.

3.º Implementar modelos educativos flexibles y pertinentes a la situación específica que permita el derecho a la educación de los menores desplazados.

c. Atención al bienestar de la familia numerales 1, 2, 3 y 5.

1.º Promover el ingreso regular de las niñas y niños menores de edad, madres lactantes y gestantes desplazados en programas que se establezcan para tal efecto.

2.º Brindar atención especial a niños y niñas desplazados en situación de discapacidad, abandonados o huérfanos mediante su ingreso a programas establecidos para tal efecto.

3.º Brindar especial protección a niños y niñas abandonados y/o en peligro mediante la vinculación a centros de protección u otros programas dispuestos para tal efecto.

5.º Fomentar la participación y vinculación de los menores desplazados en los programas de formación musical, artística y otros que contribuyan a su desarrollo psicosocial y valorativo.

5.3.3 Desarrollo económico local. Se abordará a través de las siguientes líneas de acción:

5.3.3.1. Promoción de programas de seguridad alimentaria inciso 4.º

Se brindará apoyo alimentario a los menores desplazados en edad escolar que contribuya a mantener y mejorar los niveles nutricionales.

21. DOCUMENTO CONPES 3400 DE 2005³²

Este documento define las metas y prioridades en la distribución de los recursos para atender eficientemente a la población desplazada por la violencia en Colombia.

22. LEY 1098 DE 2006 POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA³³

El nuevo Código de infancia contiene la definición de principios, alcance, contenido de los derechos, la forma de obtener su garantía efectiva y prevención; así mismo, establece las medidas de restablecimiento, el procedimiento administrativo y judicial aplicable, la responsabilidad penal para adolescentes y los principios relativos a la atención de los niños víctimas de delitos.

32 Documento 3400 COMPES, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 28 de noviembre de 2005.

33 El nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia entrará en vigor a partir del 7 de mayo de 2007 y fue expedido por el Congreso Nacional, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.

Artículo 1.º Finalidad. Este Código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Artículo 2.º Objeto. El presente Código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Artículo 7.º Protección Integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Artículo 8.º Interés Superior de los Niños, las Niñas y los Adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 17. Derecho a la Vida y a la Calidad de Vida y a un Ambiente Sano. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente.

La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

Parágrafo. El Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia.

Artículo 18. Derecho a la Integridad Personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus

representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario.

Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona.

Artículo 20, numeral 11. Derechos de protección. Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:

11. El desplazamiento forzado.

Artículo 22. Derecho a tener una familia y a no ser separado de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella.

Los niños, las niñas y los adolescentes sólo podrán ser separados de la familia cuando ésta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos conforme a lo previsto en este Código. En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación.

Artículo 27. Derecho a la salud. Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral. La salud es un estado de bienestar físico, psíquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad. Ningún hospital, clínica, centro de salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un niño, niña que requiera de atención en salud.

En relación con los niños, niñas y adolescentes que no figuren como beneficiarios en el régimen contributivo o en el régimen subsidiado, el costo de tales servicios estará a cargo de la Nación. Incurrirán en multa de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes las autoridades o personas que omitan la atención médica de niños y menores.

Artículo 28. Derecho a la educación. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirán en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.

Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los

cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

Artículo 37. Libertades fundamentales. Los niños, las niñas y los adolescentes gozan de las libertades consagradas en la Constitución Política y en los tratados internacionales de derechos humanos. Forman parte de estas libertades: el libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal; la libertad de conciencia y de creencias; la libertad de cultos; la libertad de pensamiento; la libertad de locomoción; y la libertad para escoger profesión u oficio.

Artículo 41, numerales 1, 2, 3, 13, 15, 21, 27, 28 y 31. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

- 1.º Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
- 2.º Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia.
- 3.º Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia sus derechos.
- 4.º Asegurar la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados.
13. Garantizar que los niños, las niñas y los adolescentes tengan acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud de manera oportuna. Este derecho se hará efectivo mediante afiliación inmediata del recién nacido a uno de los regímenes de ley.
15. Asegurar los servicios de salud y subsidio alimentario definidos en la legislación del sistema de seguridad social en salud para mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de debilidad manifiesta y niños, niñas y adolescentes.
21. Atender las necesidades educativas específicas de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad, con capacidades excepcionales y en situaciones de emergencia.
27. Prestar especial atención a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en situación de riesgo, vulneración o emergencia.

28. Protegerlos contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

31. Asegurar alimentos a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en procesos de protección y restablecimiento de sus derechos, sin perjuicio de las demás personas que deben prestar alimentos en los términos de la presente ley, y garantizar mecanismos efectivos de exigibilidad y cumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Artículo 46, numeral 1. Obligaciones especiales de las instituciones educativas. Para cumplir con su misión las instituciones educativas tendrán entre otras las siguientes obligaciones:

1.º Facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo y garantizar su permanencia.

Artículo 50. Restablecimiento de los derechos. Se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados.

Una vez presentado el marco jurídico que para la protección de la niñez ha elaborado la comunidad internacional y gobierno colombiano, es necesario determinar la efectividad que estas herramientas jurídicas han tenido frente al problema del desplazamiento forzado de los niños en Colombia. Para el cabal cumplimiento de este propósito abordaremos las diferentes políticas públicas que se han venido implementando para dar respuesta a las necesidades que dicha población presenta.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS

La política pública es un instrumento de acción del Estado, cuyo propósito es hacer efectivos los derechos de la población, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales³⁴ que le han sido impuestas al mismo.

34 Se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos. Sentencia T-025 de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

La oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas en Colombia (ACNUR), dentro del Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, definió la política pública como “el conjunto de respuestas institucionales, que se presenta de manera integral, sin afectar el principio de coherencia³⁵, sobre el cual debe estar inspirada”.

El artículo 201 del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia³⁶ señala que en materia de infancia y adolescencia, debe entenderse por políticas públicas “el conjunto de acciones que adelanta el Estado con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes”.

Algunos de los objetivos³⁷ de las políticas públicas en materia de infancia y adolescencia consisten en:

- 1.º Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los niños, las niñas y los adolescentes, como sujetos en ejercicio responsable de sus derechos.
- 2.º Mantener actualizados los sistemas y las estrategias de información que permitan fundamentar la toma de decisiones adecuadas y oportunas sobre la materia.
- 3.º Diseñar y poner en marcha acciones para lograr la inclusión de la población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de igualdad.
- 4.º Fortalecer la articulación interinstitucional e intersectorial.

Dichas políticas, al momento de su creación, deben consultar como mínimo la observancia de los siguientes principios³⁸: El interés superior del niño, niña

35 El principio de coherencia se entiende como: i. La correspondencia entre lo propuesto por las políticas públicas y la asignación de recursos institucionales, humanos y financieros, para dar cumplimiento a los objetivos –sentido señalado por la Corte Constitucional–; ii. La no contradicción entre las diferentes respuestas institucionales, y iii. La articulación necesaria para alcanzar soluciones duraderas, objetivo esencial de la política (balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, ACNUR).

36 Ley 1098 de 2006, por medio de la cual se expide el nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia.

37 *Ibid.*, artículo 202.

38 *Ibid.*, artículo 203. Principios rectores de las políticas públicas. Las políticas públicas de infancia, adolescencia y familia como políticas de Estado se regirán como mínimo por los siguientes principios: 1. El interés superior del niño, niña o adolescente; 2. La prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; 3. La protección integral; 4. La equidad; 5. La integralidad y articulación de las políticas; 6. La solidaridad; 7. La participación social; 8. La prioridad de las políticas públicas

o adolescente; la prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; la protección integral; la equidad; la integralidad y articulación de las políticas; la solidaridad; la participación social; la prioridad de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia; la complementariedad; la prioridad en la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia; la financiación gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública y la perspectiva de género.

Del marco normativo que se relaciona con anterioridad son básicamente la prevención al desplazamiento y la protección, la atención integral, la seguridad alimentaria, la cobertura en el servicio de salud, el acceso a la educación, la estabilización socioeconómica, la vivienda y el entorno, y el retorno de la niñez, las principales políticas públicas³⁹ que ha diseñado el Estado para atender y dar solución al problema del desplazamiento forzado de la niñez víctima de la violencia.

Y es que el Estado consciente de la especial vulnerabilidad de esta población, ha querido reunir dentro de dichas políticas, todos los elementos que les permitan a quienes se convierten en destinatarios de ellas, alcanzar el restablecimiento de condiciones de calidad para una vida digna.

A continuación se abordará cada una de ellas, con el propósito de ofrecer un panorama general que más adelante permita evaluar la efectividad de estas políticas, así como también, determinar los ajustes que sean necesarios para lograr conjurar los efectos que la permanente y continua violación de los derechos humanos de la población infantil desplazada por el conflicto interno colombiano sigue sufriendo como consecuencia de la aún insuficiente atención por parte del Estado.

sobre niñez y adolescencia; 9. La complementariedad; 10. La prioridad en la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia; 11. La financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública; 12. La perspectiva de género.

39 Sin embargo, cada órgano e institución del Estado tiene a su cargo el desarrollar una serie de políticas públicas para la atención a la población desplazada según su especialidad; por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es definido por la Ley 75 de 1968, como una institución de servicio público comprometido con la protección integral de la familia y en especial de la niñez. El ICBF ha desarrollado cuatro líneas de política: Atención prioritaria y oportuna a la población desplazada sin barreras de acceso; promoción de la convivencia familiar; prevención y atención de la violencia intrafamiliar de la población desplazada y sus organizaciones en los espacios institucionales del ICBF, y promoción de los deberes y derechos de la población desplazada (Plan de acción institucional para la atención a la población desplazada por la violencia en Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, 13 de diciembre de 2005).

A. PREVENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ DESPLAZADA

Tal como lo hemos mencionado a través de este documento, los niños son considerados una población especialmente vulnerable, debido a su inmadurez física y psicológica, por ello, requieren una particular atención en el desarrollo de su infancia; pero el desplazamiento hace que se vea no sólo interrumpida sino prácticamente inexistente la realización de sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

Es aquí entonces donde toma relevancia para nosotros la obligación que tiene el Estado de garantizar el control del orden público, la convivencia pacífica entre los habitantes del territorio y el ejercicio y goce de los derechos de los habitantes de una nación.

Frente a la importancia y magnitud de este tema, el gobierno nacional, en su afán de prevenir los efectos del desplazamiento, crea el Sistema de Alertas Tempranas (SAT). El SAT tiene como misión desarrollar una estrategia integral de prevención del desplazamiento interno forzado que articule los “múltiples factores que causan los desplazamientos; garantice la coherencia entre las diferentes intervenciones de las entidades estatales; limite el riesgo de que las acciones para garantizar el control del orden público se conviertan en causantes de situaciones de riesgo y agudicen la vulnerabilidad de las comunidades; y logre un mayor compromiso de la sociedad en su conjunto”⁴⁰.

Sin embargo, la problemática que para ese momento vivía el país no permitió que se lograra “garantizar un equilibrio entre las medidas de seguridad y la puesta en marcha de estrategias efectivas de prevención del desplazamiento y protección de la población internamente desplazada, sin poner en riesgo a la población”⁴¹. Lo anterior se hace evidente, cuando en la actualidad los niños no sólo son víctimas del conflicto⁴², sino también parte de él.

Igualmente, y pese a la adopción de diferentes programas para la protección a la niñez desplazada, la mayoría de ellos liderados por el ICBF, la insuficiencia institucional que adolece el país ha impedido que los mismos logren cobijar todo el territorio nacional.

⁴⁰ *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*, ACNUR, Bogotá, agosto de 2004.

⁴¹ Ídem, p. 28.

⁴² “Los Estados Partes condenan el hecho de que en las situaciones de conflicto armado los niños se convierten en un blanco, así como los ataques directos contra bienes protegidos por el derecho internacional, incluidos los lugares donde suele haber una considerable presencia infantil, como escuelas y hospitales”: Sentencia C-172 de 2004, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Básicamente, las acciones dirigidas a la protección y orientadas al servicio de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, buscan garantizar la disponibilidad suficiente y estable de los alimentos, la cobertura total de la salud; el acceso a la educación; el restablecimiento de sus derechos y la recuperación de su entorno familiar.

B. ATENCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ DESPLAZADA

En general, la población civil que ha sufrido el desplazamiento suele ser víctima de la cesación en la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales; y carecer “temporalmente de la capacidad para brindarse por cuenta propia su subsistencia, por ello es necesaria una gestión eficiente orientada a contribuir en el restablecimiento de condiciones de calidad de vida dignas”⁴³, por lo que es necesario que el Estado entre a garantizar el pronto restablecimiento en el goce de las mismas.

Por ello, una vez se presente el desplazamiento, es necesario que se le brinde a la población desplazada una atención integral con la cual sea posible “garantizar un nivel de vida adecuado durante la emergencia, la postemergencia, y la estabilización e integración socioeconómica; la recuperación de la capacidad de asumir y suplir por cuenta propia la satisfacción de las necesidades; y la reconstrucción del proyecto de vida, que implica la reparación integral del daño producido por el desplazamiento”⁴⁴.

Pese a lo anterior, las políticas públicas creadas por el gobierno para la atención integral de la población desplazada no logran su propósito, pues para entonces no existía un estándar mínimo de protección. Ello hizo necesario que la Corte Constitucional, en Sentencia T-025 de 2004, con ponencia del doctor MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, estableciera el derecho a una subsistencia mínima como “expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, a. Alimentos esenciales y agua potable, b. Alojamiento y vivienda básicos, c. Vestidos apropiados, y d. Servicios médicos y sanitarios esenciales. También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales

43 Plan de acción institucional para la atención a la población desplazada por la violencia en Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, 13 de diciembre de 2005

44 *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*, ACNUR, Bogotá, agosto de 2004.

para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas”⁴⁵.

Algunos de los derechos en que el Estado tiene la obligación de garantizar ese mínimo de protección son los referidos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral de la niñez, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico para niños, niñas y adolescentes, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.

C. SEGURIDAD ALIMENTARIA A LA NIÑEZ DESPLAZADA

El tema de la seguridad alimentaria de la niñez desplazada es una de las mayores preocupaciones como retos que debe asumir y superar la política pública que ha adoptado el gobierno para la atención integral y mínima a la que tienen derecho los niños, niñas y adolescentes desplazados por la violencia.

Liderando los programas encargados de satisfacer dicha necesidad, se encuentra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, a través de uno de sus ejes misionales denominado Nutriendo. Nutriendo “está fundamentado en el concepto integrador de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, referida a la disponibilidad suficiente y estable de los alimentos, al acceso oportuno y permanente en cantidad y calidad adecuada, a las prácticas de consumo y la utilización biológica de los mismos en un contexto de políticas y servicios básicos. Igualmente, plantea lineamientos que orientan el diseño, implementación y evaluación de los programas, servicios y acciones de atención institucional en este campo”⁴⁶.

Nutriendo hace entrega de paquetes alimentarios a la población desplazada que se encuentra en un período crítico, como respuesta a la búsqueda de la satisfacción del derecho a la alimentación mínima, a la que hizo referencia la sentencia tantas veces nombrada, T-025 de 2004, así:

12. El derecho a una alimentación mínima⁴⁷, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan nume-

45 Sentencia T-025 de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

46 Plan de Acción Institucional para la atención a la población desplazada por la violencia en Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, Bogotá, 13 de diciembre de 2005.

47 En la Sentencia T-088 de 2002, la Corte señala la necesidad de precisar las órdenes teniendo en cuenta la normatividad y programas existentes. Así, en cuanto a la protección de menores desplazados, la Corte resaltó entre otros derechos los siguientes: i. a Mantenerse unido con su grupo familiar; ii. A la atención gratuita por parte de las instituciones de salud que reciban aportes del Estado, para los menores de un

rosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad.

La importancia adicional que adquieren los programas que desarrolla el ICBF, de reducir las cifras que señalan que el 23%⁴⁸ de los niños y niñas menores de seis años desplazados se encuentran por debajo del estándar alimenticio mínimo.

Las insuficiencias alimenticias⁴⁹ tienen incidencia directa en el retraso de la talla para el peso y del peso para la edad, déficit de atención escolar, predisposición a las infecciones respiratorias y a la diarrea, disminución de la visión, y aumento de la morbilidad infantil, es decir, todas ellas son consecuencia directa e inequívoca de un estado de desnutrición infantil crónico.

D. COBERTURA EN EL SERVICIO DE SALUD A LA NIÑEZ DESPLAZADA

La crisis que vive el sector de la salud en Colombia hace que la atención a la población desplazada sea aún más complicada. Por regla general, la posibilidad de acceso que tienen los niños, niñas y adolescentes desplazados es restringida.

Lo anterior, debido a que tal como lo muestran los informes entregados a la Corte Constitucional⁵⁰ sobre la gestión que vienen desarrollando las distintas instituciones del Estado, con el propósito de superar el estado de cosas

año (art. 50, C. P.) iii. A recibir un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del ICBF y con cargo a éste; iv. A la protección en jardines y hogares comunitarios; v. a tener acceso a los programas de alimentación que provee el ICBF con el apoyo de las asociaciones de padres, de la empresa privada o los Hogares Juveniles Campesinos, y vi. En materia de atención de salud, los hijos menores de desplazados tienen derecho a atención prioritaria, rápida e inmediata de salud.

48 Las cifras incluidas en este párrafo son tomadas del Plan de Acción Institucional para la atención a la población desplazada por la violencia en Colombia; fecha de reporte: 13 de diciembre de 2005.

49 Según estudios realizados por el Programa Mundial de Alimentos, “la población desplazada padece condiciones de vida peores que la población pobre y el 23% de las niñas y los niños desplazados está en riesgo de desnutrición, siendo más afectados aquellos entre uno y dos años de edad”. Otra encuesta realizada con familias desplazadas atendidas por el Comité Internacional de la Cruz Roja señaló que “43% de los hogares se encuentran en los niveles más bajos de las categorías de consumo, lo que significa que: a) no consumen diariamente alimentos básicos (arroz, yuca, plátano); o b) consumen solamente alimentos básicos y al menos un producto adicional en forma diaria. Esto implica que tanto la cantidad como la variedad de los alimentos consumidos son bajas”. (Tomado del Informe elaborado la Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia, para el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, diciembre de 2005).

50 Auto 218 de 2006, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004⁵¹, los programas de atención adelantados por las distintas autoridades que conforman el sistema de atención integral a la población desplazada, no prestan especial atención a las necesidades particulares de los niños, las niñas y adolescentes que forman parte de la población que se debe atender.

En efecto, estos sujetos de especial protección constitucional resultan afectados en forma aguda por la condición de desplazamiento, dada la magnitud de los riesgos a los que están expuestos —por ejemplo, riesgos para su salud y su vida, de caer en redes de tráfico y prostitución, de ser reclutados forzosamente para los grupos armados irregulares, de desnutrición de los niños o, en el caso de las mujeres y niñas, de sufrir violación de sus derechos sexuales y reproductivos—. Si bien la totalidad de individuos desplazados comparten, en términos generales, la violación de sus derechos constitucionales, este grupo poblacional se diferencia del resto en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna. De ahí se deriva la necesidad de adoptar un enfoque diferencial, específico, que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y del género⁵².

Tal como lo señala la ACNUR:

Si bien no se dispone de información confiable sobre la cobertura y la calidad de la atención, los datos estimativos de la Red de Solidaridad Social (RSS) indican que, con respecto a las 1'135.768 personas desplazadas registradas entre 1996 y 2004, existen 1'129.914 con alguna necesidad específica no atendida, y un déficit de 3'389.742 atenciones, calculando tres atenciones por persona no afiliada al régimen contributivo o subsidiado, incluidos los medicamentos.

Esto sin mencionar la incapacidad que en la actualidad sufren las entidades hospitalarias para garantizar no sólo la prestación del servicio a toda la población infantil desplazada, sino también el suministro efectivo de los medicamentos, las ayudas y diagnósticos de enfermedades de esa población.

Pese a los esfuerzos del gobierno, el esquema de atención en salud no ha logrado dar una respuesta satisfactoria que permita proteger y garantizar plenamente a la población internamente desplazada el disfrute efectivo de condiciones sanitarias óptimas que no pongan en riesgo la salud de los niños, niñas

51 Sentencia T-025 de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

52 Auto 218 de 2006, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. En este auto se aborda la verificación de las medidas adoptadas por el Estado para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno.

y adolescentes o que en caso de ya encontrarse afectados puedan restablecerse en el menor tiempo posible.

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho fundamental a la salud consagrado en el artículo 48 de la Constitución Nacional, merece especial protección “cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas”. De la misma manera, precisa: “Ahora bien, respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C. P.”.

Cuando se abordó el marco jurídico que rige la acción del Estado frente a la niñez desplazada, se hizo referencia al artículo 44 de la Constitución Nacional, en el que además de consagrarse los derechos de los niños, éstos son elevados a una categoría superior, al establecerse que prevalecen sobre los derechos de los demás.

El dotar de esta característica a ese conjunto de derechos, obedece a que los niños dadas sus condiciones de vulnerabilidad o indefensión y la especial atención que requiere su desarrollo y formación física y social, necesitan de la protección adicional que les puede brindar el Estado. Para materializar esta condición de prevalencia, se desarrolló el principio del Interés Superior del Menor.

El principio del Interés Superior del Menor, se enmarca dentro del Estado Social de Derecho y el principio de solidaridad. Para que pueda ser invocado requiere que se cumpla por lo menos alguno de los siguientes criterios jurídicos⁵³:

- Garantía del desarrollo integral del menor.
- Garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor.
- Protección del menor frente a riesgos prohibidos⁵⁴.

53 Vale la pena aclarar que la siguiente no es una enumeración taxativa, pues en consideración a las circunstancias particulares que afronte un menor de edad, se determinará si está o no en riesgo la valoración del interés superior. Sin embargo, las reglas legales, constitucionales y jurisprudenciales enunciadas, pueden tomarse como referente para evaluar si éste se encuentra o no en riesgo (nota del autor).

54 Tomado del documento enviado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, referente a la situación de la población víctima de desplazamiento forzado Bosa.

Finalmente, pese a lo anterior, gran parte de la población desplazada no cuenta con un seguro médico, situación alarmante, toda vez que un segmento considerable de la totalidad de dicha población corresponde a niños niñas y adolescentes⁵⁵.

E. ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, ha diseñado una serie de políticas que le permitan lograr avances en materia de cobertura y acceso a la prestación del servicio público de educación para los niños, niñas y adolescentes objeto del desplazamiento.

Las principales medidas que se han puesto en acción para brindar una protección especial a esta población vulnerable, consisten en la exención del costo de matrícula y pensiones; la exigencia a las instituciones educativas públicas de matricular a los escolares en cualquier momento del año, en el grado que corresponda a su nivel académico y edad, sin exigir la presentación de documentos; el programa de subsidios por cuatro años en colegios privados para secundaria; y la adopción de programas educativos especiales y metodologías flexibles, incluidos aquellos dirigidos a completar la educación básica y media en tiempos menores y diferentes de los convencionales⁵⁶.

Lamentablemente, y pese al gran esfuerzo hecho por el Ministerio de Educación, según cifras de la Red de Solidaridad Social, el objetivo aún está lejos de ser alcanzado⁵⁷.

55 Para los menores de 12 años la tasa de mortalidad es de 3.32 por cada mil, mientras que dicha proporción es de 2.0, para el promedio nacional; la tasa es de 24.28 para los desplazados entre los 12 y los 25 años, en tanto que asciende a 2.0 para el promedio nacional; y de 53.42 para los mayores de 25 años, mientras que dicho índice es de 6.8 para el promedio nacional (sent. T-025 de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA).

56 Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, ACNUR, Bogotá, agosto de 2004.

57 Una alta proporción de población internamente desplazada, entre 5 y 15 años, no tiene garantizado el derecho a la educación gratuita. La información de la Red de Solidaridad Social indica que existe un déficit de 308.437 cupos para población en edad escolar entre 5 y 15 años, cifra alta si se tiene en cuenta que la población internamente desplazada registrada entre 1995 y 2004, en el rango de edad entre 0 y 17 años es de 557.312 personas. (Tomado del Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, ACNUR, p. 35). Igualmente la Corte Constitucional alertó: “En relación con el grado de acceso a la educación de la población escolar desplazada, se observa que el 25% de los niños y niñas entre 6 y 8 años no asiste a un establecimiento escolar, mientras que esta proporción para las personas entre 10 y 25 años es de 54%”.

Luego de un estudio realizado por el Ministerio de Educación, se concluyó que los principales factores que dificultan el goce efectivo de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar del derecho fundamental a la educación son:

1. La crisis fiscal de los municipios y la voluntad política de los alcaldes y de los directores de las entidades educativas públicas, dado que la responsabilidad principal en términos de inversión, cobertura y accesibilidad descansa en los municipios y está determinada por el Sistema General de Participaciones, definido por la Ley 715 de 2001.
2. La consecuente restricción de cupos, derivada de limitaciones en planta docente e infraestructura.
3. La no garantía de la gratuidad efectiva de los costos educativos, en particular el cobro de “costos por servicios complementarios” –uso de materiales y bienes muebles, certificados de ingresos, entre otros– y el acceso a elementos necesarios para poder llevar a cabo las actividades académicas como libros, uniformes, etc., que inciden en la deserción.
4. La situación de inseguridad alimentaria de los escolares, que también actúa como factor de deserción.
5. La discriminación al interior de las escuelas.
6. La deserción escolar de los niños y niñas desplazados(as).
7. La inexistencia de sistemas confiables de información sobre cobertura y calidad de la atención.
8. La desarticulación entre los programas de educación escolar flexible y los programas de capacitación productiva y reclasificación laboral⁵⁸.

Sobre la falta de garantías para el goce del derecho fundamental a la educación de la niñez desplazada también se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia T-215 de 2002, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, así:

Precisa la Sala que, si bien el Principio 23 establece como deber del Estado proveer la educación básica primaria a la población desplazada, el alcance de la obligación internacional que allí se enuncia resulta ampliado por virtud del artículo 67 Superior, en virtud del cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación

⁵⁸ Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, ACNUR, Bogotá, agosto de 2004, p. 34.

básica. También en virtud de lo dispuesto por la Carta Política, no es el Estado el único obligado a garantizar la provisión del servicio educativo en los niveles y a los grupos de edad referidos; también esta obligación cubre a los padres de familia o acudientes –quienes no pueden impedir el acceso de sus hijos a la educación en su lugar de desplazamiento– y a los menores –que están obligados a asistir a los planteles educativos correspondientes–. Por su parte, el Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona”⁵⁹.

Aspecto que no se ha alcanzado de conformidad con el balance de las políticas públicas realizadas por ACNUR.

F. ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MENOR DE EDAD

La Ley 387 de 1997 establece en su artículo 17 la obligación del gobierno nacional de promover “acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada”; es por ello por lo que se ha convertido en el gran reto que se debe superar por parte de la administración.

¿Pero cómo lograrlo? Esa es la pregunta clave para resolver, el efectivo acceso a la tierra, el empleo en condiciones dignas, la generación de ingresos, el microcrédito y la capacitación productiva, son las metas más urgentes de alcanzar⁶⁰.

Y es que la sostenibilidad y estabilización económica tiene relación directa con las condiciones que requiere la niñez como indispensables para el desarrollo

59 Esta fue la orden impartida por la Corte en la Sentencia T-215 de 2002 a la Secretaría de Educación Municipal demandada: Disponer el ingreso al sistema educativo de los niños tutelantes, usando los cupos disponibles en los colegios de la zona. Este trato preferente a los niños en condiciones de desplazamiento se justifica no sólo por ser la educación un derecho fundamental del que son titulares, como todos los demás menores de edad que se encuentren en territorio nacional, sino porque dadas sus condiciones de especial vulnerabilidad son sujetos de protección constitucional reforzada, lo cual se traduce en materia educativa en que si no se garantiza como mínimo su educación básica, ello agravará las repercusiones de su desplazamiento sobre su autonomía personal y el ejercicio de sus derechos.

60 Todas ellas se encuentran sometidas a la disponibilidad presupuestal. Según el documento CONPES 3400 de 2005, en donde el sistema nacional de atención integral a la población desplazada SNAIPD presenta un informe sobre el esfuerzo financiero y las metas que se han alcanzado en materia de atención a la población desplazada dentro del período 1995–2005, el gran problema en atención a la población desplazada se relaciona con la incapacidad institucional para protegerla y a la insuficiencia de los recursos presupuestales con que se cuenta para la implementación de políticas de atención integral.

normal de sus aptitudes físicas, psicológicas y sociales dentro de su entorno, ese mismo que al momento del desplazamiento se vio gravemente perturbado y que es obligación del Estado restablecer en el menor tiempo posible⁶¹.

Referido específicamente a la niñez, un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico merece atención especial por parte del Estado, debido a que los niños no cuentan con la capacidad suficiente para lograr su autosostenimiento y dependen para conseguirlo de los adultos que los tienen a su cargo⁶², por lo que se debe garantizar que la familia logre la estabilización socioeconómica pues al protegerse a la familia se protege a los niños que dependen de ella, no obstante se observa que este es uno de los aspectos más débiles de la respuesta del estado cuyo enfoque se ha centrado más en generación de ingresos por cuenta propia que en la vinculación al mercado laboral.

G. ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA PARA EL MENOR DE EDAD

No puede considerarse ajena a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes desplazados por la violencia, las políticas públicas que en materia de vivienda ha venido desarrollando el gobierno nacional con el propósito de brindarles una atención integral.

La política pública de vivienda encuentra su base jurídica en el decreto 951 de 2001⁶³, pero está circunscrita al tema de los subsidios, por lo que descuida entre otros aspectos: la seguridad jurídica; la disponibilidad y acceso a servicios públicos (como agua potable, aseo, energía, servicios de salud y centros educa-

61 En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes.

62 Según el documento CONPES 3400 de 2005: “La fase que requiere mayor impulso en la atención a la PD es la estabilización socioeconómica. Deben priorizarse de manera más efectiva los esfuerzos relacionados con el acceso a soluciones de vivienda, acceso a la tierra para la población retornada y reubicada y programas de capacitación ocupacional, permitiendo ampliar sus oportunidades para generar ingresos. Sólo una intervención integral en estos ámbitos permitirá alcanzar las condiciones para la estabilización de la población y el restablecimiento de sus derechos”.

63 Específicamente, el artículo 7, al tratar sobre los contenidos del plan de acción zonal, señala que estos deben estructurarse con base en ciertos criterios, de los cuales podemos resaltar la vulnerabilidad de la población y la presencia de personas menores de edad en los hogares que se postulen para acceder a las viviendas.

tivos para niños y niñas; la habitabilidad; los costos razonables; la adecuación cultural; y oportunidad de acceso durante todas las fases del desplazamiento.

Tal como lo señala la Corte Constitucional en Sentencia T-268 de 2002, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, corresponde a la Red de Solidaridad social en asocio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, coordinar “la inclusión de los menores demandantes en los programas existentes en dicha entidad y tramitar de manera preferencial y rápida, ante la entidad que corresponda la solicitud de subsidio familiar de vivienda”.

H. RETORNO DEL MENOR DE EDAD AL SITIO DEL DESPLAZAMIENTO

La posibilidad del retorno para la población desplazada se encuentra expresamente contemplada en la Ley 387 de 1997, cuyo artículo 16 establece: “Del retorno. El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómica”. Sin embargo, a la fecha son pocos los retornos que han podido considerarse exitosos, pues factores como la seguridad, el autosostenimiento, y la falta de presencia permanente de las instituciones del Estado en el proceso, ha generado que sean pocos los desplazados que han retornado en condiciones óptimas a sus lugares de origen.

Por retornar al lugar del desplazamiento, se entiende “el regreso voluntario de una persona u hogar a la localidad de residencia o al lugar donde se realizaban las actividades socioeconómicas habituales, con el ánimo de permanecer en ella y continuar con las redes sociales y familiares que tenían antes de que fueran expulsadas por la violencia”⁶⁴; en realidad, la importancia del retorno para la niñez radica en la posibilidad de recuperar aquellos lazos de unidad familiar que la mayoría de las veces se ven fracturados por el desplazamiento.

El retorno es un paso más para la reivindicación de los derechos, pero debe realizarse en forma voluntaria, segura y con la dignidad necesaria para comenzar un nuevo proyecto de vida; este derecho debe garantizarse plenamente por parte del Estado.

64 Plan de Acción Institucional para la atención a la población desplazada por la violencia en Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, 13 de diciembre de 2005, p. 13.

Como consecuencia de lo anterior, el gobierno debe buscar la atención y protección prioritaria del derecho que tiene toda persona, en especial los niños, niñas y adolescentes al goce pleno de su vida familiar⁶⁵.

CONCLUSIONES

Han sido muchos los esfuerzos que a la fecha ha realizado el gobierno nacional para procurar la protección y goce de los derechos fundamentales como la vida, la educación, la salud, la alimentación equilibrada y la familia (junto con el derecho a no ser separado de ella), la cultura, el cuidado, el amor, entre otros, reconocidos por la Constitución Política de manera especial dirigidos a la niñez.

Los avances que en materia de educación, salud y alimentación se han logrado gracias a la colaboración interinstitucional de los distintos establecimientos encargados de la elaboración de las políticas públicas aplicables, no resultan suficientes, si tenemos en cuenta la demanda existente en el país.

Resulta necesario entonces, encauzar nuestros esfuerzos hacia la búsqueda y consecución del incremento presupuestal para la atención de la población desplazada, en especial los niños y por supuesto optimizar aún más el uso de los recursos ya existentes.

También es importante la creación de una conciencia social, en donde el problema del desplazamiento forzado no sea estigmatizado como de exclusiva y excluyente atención por parte del Estado y la comunidad internacional, es necesario que la comunidad a lo largo y ancho del territorio nacional se sienta parte de esta realidad; más, si tenemos en cuenta lo dicho en el Examen Machel 1996-2000⁶⁶:

Millones de niños tienen cicatrices tanto en lo físico como en lo psicológico. Al tolerar este flagelo de la guerra contra los niños nosotros mismos pasamos a ser cómplices. El poder y la codicia no pueden ser una excusa para sacrificar a la infancia. Nadie, ni las Naciones Unidas, ni las organizaciones regionales, ni los gobiernos, ni los grupos de la sociedad civil, se ha movido con suficiente rapidez, ni ha hecho lo bastante. La

65 En Sentencia T-587 de 1998, con ponencia del doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, la Corte Constitucional precisó: "... la vulneración del derecho a la familia constituye una amenaza seria contra derechos fundamentales como el de la integridad física, la salud, a crecer en un ambiente de afecto y solidaridad, a una alimentación equilibrada, a la educación, a la recreación y a la cultura [...] En síntesis, el derecho a formar parte de un núcleo familiar, además de ser un derecho fundamental que goza de especial prelación, constituye una garantía esencia, para asegurar la realización de otros derechos fundamentales de la misma entidad, consagrados en el artículo 44 de la Carta"

66 Examen Machel 1996-2000. Análisis crítico de los progresos realizados y de los obstáculos con los que se ha tropezado en la tarea de aumentar la protección de los niños afectados por la guerra, quincuagésimo quinto período de sesiones A/55/748, conclusión.

comunidad internacional, en todas sus manifestaciones, debe adoptar un nuevo paso de urgencia. El Consejo de Seguridad debe conducir a la comunidad internacional con rapidez para adoptar las recomendaciones que figuran en este examen y prevalecer sobre la impunidad de los crímenes cometidos contra la infancia. La protección de la infancia no debería negociarse. Quienes libran, legitiman y apoyan las guerras deben ser condenados y deben rendir cuentas. Los niños deben ser valorados, cuidados y protegidos de los perniciosos efectos de la guerra. Los niños no pueden permitirse esperar.

Por lo anterior, no es posible que permitamos que la niñez siga en mora de recibir la atención que de manera urgente reclama, pues si bien los logros alcanzados nos permiten pensar que la dirección es la adecuada, también es verdad que aún son muchas las cosas que faltan por hacer y en las que como ciudadanos estamos en la obligación de participar.