

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión

AUTO N° 251 de 2008

Referencia: Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil ocho (2008)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia con el objeto de proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes afectados por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de haber convocado una sesión de información técnica el día 28 de junio de 2007 con la participación de los menores de edad desplazados y sus voceros, y de haber analizado los informes que le fueron presentados después de dicha sesión.

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISION

I.1. *Situación constitucionalmente inadmisible y apremiante de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el país.*

1. Los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país, y al mismo tiempo, son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder, marcándolos de por vida al incidir negativamente sobre su proceso de desarrollo individual.

2. Dado su estado de victimización pronunciada e inerme ante las numerosas injusticias del desplazamiento forzado, cada uno de los casos individuales de menores de edad desplazados por la violencia armada en Colombia configura, en sí mismo, una manifestación extrema de vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes (art. 44, C.P.).
3. La proliferación de estas situaciones individuales de quebrantamiento múltiple y severo de la Constitución en mucho más de un millón de casos concretos a lo largo del territorio nacional es un hecho que ha sido demostrado con la suficiente contundencia como para desencadenar una respuesta idónea, contundente y prioritaria de las autoridades estatales a todo nivel, incluida la Corte Constitucional.
4. El axioma de la presente providencia, y el fundamento jurídico de todas y cada una de las medidas inmediatas de prevención y protección que aquí se adoptarán, es el carácter constitucionalmente inadmisible y apremiante de la situación de los menores de edad desplazados por el conflicto armado, como parte de la continuidad del estado de cosas inconstitucional.

5. Las diversas manifestaciones de esta situación generalizada de violación abierta de la Constitución Política, la precaria respuesta estatal a las mismas y las medidas que es imperioso adoptar en forma inmediata para proteger a los menores de edad desplazados en tanto sujetos de protección constitucional especial, serán exploradas en detalle en las secciones subsiguientes.

I.2. Persistencia del estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación, y a avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de los desplazados. Según se constató en el Auto 218 de 2006, y según lo han reconocido posteriormente diversas autoridades gubernamentales ante la Corte Constitucional -en particular durante la audiencia pública realizada en febrero de 2008 ante esta Corporación-, el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad, y conlleva la continuidad de la violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas en el territorio nacional victimizadas por este complejo fenómeno.

I.3. Competencia continua de la Corte Constitucional para verificar la superación del estado de cosas inconstitucional.

I.2.1. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”¹ La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

¹ Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

I.2.2. En virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto de 2007, en lo atinente a eventuales desacatos, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas constitucional en materia de desplazamiento interno.

I.3. Identificación previa, por el juez constitucional, de la especial vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados por la violencia y la violación grave y sistemática de sus derechos fundamentales, así como de la ausencia de un enfoque diferencial sensible a sus necesidades específicas.

I.3.1. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional manifestó que, en términos generales, las personas desplazadas por el conflicto armado, dadas las circunstancias que rodean el desplazamiento, “quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad², que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales³ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’⁴. ” Más adelante, al identificar los derechos constitucionales fundamentales específicos que resultan vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, la Corte señaló expresamente los derechos de los miembros de los “grupos especialmente protegidos ‘en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse’⁵”, entre los cuales se cuentan los menores de edad. La Corte precisó que la

² Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

³ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.

⁵ Ver, por ejemplo, las sentencias T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, en donde la Corte tutela los derechos de 14 menores de edad a quienes se les niega el cupo para estudiar en el Colegio Sol de Oriente de la Comuna Centro Oriental de Medellín, por razones de edad, ausencia de cupos disponibles e imposibilidad de

interpretación de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada se debe realizar con arreglo a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Nos. 2, 4 y 9, relativos a la protección especial que el Estado debe dispensar a ciertos grupos de desplazados.

I.3.2. Posteriormente, en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional constató la persistencia del estado de cosas unconstitutional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y entre las áreas críticas de la política pública de atención a la población desplazada que ameritaban una intervención urgente, incluyó la “*falta de especificidad de la política de atención en sus diversos componentes*”, resaltando que no se había demostrado un avance significativo en la adopción de enfoques que respondieran a las necesidades específicas de los sujetos de especial protección constitucional, que resultan afectados agudamente por las cargas implícitas en el desplazamiento, ya que “*se diferencian del resto [de la población desplazada] 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 género.*”⁶

I.3.3. En consecuencia, la Sala nota que en anteriores decisiones de esta Corte se advirtió con toda claridad a las autoridades que integran el SNAIPD sobre la necesidad de adoptar un enfoque diferencial en relación con la población desplazada, que reconozca, entre otros, los derechos y necesidades especiales de los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado. Como se demostrará a lo largo de la presente providencia, y sin desconocer los avances efectuados en general por entidades gubernamentales para proteger a los desplazados, esta indicación por parte del juez constitucional no se ha traducido, a la fecha, en acciones integrales, concretas y especialmente

asumir los costos generados; T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte concede el amparo de los derechos a dos mujeres cabeza de familia desplazadas y a sus hijos, a quienes en un caso, no se le había dado la ayuda humanitaria a la que tenían derecho, y en el otro, la ayuda humanitaria recibida resultaba claramente insuficiente dadas las urgentes necesidades de la familia.

⁶ La Corte declaró en dicho Auto 218 de 2006 (i) que “*como resultado de las fallas en la caracterización de la población desplazada y la insensibilidad que se presentó en la formulación de la política frente a los sujetos de especial protección constitucional titulares de derechos constitucionales, entre otras causas señaladas desde la sentencia T-025 de 2004, ante la Corte no se ha demostrado que la política pública de atención al desplazamiento se haya formulado o aplicado con observancia del criterio de especificidad que se deriva del mandato de garantizar los derechos de los sujetos especialmente vulnerables. Por el contrario, hay en los informes remitidos algunos ejemplos de programas o acciones diseñados para la población vulnerable en general, a través de los cuales se continúan canalizando esfuerzos para la atención a la población desplazada, y sin que dichos programas tengan la especificidad requerida respecto de los desplazados (...)*”; y (ii) que “*en los informes no se muestra que los programas de atención adelantados por las distintas autoridades que conforman el sistema presten especial atención a las necesidades particulares de los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia que conforman la población a 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, estos tres grupos poblacionales se diferencian 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 género.*”

diferenciadas orientadas a resolver la situación crítica de los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado en el país.

I.4. Los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado son sujetos de protección constitucional imperativa y prioritaria, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

I.4.1. Mandatos constitucionales específicos. El artículo 44 de la Constitución dispone:

“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.”

Esta cláusula de la Carta Política, cuyos términos imperiosos no dejan duda sobre el carácter prevaleciente de los derechos de los niños y el contenido apremiante de las obligaciones que se derivan de tales derechos para el Estado, provee el fundamento constitucional general y suficiente de la presente providencia.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los adolescentes –quienes son de por sí titulares de los derechos de los niños por ser menores de 18 años- también son beneficiarios de un mandato constitucional de protección especial, que se consagra en el artículo 45 Superior:

“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.”

I.4.2. Obligaciones internacionales aplicables.

I.4.2.1. Obligaciones internacionales en el campo de la protección de los Derechos Humanos. Los derechos de los niños, su carácter prevaleciente y los deberes especialmente fuertes del Estado en relación con la protección especial a la cual tienen derecho, se encuentran plasmados en diversos tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales vinculantes para Colombia, los cuales se incorporan directa y automáticamente a su catálogo de garantías constitucionales por mandato expreso del artículo 44 Superior. Basta a este respecto recordar simplemente los principales textos internacionales en los que se consagran las obligaciones internacionales de Colombia en la materia. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “*la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales*”, y que todos los niños “*tienen derecho a igual protección social*” (art. 25-2). La Declaración Americana de los Derechos del Hombre dispone que todo niño tiene derecho a “protección,

cuidados y ayuda especiales” (art. VII). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “*todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado*” (art. 24-1). La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “*todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado*” (art. 19). El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales –“Protocolo de San Salvador”- dispone que “*todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.*” (art. 16). Más aún, la Convención sobre los derechos del niño establece en términos generales que “*los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna (...)*” (art. 2-1), que “*los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas*” (art. 3-2), y que “*los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención*” (art. 4).

I.4.2. *Obligaciones internacionales en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario.* El Derecho Internacional Humanitario, claramente aplicable al conflicto armado interno colombiano⁷, obliga al Estado a proporcionar a los niños, niñas y adolescentes una especial protección frente a las graves violaciones de sus derechos fundamentales derivadas de la confrontación, particularmente las que conlleva el desplazamiento forzado. Esta obligación internacional del Estado colombiano de prestar especial protección a los derechos especiales de los menores de 18 años ha sido plasmada en tratados internacionales y además forma parte del derecho internacional humanitario consuetudinario, igualmente obligatorio para el país.

Así, el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, de 1977, incluye dentro de las “garantías fundamentales” de la que son titulares las personas no combatientes, el que “*se proporcionarán a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten*” (art. 4-3). La Convención sobre los Derechos del Niño también obliga al Estado colombiano a proteger a los menores de edad afectados por el conflicto armado interno: el artículo 38-1 establece que “*los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño*”, y el artículo 38-2 dispone que “*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*”. Por otra parte, los niños, niñas y adolescentes, en tanto partes especialmente vulnerables de la población civil, son titulares de las salvaguardas esenciales contenidas en (a) el principio de distinción –en particular la prohibición de dirigir ataques contra personas y poblaciones civiles, la prohibición de utilizar métodos de combate o armas de efectos indiscriminados, y la prohibición de desarrollar actos orientados a aterrorizar a la población civil-, y (b) el principio de trato humano –ya que una de las garantías fundamentales de la persona

⁷ Sentencia C-291 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

constitutivas de este principio de trato humanitario es, precisamente, el respeto por los derechos especiales de los niños afectados por conflictos armados.⁸

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que concretan las obligaciones internacionales de Colombia en relación con las personas víctimas del desplazamiento forzado – derivadas del DIH y el DIDH- contienen una provisión general que consagra el deber de protección y atención especial de los niños, niñas y adolescentes desplazados; en efecto, el Principio 4-2 dispone que “*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*”.

I.5. Obligación constitucional e internacional de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento interno y su impacto desproporcionado sobre niños, niñas y adolescentes.

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que entre los fines esenciales del Estado se incluyen los de “servir a la comunidad”, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales han sido 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”. Más adelante, el artículo 5º Superior ordena que “el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”.

Estas cláusulas de la Carta Política son vinculantes en sí mismas, y su contenido obliga claramente al Estado colombiano a adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado, que ataque sus causas de raíz con suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, y que garantice así que la respuesta estatal al desplazamiento forzado no se limita a la atención de las víctimas *a posteriori*, sino que también opera directamente sobre sus factores causales.

Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, también obligan a las autoridades a adoptar un enfoque de prevención del desplazamiento forzado que sea lo suficientemente diferenciado y específico como para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre los niños, niñas y adolescentes. Tales obligaciones internacionales, sintetizadas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consisten en que (a) “*Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas*” – Principio 5-; y (b) “*Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual*” – Principio 6-.

⁸ La naturaleza convencional y consuetudinaria de estos principios fue debidamente explicada por la Corte en la sentencia C-291 de 2007.

I.6. Deberes de protección específica de miles de niños, niñas y adolescentes desplazados cuya situación individual y concreta ha sido puesta de presente por distintas vías procesales a la Corte Constitucional para buscar la salvaguarda de sus derechos.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha sido informada por distintas vías – principalmente por derechos de petición, acciones de tutela sometidas a revisión de la Corte e informes proporcionados por diversas entidades públicas, privadas e internacionales- sobre la situación específica, individual y concreta de aproximadamente dieciocho mil (18.000) bebés, niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado claramente individualizados en distintos lugares del país, cuyos derechos fundamentales están siendo frontalmente vulnerados de conformidad con los patrones identificados en la presente providencia, y que requieren una solución estatal inmediata por mandato de la Carta Política, en el marco del seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004 y a la superación del estado de cosas inconstitucional allí declarado -el cual se manifiesta de manera palpable, concreta y apremiante en los casos de estas dieciocho mil personas menores de 18 años, y por lo mismo también ha de ser resuelto a este nivel-. En tanto máximo juez constitucional, la Corte Constitucional debe responder en forma resuelta ante situaciones de violación patente de los derechos humanos como las que se han configurado en las circunstancias de vida de estos dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes.

Este deber de protección específica no se opone a la protección de todos los menores de edad desplazados. Al igual que sucedió en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 092 de 2008, la Corte impartirá órdenes generales para garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes desplazados del país, y órdenes particulares en relación con los menores identificados con nombre propio.

En este orden de ideas, la Corte se detendrá en la descripción y valoración constitucional de estos casos individuales, impartiendo las órdenes de atención inmediata a las que haya lugar, sin perjuicio de las órdenes de alcance general para proteger a todos los menores de edad desplazados.

I.8. La sesión técnica de información sobre la adopción de un enfoque diferencial específico frente a los menores de edad en la política pública de atención al desplazamiento, como foro principal para la obtención información por la Corte.

La información que ha dado lugar a la adopción de la presente providencia es voluminosa, y atañe a múltiples campos relacionados con la situación actual de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en Colombia.

Las fuentes principales de esta información son los diversos informes que han presentado ante la Corte Constitucional tanto las autoridades estatales que conforman el SNAIPD, como los entes públicos de control y las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la población desplazada –en particular Plan Internacional y la Universidad Nacional-, con ocasión de la realización ante la Sala Segunda de Revisión de la sesión pública de información técnica que tuvo lugar el día 28 de junio de 2007, sobre la adopción de un enfoque diferencial específico frente a los menores de edad dentro de la política pública de atención a la población desplazada.⁹ Tales informes han proporcionado a esta Corporación descripciones y valoraciones

⁹ En la sesión pública del 28 de junio también participaron activamente el Servicio Jesuita para Refugiados, la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado y la Fundación Dos

comprehensivas y sistemáticas, realizadas desde diversas perspectivas, de la situación actual de los niños, niñas y adolescentes desplazados, y de las respuestas oficiales a sus condiciones de vida.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha sido provista de una gran cantidad de información atinente tanto a los aspectos generales de la situación de los menores de edad desplazados en el país como a situaciones específicas de niños, niñas y adolescentes individuales afectados por este fenómeno en distintas partes de Colombia; tal información ha permitido a la Corte aproximarse en forma objetiva a la realidad fáctica de los menores desplazados en tanto víctimas de serias violaciones de los derechos fundamentales.

I.9. La información recibida en la Corte también revela avances en la protección de la población desplazada en general. Estos han sido reconocidos en providencias anteriores, y por eso no serán objeto de una descripción en el presente auto. También ha tomado nota la Corte de los logros en materia de cobertura en educación, lo cual beneficia a los menores, así como en el ámbito de la inclusión de familias desplazadas en el sistema de salud, o en el programa Familias en Acción.¹⁰

Sin embargo, estos avances distan mucho de constituir una respuesta estatal de protección de los menores con enfoque diferencial, como se verá posteriormente.

II. CONSTATAcIONES GENERALES.

A. ELEVADO NUMERO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA POBLACION DESPLAZADA; FACTORES CAUSALES DEL IMPACTO CUANTITATIVAMENTE DESPROPORCIONADO DEL DESPLAZAMIENTO SOBRE LOS MENORES DE EDAD.

1. Las diversas fuentes de medición disponibles concuerdan en el hecho de que más del cincuenta por ciento (50%) de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia es menor de 18 años.
2. La medición cuantitativa de la población en situación de desplazamiento en el país presenta series divergencias y desacuerdos entre los diversos sistemas e instituciones oficiales y extraoficiales encargados de su registro y conteo. A pesar de estas discrepancias, los distintos sistemas de medición coinciden en cuanto al hecho de que los niños, niñas y adolescentes conforman un segmento mayoritario de la población desplazada por el conflicto armado, constituyendo así uno de los grupos poblacionales que han sido victimizados con mayor fuerza por este fenómeno. En otras palabras, existe consenso entre las diversas fuentes de medición respecto del hecho de que más de la mitad de las personas que han sido desplazadas forzadamente en el país son niños, niñas y adolescentes.
3. En efecto, la Encuesta Nacional de Verificación, presentada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado a la Corte en febrero de 2008, señala que el 54.3% de la población desplazada incluida en el RUPD/SIPOD tiene entre 0 y 19 años de edad, proporción

Mundos, así como la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, representantes de los organismos estatales de control y de ACNUR.

¹⁰ Ver los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 de 2006 y 092 de 2008.

significativamente superior a la de la población colombiana en general, constituida en un 40.2% por menores de 20 años – y que no refleja el amplio subregistro del que demostradamente adolece el sistema oficial de medición, de donde es viable inferir que el número de menores de edad víctimas de desplazamiento forzado es mucho mayor de lo que se ha reconocido o apreciado hasta ahora. En consonancia con estos cálculos, UNICEF ha estimado que durante los últimos 15 años, más de un millón de niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de desplazamiento forzado en Colombia.¹¹ El Comité Internacional de la Cruz Roja considera que los menores de entre 5 y 14 años de edad representan aproximadamente el 44% de la población desplazada del país¹². UNIFEM calcula que las niñas conforman el 23% de la población desplazada, mientras que los niños y adolescentes dan cuenta de otro 25%¹³. Por su parte, la Fundación Dos Mundos indica con base en cifras oficiales que el 54% de las personas registradas como desplazadas entre 1995 y 2005 eran niños, niñas y adolescentes¹⁴. Haciendo eco de estos reportes, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresó recientemente “*su grave inquietud por el elevado número de niños que siguen siendo desplazados cada año en Colombia.*”¹⁵

4. La magnitud de estas cifras se explican por varios factores conjuntos, derivados (1) en primer lugar de la dinámica misma del conflicto armado y los patrones prevalecientes del desplazamiento forzado en el país –v.g. el hecho de que las víctimas sobrevivientes de los hechos de violencia son en una significativa proporción de los casos las mujeres y sus hijos menores de edad, constituyendo por ende el grueso de la población desplazada, mientras que los hombres son en la mayoría de los casos víctimas de homicidio o desaparición forzada-. (2) En segundo lugar, se derivan de la exposición de menores de edad a los actos criminales de impacto general cometidos en el marco del conflicto armado – tales como actos terroristas, combate y fuego cruzado, confinamientos y bloqueos de comunidades, masacres o amenazas de cometer crímenes. (3) Tercero, también contribuyen sustancialmente a este fenómeno los *riesgos especiales* a los que están expuestos los menores de edad en el marco del conflicto armado –v.g. los riesgos (i) de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, (ii) de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, (iii) de ser víctimas inusitadamente frecuentes de minas antipersonal y material bélico sin explotar, (iv) de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, (v) de ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra niñas y adolescentes –y también contra niños-, y (vi) de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país, las cuales llevan implícitas pautas de control que restringen y ponen en riesgo a los menores de 18 años-, riesgos que a su vez obran como causa del desplazamiento

¹¹ UNICEF, Panorama Colombia, en: <http://www.unicef.org/spanish/infobycountryocolombia.html>

¹² Comité Internacional de la Cruz Roja, Colombia – Informe Actividades 2004, Bogotá, mayo 2005, en www.cicr.org.

¹³ PEDRAZA, Nubia, Género, Desplazamiento y Refugio en la frontera Colombia y Venezuela, UNIFEM – Colombia, diciembre 2005. Citado por la Fundación Dos Mundos - “Niños, Niñas y Adolescentes En Situación De Desplazamiento: Por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008.

¹⁴ Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: Por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008 (citando a Human Rights Watch: “Desplazados y Desechados: la grave situación de los desplazados en Bogotá y Cartagena”, 2006.)

¹⁵ Comité de los Derechos del Niño – 42º período de sesiones: “Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención – Observaciones finales: Colombia”. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006.

forzado suyo, de sus familias y sus comunidades, según se ha demostrado en forma prístina ante esta Corporación.

5. El altísimo número de menores de edad presentes en la población desplazada causa, a su vez, mayores niveles de dependencia al interior de las familias en situación de desplazamiento forzado, lo cual contribuye directamente a acentuar su vulnerabilidad. En forma correlativa, también va aparejada a una alta frecuencia, dentro de la población desplazada, de niños o niñas huérfanos, desprotegidos o abandonados como consecuencia del conflicto armado.¹⁶

B. IMPACTO CUALITATIVAMENTE DIFERENCIAL Y AGRAVADO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LOS MENORES DE EDAD.

1. Para un bebé, niño, niña o adolescente, la experiencia vital del desplazamiento forzado es intrínsecamente distinta de lo que puede ser para un hombre o una mujer adultos. El desplazamiento forzado afecta de manera *diferencial* a las personas menores de 18 años, por lo cual la respuesta del Estado ha de ser igualmente *diferencial*, además de prioritaria.

2. La afectación diferencial del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes se manifiesta de tres maneras.

2.1. En primer lugar, por el paso apremiante del tiempo durante fases críticas del desarrollo de los menores en situación de desplazamiento, que genera la pérdida irremediable de etapas fundamentales en su proceso de crecimiento, con lo cual el impacto perverso del desplazamiento se proyecta y multiplica hacia el futuro en cada uno de sus cursos individuales de maduración.

2.2. En segundo lugar, porque los menores desplazados son afectados por una serie de *problemas transversales diferenciados* comunes a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento. Estos problemas son diferentes de los que afectan a la población desplazada adulta, bien sea porque se trata de factores específicos que impactan únicamente a las personas menores de edad, o porque golpean a niños, jóvenes y adultos de manera distinta dependiendo de su edad.

En síntesis, los menores de edad en situación de desplazamiento en Colombia se ven afectados por los siguientes ocho tipos de problemas transversales diferenciados: (a) problemas graves de desprotección frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; (b) problemas graves de hambre y desnutrición; (c) problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal; (d) problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y

¹⁶ Se explica en la Encuesta Nacional de Verificación en este sentido: “(...) los hogares desplazados incluidos en el RUPD se conforman en promedio por 5,1 personas. Esta proporción dista del promedio nacional para el total de población colombiana, que según el Censo General 2005 es de 3,9. (...) En estas condiciones, resulta lógico afirmar que el mayor número promedio de personas detectado en los hogares desplazados incluidos en el RUPD frente al registrado en los hogares de todo el país se explica principalmente por una mayor presencia de hijos o hijas en los primeros, cosa que, como se verá adelante, implica también una mayor presencia de menores de edad en los hogares desplazados y, por ende, una tasa de dependencia económica mayor.”

adaptabilidad del sistema; (e) problemas graves de índole psicosocial; (f) problemas graves en el campo de la recreación; (g) problemas graves en los campos de la capacidad de participación y de organización; y (h) problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito.

2.3. A su vez, estos problemas transversales resultan acentuados y profundizados en ciertos *ámbitos críticos*, en los que se retroalimentan perversamente entre sí para obstruir con especial fuerza el ejercicio de los derechos fundamentales. Tales ámbitos críticos de intensificación de los problemas transversales son los siguientes: (a) el ámbito de la etapa de emergencia del desplazamiento forzado; (b) el ámbito de la primera infancia; (c) el ámbito de la adolescencia; (d) el ámbito de las niñas y las adolescentes desplazadas; (e) el ámbito de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos -indígenas o afrodescendientes- desplazados; y (f) el ámbito de los menores de edad con discapacidad en situación de desplazamiento.

3. El común denominador tanto de los problemas transversales diferenciados de la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, como de los ámbitos críticos de intensificación de dichos problemas transversales, es la conjunción de graves falencias en la respuesta estatal a su situación –derivadas en parte de la invisibilidad del problema en sus dimensiones reales ante el Estado, a pesar de los avances logrados en aspectos generales de la atención a la población desplazada-, y graves falencias en el entorno de sus grupos familiares y sus cuidadores, referentes a (i) la unidad familiar, (ii) la dispersión y reunificación familiar, y (iii) las capacidades efectivas de protección de sus familias o cuidadores.

4. El impacto diferencial del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes debe generar, necesariamente, una respuesta igualmente diferencial de parte del Estado. Al interior de dicha respuesta diferencial, es decir, del enfoque diferencial etáreo de la política pública de atención a la población desplazada, debe tenerse siempre en cuenta la marcada diversidad del grupo hacia el cual tal política se dirige; en efecto, la categoría “menores de edad” abarca una gran diversidad en términos de etapas del desarrollo, adscripción étnica y cultural y necesidades especiales, que ha de ser necesariamente reconocida por las autoridades encargadas de diseñar e implementar el enfoque diferencial en cuestión. Tal como se ha explicado a la Corte, “*es preciso tener en cuenta que la niñez no es una categoría homogénea, es un sector poblacional de una gran diversidad, con múltiples identidades, donde entra en juego tanto lo material como lo simbólico, así como también lo cultural, lo socioeconómico, la dimensión de género, lo político, lo étnico y lo religioso, factores que se conjugan en un momento histórico determinado.*”¹⁷

C. SUBVALORACION DE LAS CLAUSULAS CONSTITUCIONALES DE PROTECCION ESPECIAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, Y DEL CARÁCTER PREVALECENTE DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES.

La alarmante situación de los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado, se erige sobre la base de una **contradicción elemental** que, en criterio de la Sala, existe entre la protección jurídica reforzada y prioritaria de la que son objeto indiscutido por mandato de la Constitución Política, por una parte, y la dramática realidad de la vida cotidiana de

¹⁷ Universidad Nacional, Plan Internacional - “PRIMERA INFANCIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO - PROPUESTA DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS” – presentada a la Corte Constitucional en mayo de 2007.

mucho más de un millón de menores de edad individuales que han sido víctimas indefensas y manifiestamente vulnerables del desplazamiento en todo el territorio colombiano, por otra.

El desfase protuberante que existe, así, entre el ámbito del derecho y el ámbito de la realidad fáctica, se nutre a su vez de una **falencia social y estatal** que ha sido igualmente identificada por la Corte, a saber, el hecho de que **los menores de edad en situación de desplazamiento forzado en el país no son tratados en la práctica como sujetos de derechos en sí mismos, ni por las autoridades ni por los demás actores sociales y familiares, mucho menos como sujetos de especial protección constitucional titulares de derechos prevalecientes y de aplicación inmediata**. Por el contrario – el tratamiento del que comprobadamente son objeto, revela que a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento se les visualiza en general como meros “dependientes”, “beneficiarios”, “receptores”, “cargas” o “accesorios” de uno o más sujetos de derecho adultos dentro de cada núcleo familiar en situación de desplazamiento.¹⁸ Para la Sala, tal denegación generalizada de su derecho a la protección especial por el Estado, la familia y la sociedad, por una simple falta de reconocimiento práctico de su status de sujetos de especial protección constitucional, es una afrenta a la *dignidad humana* de cada uno de estos menores.

El impacto práctico de esta falencia social y estatal en la aproximación a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, consiste en que por no ser tratados materialmente de manera acorde con su condición de sujetos de especial protección, quedan invisibilizados -es decir, igualmente no reconocidos- tanto sus riesgos, necesidades y vulnerabilidades específicas, como sus potencialidades de desarrollo hacia el futuro, y las responsabilidades y deberes correlativos de sus familias, cuidadores y del Estado. En ausencia de un reconocimiento sustantivo de su carácter de sujetos titulares de derechos fundamentales prevalecientes, es imposible incorporar un enfoque diferencial etáreo dentro de la política pública de atención a la población desplazada, ya que tal incorporación de un enfoque diferencial presupone una labor decidida de autoridades, familias, cuidadores y otros actores sociales en el sentido de identificar dichos riesgos, necesidades, vulnerabilidades y potencialidades, y responder oportuna y efectivamente a los mismos.

¹⁸ Esta gravísima falencia, presente en la aproximación de autoridades, organizaciones, familias y cuidadores por igual hacia los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, ha sido denunciada y explicada por diversas organizaciones ante la Corte Constitucional. Así, la Fundación Dos Mundos explica que “*existe una disociación entre lo que se entiende como una mirada de género y generacional, así como psicosocial en los documentos generales de política y la respuesta articulada desde diferentes sectores del Estado para garantizar a niños, niñas y adolescentes la atención que en situación de vulnerabilidad como el desplazamiento forzado requieren.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]. De allí que en el estudio presentado por la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional, se insista en que “*...los niños y niñas no son simples receptores de servicios o beneficiarios sino sujetos de derechos*” [Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008]. En igual sentido, Plan Internacional explica en su informe de mayo de 2007 que “*Existen fuertes argumentos a nivel mundial que justifican la priorización de acciones e inversiones para la niñez; de allí la necesidad de reevaluar cuáles son las acciones que se están realizando y las concepciones que de la infancia se tienen, ya que si se sigue pensando en las inversiones a la infancia como gasto, nunca se dimensionará el papel de inversión en el desarrollo humano y socio económico de una Nación.*” [Universidad Nacional, Plan Internacional - “Primera infancia, niñez y adolescencia en situación de desplazamiento - propuesta de indicadores de goce efectivo de derechos” – presentada a la Corte Constitucional en mayo de 2007.]

Los mandatos de la Carta Política exigen de la Corte, en este contexto, la adopción de decisiones de mayor alcance para lograr que el reconocimiento de los menores de edad como sujetos de derechos prevalecientes sea más que una vaga abstracción del discurso jurídico. Es necesario asegurar que las garantías constitucionales de la infancia y adolescencia en situación de desplazamiento trasciendan el ámbito del lenguaje normativo, para permear la realidad y materializar, en la vida cotidiana de estos niños, niñas y adolescentes, los diversos reconocimientos y salvaguardas jurídicos de los que son titulares y que hasta ahora, por diversas y complejas razones, no han recibido la valoración ni tenido la trascendencia que constitucionalmente merecen. No es admisible para la Corte Constitucional que las cláusulas constitucionales que amparan a los menores de edad desplazados -las cuales se soportan y complementan a su turno con amplias y fortísimas disposiciones del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos-, se reduzcan a formulaciones abstractas de principio, sin mayores repercusiones objetivas y en franca oposición a lo que sucede realmente en muchos lugares del país —a pesar de los avances logrados por las entidades gubernamentales para la población desplazada en general-.

La Corte constatará en el presente Auto la falta de tratamiento de los menores de edad en situación de desplazamiento como sujetos de protección especial en sí mismos, titulares de derechos fundamentales prevalecientes, y merecedores de atención y protección prioritaria y vigorosa; afirmará en los términos más enfáticos dicho status de especial protección; y se apoyará en su reconocimiento decidido para impartir órdenes de amplio alcance a diversas autoridades, orientadas a asegurar la primacía de los derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos (arts. 5 y 44, C.P.).

D. INVISIBILIDAD DE LA SITUACION DE LOS MENORES DE EDAD EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO, Y DE SUS REALES DIMENSIONES FACTICAS.

Se ha demostrado ante la Corte que, como consecuencia directa de la falta de reconocimiento real y efectivo de los menores de edad en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección constitucional con derechos fundamentales prevalecientes, la gravísima situación de la infancia y adolescencia desplazada por el conflicto armado es, en sus dimensiones cualitativas reales más allá del registro de menores desplazados, **invisible** para las autoridades y para la sociedad. La invisibilidad del problema se genera, en criterio de la Corte, por una serie de factores de invisibilización diferenciables, que se examinarán en las secciones subsiguientes. Tal invisibilidad se traduce en dos consecuencias primordiales: la inadecuación de base de cualquier actuación estatal destinada a responder a la apremiante situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, al desconocerse la magnitud real del problema; y la exclusión de los menores de edad víctimas de dicha invisibilización como destinatarios específicos y prioritarios de los distintos beneficios provistos por el sistema estatal de protección.

E. INSUFICIENCIA DE LA RESPUESTA ESTATAL A LA SITUACION. AUSENCIA DE UN ENFOQUE DIFERENCIAL DE EDAD EN LA POLITICA PÚBLICA DE ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA.

La respuesta de las autoridades a la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha sido marcadamente insuficiente. Si bien se han efectuado algunos esfuerzos puntuales por proporcionar atención a este grupo poblacional en ciertos ámbitos concretos y específicos, tales esfuerzos se quedan cortos ante la dimensión del problema a resolver, y no equivalen a la incorporación de un enfoque diferencial etáreo integral a lo largo de las distintas

fases de la política – enfoque que hasta el momento es claro que no existe. Tampoco recibió la Corte, a pesar de haber efectuado una solicitud expresa al respecto¹⁹, una demostración de que dicho enfoque diferencial era innecesario porque las políticas generales responden eficaz y oportunamente a los problemas específicos que aquejan a los menores desplazados y que representan graves violaciones de sus derechos constitucionales.

Según se ha demostrado a la Corte, la respuesta estatal a esta situación ha sido insuficiente por siete razones concretas: (i) es una respuesta puntual en determinados aspectos de la política y hacia ciertos grupos de edad, y no sistemática ni integral, (ii) no ha sido una respuesta específica para los menores de edad desplazados, sino una mera facilitación formal de su acceso a los programas gubernamentales ordinarios ya existentes para la población vulnerable, (iii) ha sido una respuesta fragmentada y desorganizada, en la cual brilla por su ausencia un centro coordinador y unificador de las acciones realizadas, (iv) la respuesta ha sido tardía, carente de la asignación de recursos específicos para menores desplazados y de los funcionarios requeridos para materializarla debidamente, (v) en gran parte ha sido una reacción jurídico-formal a través de planes de acción y

¹⁹ En el Auto 169 de 2007, proferido el 4 de julio del mismo año, la Corte señaló que en el curso de la sesión pública de información técnica del 28 de junio, la Directora del ICBF “*manifestó claramente que dicha entidad, salvo en lo atinente a algunas medidas específicas (exoneración de cuotas y comisiones temporales) no cuenta con programas específicamente dirigidos a la atención de los menores de edad desplazados, por considerar innecesario distinguir entre los niños beneficiarios de sus componentes ordinarios de atención. Esta afirmación llama la atención de la Corte, por cuanto aparentemente contradice lo afirmado en informes precedentes aportados por el ICBF y por Acción Social, y riñe con lo dispuesto en la Constitución Política (art. 44), en la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia- (arts. 20 y 41) y en la Ley 387 de 1997 (art. 10-7), así como en los pronunciamientos previos de la Corte Constitucional sobre la materia (particularmente en la sentencia T-025 de 2004 y el Auto 218 de 2006)*”; por ello, la Corte le ordenó a la Directora del ICBF que explicara su afirmación y, en caso de mantenerla, justificara las razones para ello. En el mismo sentido, en el Auto 167 de 2007, proferido algunos días después de la realización de la sesión pública de información técnica sobre la protección de los derechos de los menores de edad en situación de desplazamiento interno, la Corte expresó, entre otras, que “*llama particularmente la atención de la Sala el que la Directora del ICBF hubiese manifestado, en el curso de la sesión técnica de información, que dicha entidad no cuenta con programas específicamente dirigidos a la atención de los menores de edad desplazados, por considerar innecesario distinguir entre los niños beneficiarios de su scomponentes ordinarios de atención. Si bien esta afirmación y sus implicaciones han sido objeto de otro Auto adoptado en la fecha por la Sala, es necesario que Acción Social, en tanto entidad coordinadora del SNAIPD, se manifieste sobre el particular y aclare a la Corte si existen o no existen programas o componentes de programas específicamente dirigidos a la atención de la niñez desplazada, especialmente teniendo en cuenta que en los informes precedentes aportados por esta misma entidad coordinadora a la Corte Constitucional se hacen afirmaciones que, en principio, contradicen lo expresado por la Directora del ICBF. En caso de confirmar la inexistencia de estos programas o componentes específicos, el Director de Acción Social deberá informar qué se está haciendo desde la coordinación del sistema para solventar esta carencia, y por qué se han hecho afirmaciones aparentemente contradictorias en los anteriores reportes sometidos a consideración de la Corte Constitucional*””. En consecuencia, se ordenó al Director Social que en un término de cinco (5) días, “*se pronuncie ante la Corte Constitucional sobre la afirmación efectuada por la Directora del ICBF durante la sesión técnica de información del 28 de junio, en el sentido de que esta última entidad no cuenta con programas específicamente dirigidos a la atención de los menores de edad desplazados, por considerar innecesario distinguir entre los niños beneficiarios de sus componentes ordinarios de atención, con el fin de que manifieste cómo, en su condición de coordinador de la Acción Social respecto de los desplazados, ha cumplido sus responsabilidades en relación con el ICBF*”. En el informe presentado subsiguientemente por el Director de Acción Social se desvirtúa lo afirmado por la directora del ICBF ante la Corte, presentándolo como un malentendido, y se afirma que sí existen programas y componentes específicamente diseñados para la atención de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

declaraciones de buena voluntad, (vi) ha sido desnaturalizada por sus resultados reales; y (vii) carece de un enfoque de prevención específico frente a las causas concretas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes.

Las especificidades de la respuesta estatal tanto en el ámbito de la prevención del desplazamiento, como en el de la respuesta a cada uno de los problemas transversales a la niñez y adolescencia desplazada y a sus ámbitos de intensificación, se precisará en las secciones correspondientes de esta providencia. Sin embargo, es relevante en este punto explicar, desde una perspectiva general, las razones por las cuales la política pública carece de un enfoque diferencial etáreo, y por qué resulta en consecuencia insuficiente para hacer frente a un problema de esta magnitud y gravedad.

1. Síntesis de la respuesta estatal a la situación

El informe presentado por el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 16 de julio de 2007, que se transcribe en su integridad en el Anexo I de la presente providencia, provee en su parte inicial una descripción sinóptica de la respuesta estatal ante la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. Tal descripción se puede resumir así:

1. En primer lugar, en respuesta a las diversas afirmaciones efectuadas ante la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007 en el sentido de que no ha sido asignado un lugar prioritario a la atención de los menores de edad en situación de desplazamiento dentro del SNAIPD y los programas que éste adelanta, se hacen una serie de consideraciones genéricas en las que se resalta (i) el rol preponderante del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dentro del SNAIPD en el ámbito de la protección de los menores de edad, y (ii) la importancia que se otorga formalmente a la familia dentro de lo que se concibe como un enfoque de protección de la niñez.²⁰

²⁰ Afirma el Director de Acción Social: “Al proferirse la Ley 387 de 1997 (...) se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, el cual contempla dentro de las instituciones comprometidas en la atención a la Población Desplazada, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien, en cumplimiento de este mandato, cuenta con espacios prioritarios para la atención de menores en situación de desplazamiento y en efecto, programas con doble propósito: la protección de la niñez y su vinculación al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados. // El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la entidad del Gobierno Nacional que tiene como objeto liderar y articular la ejecución de políticas sociales enfocadas a la atención a niños y menores de edad, que incluye, la población en situación de desplazamiento, tanto a nivel nacional como territorial, procurando garantizar condiciones de dignidad dada la vulnerabilidad a que son expuestos los niños por el mismo hecho del desplazamiento, así como fortalecer el núcleo familiar al cual pertenece. // En ese orden de ideas, al hacer parte del SNAIPD el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, se busca la inclusión de políticas públicas direccionaladas a la atención de los infantes y adolescentes en situación de desplazamiento, desarrollados a través de programas ejecutados, no solo por esta entidad, sino por otras entidades que igualmente hacen parte del sistema y en especial, que se encuentran comprometidas con el desarrollo de acciones en prevención y atención humanitaria de emergencia, vgr. el caso de Acción Social, a través de la atención coordinada con este instituto en la entrega de ayudas de emergencia, en la cual se tienen en cuenta la composición del hogar y de los menores que hacen parte del núcleo familiar. // No obstante, debe tenerse en cuenta que la atención de los menores de edad en situación de desplazamiento, no contempla únicamente programas específicos direccionalados a niños y adolescentes, sino, se brinda dentro del contexto de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, bajo la perspectiva del derecho

2. A continuación, se afirma que el SNAIPD “cuenta en la actualidad con programas dirigidos a menores de edad en situación de desplazamiento y con componentes específicamente dirigidos a la población desplazada dentro de los programas ordinarios adelantados por las entidades”, y se procede a explicar brevemente el alcance de los programas y los componentes en mención.

2.1. Los programas “direccionalados directamente a la población desplazada”, se agrupan en dos categorías: (a) los programas desarrollados por el ICBF, y (b) las acciones de provisión de Ayuda Humanitaria de Emergencia bajo la coordinación de Acción Social.

(a) El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desarrolla cuatro programas que el Director de Acción Social describe como “direccionalados directamente a la población desplazada”: (1) las Unidades Móviles de Atención²¹; (2) la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación - OPSR²²; (3) la entrega de Raciones Alimentarias de Emergencia para niños²³; y (4) los Centros de Atención Integral a la Familia - CAIF²⁴.

constitucional prevalente de los niños a tener una familia y no ser separado de ella, como ordena el artículo 42 de nuestra Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Lo anterior en armonía con la Ley de Infancia 1098 de 2006 por medio de la cual se pretende garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y jóvenes en el seno de su familia y de la comunidad. // Por lo tanto, los programas desarrollados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las demás instituciones del SNAIPD para la atención y protección de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento, se implementan en consideración, no solo de la edad, sino también de las familias desplazadas como tal y dada la vulnerabilidad de los menores y de la pareja que la conforman, implementándose esquemas de atención a la unidad familiar a través de asistencia alimentaria y nutricional, apoyo psicosocial, procesos de sensibilización, educación, formación y participación a los niños, niñas y jóvenes y programas de generación de ingresos para las familias. // Desde la perspectiva de la familia, cada uno de los miembros influyen en los demás y a su vez las reacciones de los otros influyen en cada uno de los individuos que conforman el grupo familiar. // Los niños, niñas y adolescentes deben encontrarse en un medio familiar que pueda favorecer su desarrollo físico, social y psicológico. Reconocemos que quienes pueden ofrecer estas condiciones saludables en primera instancia, son los padres y otros adultos que formen el grupo familiar (abuelos, tíos) quienes permanecen constante y permanentemente con los menores. Es por esto que al ofrecer una atención integral donde se pretenda ofrecer la atención a adultos y menores de cada una de las familias en situación de desplazamiento, estamos construyendo condiciones saludables para el desarrollo de los menores en situación de desplazamiento y propendiendo por su reintegración social. // Dentro de esta perspectiva, en la formulación del Plan de Desarrollo 2006-2010, al tenor de lo dispuesto en el artículo 6 Numeral 2.2. relativo al ‘Desplazamiento Forzado, derechos humanos y reconciliación’ se dispuso que el esquema de atención para la población desplazada debe pasar ‘de una atención individual por entidad, a una atención coordinada y articulada de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD); de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo e integrado de su propio proceso’ a efectos que la misma sea integral y efectiva para mitigar los efectos del desplazamiento forzado.”

²¹ Programa descrito así en el informe del Director de Acción Social: “**Unidades Móviles de Atención** para realizar brigadas en los departamentos y municipios del territorio, con un aumento progresivo y creciente de beneficiarios atendidos por año por las Unidades Móviles, desde 2003 a la fecha 2007, así: En el año 2003 se atendieron 96.925; En el año 2004 se atendieron 310.863; En el año 2005 se atendieron 130.446; En el año 2006 se atendieron 236.807; En el año 2007 proyectado 350.000. Total de beneficiarios 1.125.041”

²² Descrita así en el informe del Director de Acción Social: “Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR, el ICBF en coordinación con Acción Social ha invertido durante los años 2001 a 2007 la suma de \$53.460.156.051, para atender a 1.178.448 personas en situación de desplazamiento, entre otros, a niños y jóvenes y ha entregado 140.646.755 raciones para la atención de los componentes: Materno Infantil, Atención Preescolar, Atención Escolar y Riesgo Nutricional.”

(b) En cuanto a la fase de atención humanitaria de emergencia, el Director de Acción Social presenta, como uno de los programas ““direcionados directamente a la población desplazada”, una descripción general de las ayudas humanitarias entregadas a familias desplazadas bajo la coordinación de Acción Social hasta abril de 2007, y de sus distintas modalidades de implementación, indicando que las familias beneficiarias de estas ayudas incluyen menores de edad.²⁵

²³ Descritas así en el informe del Director de Acción Social: “Raciones Alimentarias de Emergencia para niños, en la fase de atención humanitaria el ICBF ha invertido la suma de \$2.297.000.000 para atender a 51.713 familias durante desde el año 2004, hasta el 22 de mayo de 2007.”

²⁴ Se describen así en el informe del Director de Acción Social: “Nueva modalidad Centro de Atención Integral a la Familia CAIF la cual opera en el Departamento de Santander y en el municipio de Soacha y Cundinamarca.”

²⁵ Enuncia el Director de Acción Social, en este sentido, lo siguiente: “En la Fase de ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA, ACCION SOCIAL por medio de la OPSR ha atendido en la fase de urgencia con atención alimentaria a 39.488 familias que están en proceso de valoración e inclusión en el registro, a través de la entrega de raciones alimentarias en las UAO (Unidades de Atención y Orientación), con corte a 30 de abril de 2007. // A través de Convenios con Alcaldías, Gobernaciones e Iglesia, de acuerdo con los reportes de las Unidades Territoriales de Acción Social, en lo corrido de este año y con corte a mayo de 2007, la fase de Urgencia se atiende, en coordinación con los municipios, alcaldías e iglesia, así: // En Bogotá se han atendido 1582 familias. En Huila, el Municipio de Neiva ha atendido 50 familias, en los componentes de Atención Humanitaria de Emergencia, valor \$60.000.000. GOBERNACION DEL HUILA Convenio Gobernación – Pastoral Social Neiva, por valor de \$80.600.000, para brindar atención inmediata a la población que llega a esta capital, en coordinación con la UAO de Neiva, cubre adicionalmente, municipios aledaños de la zona norte del departamento. En Caquetá, la Alcaldía cuenta con un recurso de \$30.000.000 el cual se acordó fuera utilizado para la atención de urgencia. En el municipio de Curillo en el Comité Municipal de Atención a Población Desplazada realizado el 30 de mayo, la Alcaldía informó que cuenta con un rubro de \$5.000.000 para la Atención de Urgencia. En Morelia el municipio atendió a 15 familias por Urgencia. Cartagena del Chairá reportó 20 familias atendidas en la fase de urgencia. En Santander, se asignaron 60 millones. En Caldas, se ha establecido un presupuesto total de 543.820.000 que se han distribuido así: 470.000.000 para Prevención y Protección, 50.000.000 para Ayuda Humanitaria de Emergencia. En Antioquia, con presupuesto propio y a través de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada UAO, ha atendido hogares en situación de desplazamiento. En Atlántico para la vigencia 2007 se destinaron recursos para la Atención de Urgencia así: el Distrito de Barranquilla a través del Convenio con el Secretariado de Pastoral Social aprobó la atención de Urgencia para 25 con un Total asignado \$75.600.000. De igual forma el municipio de soledad realizó un convenio para la Atención de URGENCIA con el Secretariado de Pastoral Social por \$17.000.000. El municipio de Sabanalarga aprobó para la Atención de Urgencia y Emergencia \$15.000.000. El Municipio de Baranoa ha dispuesto para la atención de URGENCIA y Emergencia \$14.500.000, y lo definirán de acuerdo a la dinámica que se presenten en la atención en el municipio. // **Atención de urgencia por operador humanitario.** Las familias que no son atendidas por las autoridades locales, la iglesia u otra entidad, pueden ser atendidas por los operadores humanitarios (convenios que se suscribieron con CHF Internacional). Los apoyos ofrecidos en la Atención de Urgencia o Atención Inmediata, son: Hospedaje, y comida servida: Hospedaje: Hasta 2 salarios mínimos por persona por día, es decir hasta \$28,913 para el año 2007. Comida servida: Hogares de 5 personas o menos: Hasta 3 salarios mínimos diarios, es decir hasta \$43.370 para el 2007. Hogares de más de 5 personas: hasta 4 salarios mínimos diarios, es decir hasta \$57.826 para el 2007. // A nivel nacional, por los convenios con CHF se han atendido a 1.142 familias durante la urgencia entre junio 2.005 y abril de 2.007. // **Atención de Emergencia** Para la prestación de esta atención, ACCION SOCIAL cuenta con distintas estrategias: // **Con el Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR** se suscribió un documento de entendimiento el 13 de enero de 2006 a través del cual se obtienen beneficios en términos de atención. Por medio de este entendimiento, se atienden desplazamientos individuales recientes (no mayor a tres meses de desplazamiento) que reciben kit alimentarios y no alimentarios durante los tres primeros meses. Durante el período de diciembre de 2006 a

2.2. En cuanto a los “*programas ordinarios con componentes dirigidos a la población en situación de desplazamiento*”, éstos se presentan en tres grupos: (a) los programas que desarrolla el ICBF, (b) los programas que desarrolla el Ministerio de Educación Nacional, y (c) el Programa Familias en Acción y el Programa Batuta.

(a) Los programas desarrollados por el ICBF “*con componentes dirigidos a la población en situación de desplazamiento*”, incluyen según el Director de Acción Social: (i) la exención para los menores desplazados del pago de cuotas compensatorias en algunos programas ordinarios²⁶; y (ii) la prioridad en el acceso a tales programas por parte de los niños, niñas y adolescentes en situación de

30 de abril de 2007 se han atendido mediante dicha estrategia a 14.205 hogares correspondiente a 59.664 personas. // Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR: como se mencionó, la OPSR-10366 es un acuerdo operativo suscrito entre Acción Social, ICBF y el Programa Mundial de Alimentos, para la cooperación y asistencia a la población desplazada por la violencia. Dentro de la OPSR, los componentes a favor de los niños y menores, son: 1. Riesgo nutricional 2. Materno Infantil 3. Atención Preescolar 4. Atención Escolar. // Para el año 2007, dentro de los componentes de la operación que ha venido desarrollando Acción Social, se ha atendido a 343.814 personas en situación de desplazamiento, dentro de las cuales tenemos: 26.729 menores atendidos por el componente de Riesgo Nutricional; 27.379 madres y recién nacidos atendidos por el componente Materno Infantil; 21.069 niños atendidos por el componente de Atención Preescolar y 119.728 menores atendidos por el componente de Atención Escolar, para un total de 194.905 niños y jóvenes en situación de desplazamiento atendidos por la OPSR. // Mediante proveedor nacional se atiende población en situación de desplazamiento (individual o masivo), a través del suministro de kits alimentarios y no alimentarios durante las etapas de urgencia (una entrega) y/o emergencia (tres entregas) prorrogables según las necesidades de la familia en situación de desplazamiento. // En el presente año con corte a mayo de 2007 se han atendido por el Proveedor Nacional: 10914 familias, se han entregado 23896 kits alimentarios y no alimentarios, los primeros por valor de \$6.359.256.790,00 y los segundos por valor de \$1.715.621.377,50. // Pagos de apoyos de alojamiento por resolución se entrega por tres meses, prorrogable por otros tres meses más o de acuerdo con las necesidades valoradas. Este apoyo va dirigido a la población desplazada individualmente incluida en el RUPD hasta el 31 de diciembre de 2005 o antes del 01 de enero de 2006, población que amerita prórroga y población incluida a partir de enero de 2006 en regiones no cubiertas por el mecanismo de operador humanitario. // Desde el 2004 a mayo de 2007 han recibido apoyo de alojamiento 84.971 familias que han representado una inversión de \$22.827.011.877. // Atención por Operador Humanitario: La Red de Solidaridad Social – RSS hoy Acción Social, en acción coordinada con CHF Internacional desarrolló Programas de Asistencia Humanitaria y Asistencia Económica para Población en Situación de Desplazamiento, mediante la construcción del plan de vida de los beneficiarios, con énfasis en la orientación ocupacional, además de la atención de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. // A través de la alianza con CHF se han atendido entre junio de 2005 y abril de 2007 a 51.215 familias, las cuales han participado en diversas acciones y procesos orientados a significar su plan de vida e iniciar su proceso hacia la estabilización socio económica. Las familias beneficiadas de dicha estrategia se encuentran focalizadas en las ciudades de: Cartagena, Santa Marta, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Bogotá, Valledupar, Ibagué, Neiva, Armenia, Cartago, Pereira, Manizales, Medellín, Sincelejo, Cúcuta, Villavicencio, Florencia, Pasto, Riohacha, Mocoa, Puerto Asís, Buenaventura, Barrancabermeja, Montería, Popayán, San José del Guaviare, Apartadó, Arauca y el municipio de Soacha, Cundinamarca. De otra parte no se atiende solamente en las ciudades sino en municipios aledaños, de tal manera que realmente se tiene la posibilidad de atender en 126 municipios.”

²⁶ Lo explica así el Director de Acción Social: “Reconocimiento y pago por parte del ICBF de las cuotas de participación y tasas compensatorias en las modalidades de hogar comunitario de Bienestar, almuerzo escolar y hogar infantil, lo cual permite que esta población acceda de manera gratuita a los programas, toda vez que está establecido que para ser un beneficiario de estos servicios debe haber un aporte de cuota de participación (Resolución No. 1094 del 24 de junio de 2005).”

desplazamiento²⁷. Luego se efectúa una descripción sintética de los programas ordinarios del ICBF.²⁸

(b) Los programas desarrollados por el Ministerio de Educación Nacional “con componentes dirigidos a la población en situación de desplazamiento” se resumen brevemente así en el informe del Director de Acción Social, que transcribe a su vez lo reportado por el Ministerio de Educación: “Para dar alcance a lo previsto por la Ley 387 de 1997, el Ministerio de Educación y la Red de Solidaridad Social expidieron conjuntamente una circular en julio del 2000, la cual dispone que: las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales ofrecerán el servicio educativo a la población desplazada en cualquier momento del año, sin exigir documentos, en el caso de que estos no puedan suministrárslos. Prevé además que las instituciones educativas expedirán las certificaciones académicas sobre grados cursados de la población en edad escolar desplazada que no cuente con ellas y la eximirán del pago de costos educativos”.

(c) Finalmente, se presentan brevemente los programas Familias en Acción²⁹ y Batuta como programas ordinarios “con componentes dirigidos a la población en situación de desplazamiento”.³⁰

²⁷ Se explica así: “Atención prioritaria y prevalente que conlleva a no ser incluidos en listas de espera; adicionalmente no es condición para ser beneficiario de los programas, el estar identificado como desplazado por el Sistema de Registro, ya que es suficiente que los niños y las niñas y las mujeres gestantes y lactantes se identifiquen como tal.”

²⁸ Se expresa así el Director de Acción Social: “El ICBF desarrolla Programas de Prevención mediante los cuales se promueve, fomenta y garantiza el cumplimiento de los derechos de la niñez, con el enfoque de protección integral, que se fundamenta en considerar a la niñez como sujeto de derechos, diferenciados por edad y ciclo vital. Para la Familia: Educador familiar; Escuela para familias; Fortalecimiento a familias de áreas rurales dispersas; Prevención y Atención Violencia Intrafamiliar. Para la Primera infancia: menores de 6 años: Hogares Comunitarios de Bienestar (FAMI, múltiples, 0-7); Hogares infantiles; Desayunos infantiles; Recuperación Nutricional; Materno infantil: apoyo a madres gestantes, lactantes, niños menores de dos años. Para niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años: Asistencia nutricional al escolar y adolescente; Clubes pre-juveniles y juveniles; Ludotecas. // El ICBF también desarrolla programas de atención especializada para restablecimiento de derechos vulnerados cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de cualquier acto que vulnere sus derechos de protección o su integridad personal.”

²⁹ Descrito así por el Director de Acción Social: “Familias en Acción: Un millón de familias se encuentran inscritas en el sistema de información del Programa Familias en Acción, incluidas de la siguiente forma: 1. 307.184 (30.5%) familias a través de Internet desde los municipios (Procesos de Medellín, Valledupar, Cúcuta, La Dorada y 131 municipios en las últimas 5 semanas). 2. 360.232 (35.8%) familias migradas del sistema anterior de 221 municipios Sisben 1 y desplazados inscritos en todo el país y 3. 339.608 (33.7%) familias de inscripciones de procesos en papel que ya están digitadas en el sistema. // Total de 1.007.024 familias registradas en el sistema de información. De estas familias 138.451 (13.7%) son familias en situación de desplazadas y el resto de ellas 868.573 (86.3%) son familias del Sisbén 1. // De las Familias en situación de desplazamiento inscritas en el Programa, 115.019 niños menores de 7 años han sido beneficiarios del subsidio para nutrición entregado a la madre Jefe de Hogar. 89.489 menores en cursos de primaria. 55.814 jóvenes en cursos de secundaria. Para un total de 260.322 niños y jóvenes en situación de desplazamiento beneficiarios de Familias en Acción (Anexo cuadro estadístico Familias en Acción), con una inversión de \$64.334.255.”

³⁰ Descrito por el Director de Acción Social así: “Batuta: Proyecto ‘Educación Musical para niños y jóvenes en los Centros Orquestales Batuta’, ‘DEJATE TOCAR POR LA MUSICA. FASE VII’ dirigido a ofrecer educación musical en la etapa inicial de formación (pre-orquesta), a 28.180 niños y jóvenes en situación de desplazamiento y vulnerables, dando continuidad a los procesos iniciados en las fases anteriores y vinculando nuevos niños y jóvenes donde ello sea posible. Este proyecto se realizará en los centros orquestales de la Fundación Batuta, ofreciéndoles un espacio de socialización y uso creativo del tiempo libre.

2. Valoración constitucional general de la respuesta estatal

Para la Sala es evidente, a partir del informe del Director de Acción Social, que la política pública de atención a la población desplazada carece por completo de un enfoque diferencial de edad que responda a las necesidades urgentes de los niños, niñas y adolescentes que forman parte de esta población. Ninguno de los programas que se describen en dicho informe constituye una respuesta específica a la apremiante situación de los menores de edad en situación de desplazamiento.

En criterio de la Corte, y desde una perspectiva general, la respuesta estatal a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha sido, como ya se dijo, (i) puntual y fragmentada, no sistemática ni integral, (ii) no específica, (iii) tardía, (iv) carente de la asignación de recursos para atender los derechos de los menores desplazados y de los funcionarios necesarios para lograr los objetivos trazados, (v) jurídico-formal y sin materialización práctica, y (vi) carente de un enfoque de prevención; cada uno de estos atributos se explica a continuación.

(i) La respuesta estatal ha sido puntual y fragmentada, y no sistemática ni integral. No se ha incorporado un enfoque diferencial etáreo integral a lo largo de la política pública de atención al desplazamiento, en todas sus fases –prevención, atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, y retorno y restablecimiento-.

Por el contrario, se ha acreditado que las actuaciones estatales se han enfocado en tres campos principales: el suministro de apoyos de nutrición y atención psicosocial en fase de emergencia, la adopción de medidas jurídicas de facilitación del acceso a la educación en la fase de estabilización socioeconómica, y algunas acciones puntuales en el ámbito de la salud materno-infantil. Sin restar importancia a los resultados –igualmente puntuales- que estas acciones hayan podido surtir, es claro que ellas constituyen, en su conjunto, una respuesta parcial o fragmentada en ámbitos restringidos, que no forma parte de una aproximación integral a la grave situación de los menores de edad en situación de desplazamiento en el país. Diversas organizaciones han alertado a la Corte Constitucional sobre las fallas de la respuesta estatal a la situación, por ser ésta meramente puntual, y carecer de la sistematicidad e integralidad exigidas por el problema a resolver.³¹

Tiene un cubrimiento en todo el territorio nacional. En efecto, para el año 2007 se cuenta con ciento treinta y cinco (135) centros orquestales en sesenta y nueve (69) ciudades. // Para el año 2007, Acción Social suscribió con la Fundación Batuta el Convenio 08073/07 por el cual destinó la suma de once mil setecientos cincuenta mil millones de pesos (sic) para la ejecución del proyecto 'DEJATE TOCAR POR LA MUSICA. FASE VII', adquisición de instrumentos y ampliación de cobertura de los cupos para 26.550 niños y jóvenes adicionales, con el objeto de que desarrollen una labor artística en los Centros encargados directamente del proyecto con los niños, niñas y jóvenes beneficiarios. // Con este programa se pretende mitigar los efectos negativos que la situación de desplazamiento forzado genera en menores y jóvenes, volcando sus pensamientos, sentimientos y propósitos a la explotación de sus habilidades artísticas. // En ese sentido, la mayoría de la población beneficiaria son niños y jóvenes que han sufrido desplazamiento (se estima una proporción del 80% PD y 20% PV), así como a niños y jóvenes vulnerables. // Dentro del primer semestre de 2007 se matricularon al proyecto Batuta 24.045 menores y jóvenes de los 26.550 cupos asignados."

³¹ Así, ACNUR ha explicado a la Corte: "A pesar de (...) los importantes esfuerzos de las instituciones y el gobierno colombiano, la política pública de desplazamiento carece aún de un enfoque de edad explícito, integral y coherente que garantice la protección y atención de los niños(as) y los(as) adolescentes en todas las fases del desplazamiento. (...) Persisten problemas de desarticulación y énfasis entre diferentes fases, políticas sectoriales y edades entre 0 y 17 años. (...) Paradójicamente y de acuerdo con lo que los niños(as) han expresado hoy, en general la atención está centrada en programas puntuales de protección, con énfasis

Nota la Sala que el único esfuerzo por asumir un enfoque diferencial en la atención a los menores de edad en situación de desplazamiento, ha sido del ICBF en la formulación del Plan Nacional Institucional para la Atención de la Población Desplazada. Sin embargo, la adopción de este Plan no trasciende el ámbito del ICBF, que es solo una de las múltiples entidades públicas que forman parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, y a nivel del cual se debe efectuar la incorporación del enfoque diferencial que exige la Constitución Política en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado colombiano, y en respuesta a una situación tan grave

sectoriales en nutrición y atención psicosocial durante la fase de emergencia y educación durante la estabilización socioeconómica. También existen acciones afirmativas puntuales en salud. (...) La respuesta sigue siendo parcial y no responde necesariamente a los retos y principios de protección integral de los niños y las niñas reconocidos por la normativa colombiana. (...) Pese a los esfuerzos, es urgente reconocer que las necesidades de protección de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados desbordan la necesaria protección de sus derechos fundamentales a la salud, a la nutrición y a la educación; derechos en los que ha hecho énfasis la política pública y que aún no han sido integralmente restablecidos. // Ello implica incorporar de manera integral y multisectorial en todas las fases de la atención, la visión de protección, prevista en el Código de Infancia y Adolescencia. Esto es, la aplicación de los principios del interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos, para ser protegidos contra: // i) el abandono físico, emocional y psicoafectivo; ii) la explotación económica y las peores formas de trabajo infantil; iii) el consumo de tabaco, sustancias psicoactivas o alcohólicas; iv) la oferta de niños en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización; v) la violación y la explotación sexual; vi) el secuestro, la trata y cualquier otra forma de esclavitud; vii) el reclutamiento forzado; viii) la tortura; ix) la desaparición forzada y la detención arbitraria; x) las minas antipersona y xi) la transmisión del VIH-SIDA y otras infecciones de transmisión sexual. // Para ello, es indispensable la consolidación de un proceso sistemático de caracterización del impacto diferencial del desplazamiento y las inequidades sobre los niños y niñas, que permita identificar las necesidades particulares de protección, las vulnerabilidades y riesgos de discriminación, y priorizar el diseño de criterios diferenciales para el desarrollo de acciones afirmativas en las distintas fases del desplazamiento.” [Soporte escrito de la Intervención del ACNUR en la Audiencia de la Corte Constitucional sobre el Enfoque Diferencial de Edad desde la Perspectiva de los Niños(as) y Adolescentes Desplazados(as)]. En igual sentido, la Fundación Dos Mundos ha señalado: “*La Fundación Dos Mundos considera que existe una disociación entre lo que se entiende como una mirada de género y generacional, así como psicosocial en los documentos generales de política y la respuesta articulada desde diferentes sectores del Estado para garantizar a niños, niñas y adolescentes la atención que en situación de vulnerabilidad como el desplazamiento forzado requieren. En lo que respecta a niños, niñas y adolescentes, hasta el momento solamente se cuenta con algunos programas puntuales y con la concesión de preferencias en el acceso a programas diseñados originalmente para poblaciones vulnerables.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]. En igual sentido, en el Balance de ACNUR 2004-2007 se enfatiza: “*A pesar de los efectos perversos del desplazamiento sobre los niños, las niñas y los jóvenes, la política pública carece de un enfoque de edad explícito, que garantice su atención y protección integral. La atención se limita a programas puntuales y énfasis sectoriales en materia de nutrición y atención psicosocial en la fase de emergencia, y educación en la fase de estabilización socioeconómica, con acciones afirmativas puntuales en salud. Lo anterior, implica una respuesta parcial y atomizada que no responde a los principios de protección integral de los niños y las niñas reconocidos por la normativa colombiana. ...En síntesis, no obstante las acciones que desarrollan las diferentes instituciones en procura de la protección de la población desplazada, en materia de la aplicación del enfoque diferencial de edad, persiste la ausencia de una mirada integral. Se presentan diversos e importantes programas de atención, algunos de ellos diseñados originalmente para atender otras realidades, que al evaluarse en su conjunto no logran responder a las diferentes dimensiones de afectación del desplazamiento y, en consecuencia, no ofrecen una respuesta integral a los derechos de los niños las niñas, y los jóvenes, que les permitan contar con alternativas reales para el desarrollo de su personalidad y retomar su proyecto de vida.*”

como la que se ha demostrado ante esta Corporación.³² De ahí que ACNUR reconozca la importancia de este esfuerzo, pero concluya que “*pese a los avances del Plan, la ausencia de una caracterización integral de la magnitud de la problemática del desplazamiento desde un enfoque de edad, y la identificación actualizada y participativa de las necesidades especiales de protección y atención integral de niños, niñas, jóvenes y adultos(as) mayores, y las posibles desigualdades, en todas las fases del desplazamiento, así como la invisibilización de la integralidad de los derechos de estos sectores de población, y la ausencia de un Plan Interinstitucional de Acción, no permiten aún garantizar el conjunto de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada.*”³³

En forma concomitante a la carencia de un enfoque diferencial etáreo integral, las acciones puntuales desarrolladas en el marco de la política pública de atención a la población desplazada se han caracterizado por su falta de coordinación recíproca; brilla por su ausencia un centro unificador y coordinador de las acciones emprendidas a favor de los niños, niñas y adolescentes desplazados por las distintas entidades que integran el SNAIPD.

(ii) La respuesta estatal ha sido dada a través de los programas ordinarios pre-existentes, y no ha sido específica ni diferencial. Es claro que la política pública de atención a la población desplazada carece de programas diseñados e implementados como respuesta específica a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento en el país. La respuesta estatal ha sido provista principalmente a través de los programas ordinarios preexistentes, diseñados en general para la población vulnerable, a los cuales se ha otorgado acceso a la población desplazada sin que se haya partido de un reconocimiento cuidadoso de sus especificidades y sus necesidades propias – mucho menos de las apremiantes necesidades de los menores de edad desplazados por el conflicto. Distintas organizaciones han señalado enfáticamente este problema.³⁴

³² Así lo explica ACNUR en su Balance 2004-2007: “*El mayor esfuerzo por incorporar un enfoque diferencial de edad en la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia ha sido realizado por el ICBF. Como se mencionó, el ICBF movilizó su estructura organizativa en la formulación de un Plan Nacional Institucional para la Atención de la Población Desplazada, el cual incorpora acciones puntuales para niños(as), jóvenes y adultos(as) mayores y sus necesidades especiales. [El Plan destaca para la Fase de AHE: i) el apoyo nutricional y psicosocial a niños y niñas desplazados (as); ii) el programa de raciones alimentarias; y iii) las Unidades Móviles. En la fase de estabilización socioeconómica el programa de Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) brinda recuperación nutricional a niños (as) menores de cinco años y alimentación escolar y preescolar, y a madres gestantes y lactantes entre los meses cuatro y seis.] // Este Plan establece como líneas de política la promoción de la convivencia familiar y la prevención, detección y atención de la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, la explotación y el maltrato infantil. A pesar de que esta perspectiva a la fecha no se ha desarrollado en un programa comprehensivo de implementación en el marco del Programa Haz Paz, el esfuerzo constituye un importante intento por garantizar a los niños y niñas desplazados(as) el derecho a la familia y a la unidad familiar. // El Plan del ICBF contempla la flexibilización de la oferta de los servicios de la institución hacia la población desplazada, avanzando hacia el diseño de un enfoque diferencial de edad...*”

³³ Id.

³⁴ Así, por ejemplo, durante la sesión pública del 28 de junio de 2007 la Defensoría del Pueblo señaló que la gran mayoría de los programas con los que se atiende a los menores en situación de desplazamiento son programas generales, en algunos casos exclusivamente asistenciales y de carácter temporal; resaltó que en dicha audiencia, el Gobierno reconoció que no hay un énfasis suficientemente claro en la política pública a favor de los niños, niñas y adolescentes desplazados; y puntualizó que el programa Familias en Acción es general, ya que a él pueden acceder tanto personas desplazadas como personas vulnerables. En igual sentido, la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia indica, en su informe a la Corte Constitucional, que “*actualmente, el gobierno pretende atender a la población desplazada*

El nivel mayor de especificidad al que se ha llegado ha sido la ampliación de algunos programas ordinarios del ICBF o del Ministerio de Educación hacia la población desplazada, mediante (i) estrategias de movilización –v.gr. las Unidades Móviles de Atención-, (ii) la incorporación de componentes destinados a la población desplazada en general en los programas nutricionales, de salud y educativos ordinarios del ICBF, (iii) la incorporación de menores desplazados a los programas educativos ordinarios dirigidos a la población vulnerable –que incluyen apoyos nutricionales mediante comedores escolares-, mediante actuaciones jurídicas –tales como exenciones y otorgamiento de accesos “prioritarios”-, (iv) el suministro genérico de Ayuda Humanitaria de Emergencia y la incorporación al programa Familias en Acción de familias desplazadas que incluyen –como es de esperarse- menores de edad, o (v) la inclusión de menores desplazados en el programa Batuta. Como se puede apreciar, esta respuesta dista mucho de cumplir con el requisito de especificidad exigido por el enfoque diferencial de atención que prescribe la Constitución Política.

(iii) La respuesta estatal ha sido tardía. Dadas las diversas fallas en la coordinación y articulación de las distintas acciones puntuales emprendidas por las entidades del SNAIPD –principalmente el ICBF- para atender a los menores de edad en situación de desplazamiento, así como los diversos trámites requeridos para llevar a cabo actuaciones oficiales en este ámbito, las pocas respuestas provistas por las autoridades a la apremiante situación de niños, niñas y adolescentes desplazados han sido tardías – es decir, no han llegado en los momentos críticos en los que son requeridas, sino

mediante los programas regulares diseñados para la población en situación de pobreza. Así, las mujeres gestantes y lactantes y los niños desplazados deben solicitar acceso a los programas regulares del ICBF para recibir asistencia alimentaria complementaria, mientras que los problemas nutricionales crónicos de la población desplazada se agravan, afectando particularmente a los niños y las niñas.” [Informe de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, aportado a la Corte Constitucional con motivo de la sesión técnica, 28 de junio de 2007] Así mismo, la Fundación Dos Mundos explica: “En su respuesta al Auto No. 169 de 2007, el ICBF señala que ha desarrollado programas específicos para la atención de niños, niñas y adolescentes, entre ellos el programa Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) y el Programa Raciones Alimentarias de Emergencia consistentes en la entrega de ayudas alimentarias a algunos rangos de la población infantil (preescolar, escolar y materno infantil). El ICBF da cuenta de la existencia de los siguientes programas, que según señala, ha adaptado para la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: (1) Unidades Móviles, a través de las cuales el ICBF presta atención humanitaria a niños, niñas y adolescentes, que incluyen acciones puntuales de acompañamiento psicosocial, apoyo cultural y educativo, asistencia en nutrición, capacitación sobre derechos, orientación legal y promoción de la convivencia familiar, (2) los Centros de Atención Integral a la Familia (CAIF), por medio de las cuales se desarrollan “acciones en nutrición y salud, psicosociales, gestión y apoyo cultural y educativo, organización y participación comunitaria, capacitación vocacional y habilitación pre-laboral”. // La respuesta del ICBF a la Corte Constitucional no profundiza en le contenido de los programas, la duración de las intervenciones o en los resultado cualitativos que se han obtenido. El ICBF parecería continuar entendiendo el enfoque diferencia para niños y niñas en situación de desplazamiento en términos de acceso a los programas existentes, más que en una comprensión de las condiciones, impactos, riesgos y vulnerabilidades específicas que estos niños y niñas tienen en razón al desplazamiento. En efecto, el ICBF señala que ‘todos los programas regulares del ICBF se han adaptado para la atención a la población en situación de desplazamiento atendiendo la orden de flexibilizar la atención, establecida en el Auto 178 de 2005 y de suprimir barreras de acceso’.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008].

cuando ya los diversos riesgos que penden sobre estos menores se han materializado, y bajo una óptica paliativa frente a las víctimas.³⁵

(iv) La respuesta estatal ha carecido de la asignación de los recursos específicos y los funcionarios requeridos por la magnitud de la tarea. En los pocos lugares del territorio nacional en los que efectivamente ha existido una presencia estatal que responda a algunos aspectos específicos de la situación de los menores de edad en situación de desplazamiento, distintas organizaciones han reportado que por regla general se trata de funcionarios públicos manifiestamente sobrecargados de funciones y de trabajo, en números desmedidamente insuficientes para atender a la población objeto, y con bajos niveles de cualificación para llevar a cabo los cometidos estatales urgentemente requeridos por los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado. Su presencia, bajo estas condiciones, se convierte en una expresión de la precaria capacidad institucional. Basta citar como ejemplo el caso de las Unidades Móviles del ICBF, en las cuales un puñado de funcionarios públicos acometen la tarea de atender las diversas necesidades insatisfechas de comunidades enteras, compuestas por cientos de víctimas de la violencia. Por capacitados que estén los funcionarios que forman parte de dichas unidades móviles y por buenas que sean sus intenciones de ayuda, es materialmente imposible que un pequeño grupo interdisciplinario lleve a cabo las funciones que se esperan de ellos en relación con las numerosas personas que individualmente requieren su intervención urgente y sostenida, usualmente grupos de cientos o miles de personas en situación de desplazamiento. Sus esfuerzos, así, si bien loables, son resueltamente insuficientes.³⁶

³⁵ Plan Internacional explica que esta situación se debe, en parte, a las serias deficiencias en la coordinación y articulación de las entidades que tienen responsabilidades en la protección de los menores de edad desplazados: “*Las fallas en los procesos de coordinación y articulación de las distintas instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, hacen que los trámites necesarios para darle curso a las acciones de protección sean demorados y que en consecuencia, sus intervenciones no lleguen a los niños y niñas en los momentos críticos. // La persistencia de problemáticas como el trabajo infantil y la explotación sexual en los cuatro municipios obliga a preguntarse por la efectividad de los modelos de organización interinstitucional que funcionan como comités. La información recogida sugiere una baja operatividad de estos espacios y se evidencia falta de trabajo en red.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

³⁶ Por ejemplo, Plan Internacional explica: “*En los municipios se encontraron equipos técnicos desbordados de trabajo, con bajo conocimiento acerca del contexto social y político, ignorancia de la ley, desconocimiento de los servicios a los que tienen derecho los niños, continua rotación de puestos, lo que implica un alto costo en tiempo, procesos y atención. (...) La mayoría de las instituciones no llegan donde se asienta la población en situación de desplazamiento, es ésta la que debe dirigirse a las instituciones. (...) En el nivel local se evidencia indolencia y rechazo de algunos funcionarios públicos y habitantes hacia la población en situación de desplazamiento. Para ellos son una carga y le están quitando recursos a quienes tradicionalmente han sido pobres en el municipio. (...) Los recursos humanos y físicos con los que cuentan las instituciones no son suficientes para dar respuesta a las demandas. En general se percibe que existe una sobrecarga de funciones para los profesionales que se encuentran al frente de las instituciones. // Varios testimonios describieron actitudes indolentes en funcionarios de las distintas instituciones que fueron verificados por las entrevistas realizadas. Se reconoce que existen profesionales sensibilizados frente al tema, con alto grado de compromiso y con pocas posibilidades para actuar, sin embargo, la percepción general de los funcionarios frente a la población revela un profundo desconocimiento de la situación real por la que atraviesa. // Los funcionarios consideran que las oportunidades abiertas para el ejercicio de los derechos de los niños y niñas son suficientes y que si no se efectúan los trámites necesarios es por efecto de la negligencia de los padres. Se requiere de manera urgente adelantar procesos de sensibilización con funcionarios de las instituciones y brindar herramientas de análisis que les permitan entender el fenómeno y dar el tratamiento*

(v) La respuesta estatal ha sido en gran parte jurídico-formal, teniendo en cuenta que a nivel jurídico también se reproduce la ausencia de un enfoque diferencial integral. En efecto, los menores de edad desplazados por el conflicto armado en Colombia han recibido de parte del Estado poco más que respuestas jurídico-formales, consistentes en diversas posiciones prioritarias en los planes de desarrollo, documentos y directrices de política, leyes y reglamentos aplicables. Tales respuestas distan mucho, en la práctica, de constituir una respuesta constitucionalmente efectiva para su apremiante situación.³⁷

En cualquier caso, nota la Sala que la ausencia de un enfoque diferencial etáreo integral se reproduce en las mismas respuestas jurídicas que han sido otorgadas hasta la fecha por las autoridades a los menores de edad desplazados – tanto la Ley 387 de 1997 como el Decreto 250 de 2005 adolecen del mismo problema de fragmentación y acciones afirmativas puntuales y desarticuladas que fue identificado por la Sala en la respuesta del Estado.³⁸

diferencial a los niños y niñas con quienes tienen contacto.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

³⁷ En este sentido, durante la sesión pública del 28 de junio de 2007, la Directora de Plan Internacional en Colombia explicó que en el país, el principio de diferenciación solo es reconocido y aplicado formalmente, sin desarrollos materiales en la política pública de atención a la población desplazada.

³⁸ Así lo han planteado a la Corte distintas organizaciones. Por ejemplo, ACNUR explica en su Balance 2004-2007: “*El Decreto 250 de 2005 establece como principio rector del Plan, entre otros, el enfoque diferencial [...] en términos de edad. Sin embargo, no define de manera explícita lo que se deberá entender por éste, no establece las necesidades y obligaciones particulares de intervención que este enfoque plantea, ni señala claramente el fin del mismo, lo que dificulta su operativización integral, coherente y multisectorial. // La alusión más directa a dicha definición relaciona el enfoque diferencial de edad, con la necesidad de tener en consideración las características de la población en términos de edad [...], con el fin de “reconocer y promover ofertas institucionales acordes a los intereses de desarrollo de los grupos e individuos afectados”. // Esta primera aproximación no explícita qué se entiende por característica de edad en términos de derecho. En este sentido, valdría la pena correlacionar los programas con la efectiva realización de los derechos reconocidos por el Código de la Infancia y la Adolescencia. Así mismo, convendría aclarar los riesgos especiales que los niños, las niñas y los jóvenes desplazados(as) soportan, y en consecuencia, identificar respuestas integrales en materia de protección a su integridad, ocupación de su tiempo libre, educación vocacional, acompañamiento psicosocial, participación en los procesos de toma de decisión que los afectan, prevención de la drogadicción, educación y atención en salud sexual y reproductiva, entre otros. // De manera indirecta, el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada relaciona además el enfoque de edad con el acceso a programas, apoyos puntuales y atención especial a individuos o sujetos de especial protección y hogares incluidos en el RUPD, cuyos miembros se encuentren en condiciones de vulnerabilidad como niños y niñas menores de 5 años y adultos(as) mayores a través de apoyo nutricional durante la atención humanitaria de emergencia y la post emergencia. En particular, el decreto menciona la obligación de contribuir a “mejorar y mantener los niveles nutricionales de los niños en edad escolar”. // Igualmente, el Plan establece atención especial nutricional para niños y niñas menores de 6 años en riesgo o con algún grado de desnutrición, y asistencia alimentaria a niños y niñas menores de 7 años en la fase posterior a la prestación de la atención humanitaria de emergencia, en circunstancias que lo requieran. // La población joven es considerada explícitamente sólo en la Fase de Estabilización Socioeconómica como beneficiaria de la ampliación de la cobertura educativa y, adicionalmente se contempla, para niños y niñas, su participación en programas de formación musical y artística, que, en efecto, permiten realizar a algunos niños y niñas su derecho a la recreación pero que no contribuyen, a su “desarrollo psicosocial y valorativo” como lo prevé el decreto. // Así mismo para esta fase, El Plan prioriza el acceso de niños y niñas a programas educativos. En particular prevé: i) vincular y mantener a los niños y*

(vi) La respuesta estatal carece de un enfoque preventivo. Finalmente, se ha demostrado con claridad ante la Sala que la respuesta estatal a los menores de edad en situación de desplazamiento carece de un enfoque de prevención específico frente a las causas concretas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes, que opere sobre

niñas en el sistema educativo formal; ii) ampliar la cobertura de educación a niños, niñas y jóvenes, mediante la asignación de cupos en los planteles educativos; iii) implementar modelos educativos flexibles y pertinentes a la situación específica que permita el derecho a la educación de los niños y niñas desplazados(as); iv) fortalecer el servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de población desplazada; v) mejorar la calidad de la educación mediante el desarrollo de planes y programas de capacitación a docentes, para optimizar los procesos pedagógicos que respondan adecuadamente a las necesidades de formación de lo beneficiarios. // En la Fase de Estabilización Socioeconómica el Plan relaciona el enfoque de edad como bienestar de la familia, en particular de las niñas y los niños con discapacidades, abandonados(as) o huérfanos(as): Para fortalecer el bienestar de la familia el Estado se compromete a promover el ingreso regular de menores de edad en programas establecidos por tal efecto y brindar atención especial a niños y niñas menores de edad, y niños y niñas en situación de discapacidad, abandonados o huérfanos. // La política no contempla explícitamente acciones para la protección integral de los niños y las niñas en todas las fases del desplazamiento. A pesar de las medidas encaminadas a garantizar el derecho a la educación y a la alimentación de éstos(as), la tendencia es la desarticulación e invisibilización de acciones para la protección integral de los niños y niñas en todas las fases del desplazamiento. Así mismo, la ausencia de consideraciones explícitas que atiendan las necesidades especiales de los niños, las niñas, los jóvenes y los(as) adultos(as) mayores en el área de salud, y acciones que contemplen la protección de niños, niñas y jóvenes contra riesgos de violencia y abuso en los albergues temporales durante la AHE. // Por otra parte, existen aspectos esenciales del derecho que no son desarrollado en el Plan Nacional ni reportados por las autoridades, tal es el caso del derecho a la unidad familiar y la definición de acciones puntuales de prevención de la separación de los niños y las niñas, de custodia temporal y de reunificación familiar en el caso de niños y niñas separados o no acompañados como consecuencia del desplazamiento. // El Decreto refleja, en consecuencia, el vacío normativo de Colombia en materia de abandono de los niños y las niñas a causa de la pérdida de contacto con la familia por hechos relacionados con el conflicto armado. Si bien el nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia establece el derecho a la familia y a no ser separado de ella, y contempla acciones de protección y sanciones para los responsables, no recoge explícitamente la problemática del desplazamiento forzado, ni acciones tendientes a la reunificación familiar cuando la separación ocurre. // Aunque las autoridades y particularmente el ICBF son conscientes de este vacío, no se han tomado aún medidas concretas. Cabe resaltar que dada la estructura de la familia extensa en Colombia, y sus ventajas en casos de desplazamientos masivos, ni el ACNUR ni el ICBF han identificado a la fecha casos de niños o niñas desplazados(as) no acompañados(as). Sin embargo se presentan situaciones en las que los padres que se desplazan dejan a sus hijos(as) al cuidado de familiares en el lugar de origen, las cuales requieren del desarrollo de mecanismos de identificación, monitoreo y reunificación. // Por último, el plan propone para la AHE, acciones de asistencia psicosocial según características de edad, sin hacer explícito el contenido del derecho a la integridad psicológica y las medidas para su preservación que permitan superar enfoques patologizantes y que, a partir de una comprensión integral de las manifestaciones emocionales del desplazamiento, generen una efectiva y adecuada respuesta a las necesidades psicosociales particulares de los niños, las niñas, las mujeres, los jóvenes y los(as) adultos(as) mayores en situación de desplazamiento. Se recomienda que el Plan Nacional contemple que los esfuerzos por la recuperación emocional de las víctimas del desplazamiento forzado tendrían mayores impactos durante la fase de estabilización socio económica. El desbalance de acciones entre sujetos de especial protección (niños(as), jóvenes y adultos(as) mayores), énfasis sectoriales, y fases del desplazamiento, no permite generar un marco integral de protección, corriendo el riesgo de minimizar la importancia de un proceso sistemático de caracterización diferencial del desplazamiento en términos de edad, y generar discriminación. Todo ello contribuye a hacer difícil un decidido y progresivo avance hacia la superación del ECI.”

dichas causas con miras a contrarrestar sus efectos perversos sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales de estos menores, antes de que el desplazamiento ocurra.³⁹

3. Efectos de las fallas en la respuesta estatal a la situación

La presencia de las diversas fallas que se han identificado en la respuesta que ha dado el Estado colombiano a la situación material de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, equivale en la práctica a un incumplimiento del cometido estatal de incorporar e implementar un enfoque diferencial etáreo a la política pública de atención al desplazamiento forzoso, cometido que es asumido, en ausencia de apoyo estatal, por las familias y cuidadores, las organizaciones de población desplazada y las organizaciones que velan por sus derechos, especialmente las agencias de cooperación extranjeras y las organizaciones internacionales que promueven los derechos de esta población. Ello constituye, en criterio de la Sala, un incumplimiento de uno de los fines esenciales establecidos por el artículo 2º Superior para las autoridades estatales, a saber, el de proteger los derechos de las personas y garantizar su efectividad, como lo ha ordenado la Corte desde hace más de cuatro años en la sentencia T-025 de 2004.

Más aún, se ha comprobado ante la Corte que las distintas falencias en la respuesta estatal *de hecho empeoran la situación*, al conjugarse con las fallas en el ámbito de las familias y cuidadores de los menores desplazados para producir un peligroso ciclo de factores de desprotección y riesgo que penden sobre los menores de edad en situación de desplazamiento, resultando en los diversos problemas transversales diferenciados que se identifican en la presente providencia.⁴⁰

III. CAUSAS DEL IMPACTO CUANTITATIVAMENTE DESPROPORCIONADO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LOS MENORES DE EDAD COLOMBIANOS. ENFOQUE DIFERENCIAL DE PREVENCION.

1. Tipos de factores causales de desplazamiento forzado que operan sobre los menores de edad en el conflicto armado colombiano.

El impacto desproporcionado en términos cuantitativos del desplazamiento forzado sobre los menores de edad constituye un fenómeno complejo y causado por múltiples factores concurrentes; algunos de estos factores causales son claramente identificables. Ante la Sala se ha demostrado que el número descomodidamente alto de niños, niñas y adolescentes que forman parte de la población desplazada obedece a tres tipos de causas:

³⁹ Plan Internacional y la Universidad Nacional resumen la situación así: “*En términos generales lo que se encuentra es una institucionalidad estructurada en función de la acción reparativa y no de la prevención de las situaciones. Se sigue moviendo dentro de la lógica de la situación irregular e intenta intervenir los fenómenos de manera aislada sin buscar afectar los elementos estructurales que se encuentran en su base. (...)*”.[Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

⁴⁰ Así lo explica, por ejemplo, la Fundación Dos Mundos: “*La situación que enfrentan niños, niñas y adolescentes una vez desplazados se ve agravada por las carencias que a nivel de políticas públicas existen con relación a la atención diferenciada que debería ser garantizada por el Estado.*” [Fundación Dos Mundos - “*Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.*” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

(1) En primer lugar, la dinámica del conflicto armado en Colombia y los patrones de desplazamiento forzado a los que da lugar, dinámica en la cual las víctimas fatales de la confrontación suelen ser los hombres jóvenes y adultos, mientras que las víctimas sobrevivientes son a menudo las mujeres y sus hijos o dependientes menores de edad, que deben desplazarse forzadamente para sobrevivir.

(2) En segundo lugar, los niños son frecuentemente víctimas, junto con el resto de la población, de actos criminales de impacto general cometidos en el conflicto armado colombiano, tales como actos terroristas, combates y fuego cruzado, confinamientos y bloqueos de comunidades, masacres de la población civil, o amenazas latentes de cometer actos de esta índole. Al mismo tiempo, las situaciones de conflicto armado conllevan impactos directos sobre la salud física y mental de los menores de edad habitantes de las zonas donde tales combates tienen lugar.

(3) Tercero, los niños, niñas y adolescentes están expuestos a *riesgos especiales* en el marco del conflicto armado –v.g. los riesgos (i) de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, (ii) de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, (iii) de ser víctimas excesivamente frecuentes de minas antipersonal y material bélico sin explotar, (iv) de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, (v) de ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra niñas y adolescentes –y también contra niños-, y (vi) de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país, las cuales llevan implícitas pautas de control que restringen y ponen en riesgo a los menores de 18 años-. Estos riesgos, a su vez, causan el desplazamiento forzado suyo, de sus familias y sus comunidades.

Dado que una parte fundamental de la tarea de prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad es la de identificar con total claridad los factores que causan dicho impacto, y que en la presente providencia se impartirán órdenes complejas dirigidas a conjurar dichos factores causales, la Sala considera pertinente explicar en forma breve pero precisa el alcance de estos riesgos especiales y la manera como contribuyen a desencadenar las durezas con las que el desplazamiento golpea a sus víctimas menores de edad.

De entrada ha de resaltarse que estos factores causales del desplazamiento son, en sí mismos, violaciones graves de la Constitución Política, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Algunos tienen claras repercusiones de orden penal que corresponde esclarecer a las autoridades penales competentes. Su naturaleza punible se refuerza al constituir causas de otro crimen grave, como lo es el desplazamiento. A la vez, estas conductas se reproducen en los diversos riesgos, igualmente violatorios del orden jurídico, que se materializan sobre los menores de edad mientras están en situación de desplazamiento forzado. Son tres, así, los escenarios en los que los menores de edad desplazados, como víctimas de estos factores criminales, han de ser debidamente restituidos en sus derechos prevalecientes: antes, durante y después del desplazamiento forzado.⁴¹

⁴¹ Así lo indica la Fundación Dos Mundos: “*La vulneración de los derechos de protección inicia con el hecho que da origen al desplazamiento. A pesar de que en muchos casos el desplazamiento surge en una vulneración contra niños, niñas y adolescentes, este es un asunto que hasta el momento ha sido poco visible. Todavía es necesario profundizar en torno a las causas del desplazamiento en relación con niños y niñas, así como visibilizarlas, para establecer mecanismos de prevención que estén atentos a su realidad y riesgos específicos. // Conocer y visibilizar las causas del desplazamiento en relación con niños y niñas también permitirá profundizar en torno a los impactos diferenciados que el hecho que dio lugar al desplazamiento*

2. Victimización frecuente de menores de edad por actos criminales de impacto general cometidos por los actores armados ilegales; efectos directos del conflicto armado sobre la salud física y psicológica de los menores de edad.

Los niños, niñas y adolescentes del país son víctimas frecuentes de los actos criminales de grupos armados ilegales que representan peligros generales para la población. Así, los menores de edad colombianos son víctimas de tomas de poblaciones, actos terroristas, combates y fuego cruzado entre grupos armados ilegales o entre éstos y la Fuerza Pública, confinamientos y bloqueos de comunidades por los actores armados, amedrentamiento y hostigamiento y actos de índole comparable que plantean riesgos para las comunidades en su conjunto, y que son causas de su desplazamiento forzado.

El Derecho Internacional Humanitario exige a las partes de un conflicto armado que se abstengan de realizar actos que afecten indiscriminadamente a la población civil, y que adopten precauciones para asegurar que sus actos no causen daño a grupos especialmente protegidos dentro de la población civil, como son los menores de edad. La comisión de actos de peligro general en el marco del conflicto armado que causan muertes o lesiones a menores de edad y generan su desplazamiento forzado junto con sus familias y cuidadores, constituye una violación de tales parámetros jurídicos de imperativo cumplimiento.

Los menores de edad también son victimizados en forma directa por el conflicto armado en el ámbito de su salud física y mental. La exposición a la violencia, sea directamente o en el entorno de sus familias y comunidades inmediatas, genera impactos de índole psicológica en los niños, niñas y adolescentes, que a su turno se traducen en mayores niveles –y en mayores secuelas en los menores– de enfermedades asociadas a altos niveles de tensión, trauma y stress –asma, gripas frecuentes, afecciones del sistema digestivo-. La angustia y la zozobra propios del conflicto armado son sobrellevados por los niños, niñas y adolescentes en soledad, sin acceso a la protección y el apoyo especializados a los que tienen derecho.

Desde otra perspectiva, los menores de edad en Colombia son afectados por el conflicto armado en la medida en que éste mina las capacidades de sus familias, cuidadores y comunidades para protegerlos y proveer adecuadamente por sus necesidades.

3. Riesgos especiales a los que están expuestos niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano, que generan su desplazamiento forzado, el de sus familias y comunidades.

3.1. Riesgo de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados.

genera, favorecerá procesos de modificación de los imaginarios colectivos sobre las personas en situación de desplazamiento y facilitará la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación de los cuales, adicionalmente a la garantía de sus derechos como víctimas del desplazamiento, son titulares los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008].

Son numerosos los casos documentados de crímenes cometidos deliberada e individualmente contra la vida e integridad personal de menores de edad por parte de los actores armados que participan en el conflicto armado colombiano. Se ha alertado a las autoridades desde diversas y numerosas fuentes sobre la comisión frecuente de crímenes tales como homicidios, torturas y desapariciones forzadas de personas menores de 18 años, en no pocos casos niños y niñas de escasa edad. Distintas instancias internacionales han expresado su alarma por este fenómeno –principalmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas⁴² y ACNUR⁴³, que es a su turno causa del desplazamiento forzado de los menores sobrevivientes, y de las familias y comunidades de las víctimas.

Otro grupo de crímenes se cometan contra menores de edad que han adquirido visibilidad ante los actores del conflicto armado por causa de ciertas actuaciones del Estado; es el caso, por ejemplo, de algunos menores de edad desvinculados de los grupos armados al margen de la ley que son utilizados como informantes por las autoridades⁴⁴, o de algunos niños, niñas y adolescentes que

⁴² El Comité ha expresado recientemente su grave preocupación por los casos de homicidio, tortura y desaparición de menores de edad en el contexto del conflicto armado en Colombia: “40. *El Comité expresa su grave preocupación por los casos continuos y numerosos de niños víctimas de asesinatos extrajudiciales, homicidios y masacres a consecuencia del conflicto armado. // Los niños continúan siendo víctimas de desapariciones y de limpieza social, en particular debido a su estigmatización por su condición de desplazados. Al Comité le preocupan las continuas matanzas de cientos de niños en las zonas de Ciudad Bolívar y Soacha, en los extrarradios de Bogotá. (...) 44. Al Comité le preocupan numerosos casos de violencia cometida por fuerzas militares regulares en los que niños han resultado muertos, y en particular casos en los que el ejército informó en falso de que niños habían sido muertos en combate. (...) 50. Preocupa al Comité que los niños continúen siendo víctimas de tortura y de tratos crueles y degradantes. El Comité observa que, aunque miembros de grupos armados ilegales son los primeros responsables, agentes del Estado, en particular miembros del ejército, están también implicados. El Comité manifiesta especial preocupación por la situación en zonas rurales, en las que los niños están en situación de riesgo a consecuencia del continuo conflicto armado interno.*” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006].

⁴³ Ha indicado ACNUR: “En el contexto del conflicto armado colombiano, niñas y niños son víctimas de minas antipersonales, sujetos de abuso y explotación sexual, venta, secuestro, servidumbre, tortura, trabajo forzado y maltrato. También son empleados en la producción y comercialización de drogas, y vinculados al conflicto armado como combatientes, informantes y transportadores de armas y municiones” [Soporte escrito de la Intervención del ACNUR en la Audiencia de la Corte Constitucional sobre el Enfoque Diferencial de Edad desde la Perspectiva de los Niños(as) y Adolescentes Desplazados(as)].

⁴⁴ Diversas fuentes han reportado que los menores de edad desvinculados de las filas de los grupos armados ilegales, han sido presionados por las autoridades nacionales para suministrar información de utilidad militar o de inteligencia, lo cual los pone en una situación de claro riesgo para sus vidas. La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, indica: “...la Defensoría del Pueblo en el marco de la presente investigación recibió ocho quejas en el sentido de que niños y niñas desvinculados han permanecido en Estaciones de Policía, en Batallones del Ejército y en Instituciones de Policía Judicial, después de su desvinculación (independiente de si se entregaron voluntariamente o fueron capturados) por más de 36 horas. Varios de las y los menores de edad entrevistados (8) manifestaron que habían recibido presiones para que suministraran información a miembros de la fuerza pública, lo mismo que a participar en operativos y a señalar o denunciar a los miembros del grupo de procedencia.” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]. Entre otras, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha expresado su preocupación por esta práctica y las graves repercusiones que puede acarrear. En términos del Comité: “Niños en situación de conflicto armado // El

colaboran con tareas de la Fuerza Pública en roles tales como los de transportadores de implementos bélicos⁴⁵. Estas situaciones de mayor visibilidad de personas menores de edad ante los miembros de grupos armados ilegales les convierten en objetivo directo de sus actuaciones criminales, y son incompatibles con el principio de distinción.

3.2. Riesgo de reclutamiento forzoso de menores de edad por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano.

3.2.1. Ocurrencia extendida y reiterada en todo el territorio nacional. Es un hecho comprobado que el reclutamiento forzado de menores de edad –niños, niñas y adolescentes- es una práctica criminal en la que incurren en forma extensiva, sistemática y habitual los grupos armados ilegales que toman parte del conflicto armado en Colombia⁴⁶, tanto guerrillas como paramilitares⁴⁷.

Comité observa positivamente la distribución por el ejército de material educativo en las escuelas de las zonas en mayor peligro por el conflicto, así como algunas iniciativas para mejorar la reintegración y recuperación de los niños soldados desmovilizados. No obstante, el Comité estima que siguen faltando importantes medidas para los niños soldados desmovilizados y capturados. En particular, preocupan al Comité: (...) b) El interrogatorio por las fuerzas armadas de los niños soldados capturados y desmovilizados y el incumplimiento del plazo máximo de 36 horas establecido en la legislación nacional para entregarlos a las autoridades civiles; c) La utilización de niños por las fuerzas armadas para obtener información de inteligencia (...)" [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]. La utilización de estos niños, niñas y adolescentes como informantes genera para ellos un claro riesgo de muerte; en efecto, se ha denunciado en distintos foros la muerte en el Putumayo de un niño de 11 años, asesinado por las FARC, por haber servido de informante al Ejército Nacional [El crimen fue reportado en el Informe de 2005 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia]. En igual sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe de 2007 al Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre los niños y los conflictos armados, indica en relación con Colombia que "las fuerzas armadas del Gobierno han utilizado niños con fines de inteligencia, a pesar de la política oficial del Gobierno en contra de ello. El 6 de marzo de 2007, el Ministerio de Defensa de Colombia promulgó la directiva 30743, que prohíbe que los miembros de las fuerzas armadas utilicen niños para actividades de inteligencia, en particular niños rescatados de grupos armados ilegales. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo informó de que, en el Cauca, un niño desmovilizado de las FARC fue utilizado por la XXIX Brigada como informante de las fuerzas armadas en una operación, y posteriormente, a la edad de 19 años, resultó muerto en combate con las FARC, en violación de las Directrices sobre la protección y reintegración de los niños relacionados con las fuerzas armadas o con grupos armados". [“Los Niños y los conflictos armados – Informe del Secretario General”. Documento de Naciones Unidas No. A/62/609-S/2007/757, del 21 de diciembre de 2007.]

⁴⁵ Se explica a la Corte que unidades aisladas de la Fuerza Pública han recurrido a menores de edad para que lleven a cabo labores de apoyo a sus actividades, tales como servir de mensajeros, transportar armas o transportar municiones. El involucramiento de menores de edad de la población civil a este tipo de actividades genera para ellos no sólo una incorporación indebida a actividades militares propias del conflicto armado –en contravía del principio de distinción-, sino un marcado riesgo de muerte o lesión grave. Así mismo, por incrementar su visibilidad ante los grupos armados al margen de la ley, este tipo de apoyo convierte a los niños, niñas y adolescentes en objetivos militares de las guerrillas o los grupos paramilitares.

⁴⁶ Así lo denuncia, entre muchos otros, la Defensoría del Pueblo: "...el reclutamiento ilícito es utilizado de manera recurrente como estrategia de guerra y como forma de sometimiento de la población civil; es un fenómeno que afecta especialmente a las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad y por este motivo, los adolescentes, los niños y las niñas son generalmente las víctimas más comunes de esta práctica." [Defensoría del Pueblo: "Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos". Noviembre de 2006

3.2.2. Reclutamiento forzado de menores como causa directa de desplazamiento forzado. El reclutamiento forzoso de niños, niñas y adolescentes por los grupos armados ilegales es una de las causas principales de desplazamiento en el país, a través de cuatro mecanismos causales distintos:

(i) el desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras, ante el riesgo de que sus niños, niñas y adolescentes sean vinculados al conflicto armado, bien sea por amenazas recibidas directamente contra la vida de los menores o de sus familias, por el peligro generalizado existente en una región determinada, o porque uno o más miembros de la familia o la comunidad ya han sido reclutados y se quiere evitar que otros también lo sean⁴⁸;

Boletín No.9 Defensoría del Pueblo. Igualmente, el Comité de los Derechos del Niño ha expresado su preocupación especial por la dimensión del problema de reclutamiento forzoso de menores de edad en Colombia: “*Niños en situación de conflicto armado. (...) En particular, preocupan al Comité: a) El reclutamiento en gran escala de niños por los grupos armados ilegales para combatir y también como esclavos sexuales (...)*” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006].

⁴⁷ De conformidad con los estudios adelantados por la Defensoría del Pueblo en relación con menores desmovilizados, “*los grupos armados ilegales de los que procedían la mayoría de los niños, niñas y adolescentes desvinculados eran: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, seguido de las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC, el Ejército de Liberación Nacional - ELN, las Autodefensas Campesinas del Casanare - ACC, el Ejército Revolucionario del Pueblo - ERP, y otra serie de organizaciones que por su escasa representación en la muestra (generalmente un caso) se agruparon en la categoría “Otros” y que constituyen en su conjunto el 1,9% de la población sujeto de estudio, dicha categoría está constituida por organizaciones guerrilleras como el Ejército Popular de Liberación - EPL y el Jorge Eliécer Gaitán (JEGAS); así como de otros grupos de autodefensas como las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM). Dentro de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, se agruparon el Bloque Central Bolívar - BCB, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá - ACCU, y las Autodefensas Unidas del Centro del Cesar - AUCC, como estructuras que señalaron algunos niños, niñas y adolescentes sujeto de estudio al referirse a su paso por dicha organización.*” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 *Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.*]

⁴⁸ En este sentido indica la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia: “*La amenaza de vinculación de niños y niñas a los grupos armados que toman parte en las hostilidades continúa generando el desplazamiento de familias de las zonas rurales. Durante el 2006 la Defensoría del Pueblo y el ACNUR recibieron información acerca de comunidades enteras que se vieron obligadas a desplazarse por amenaza de vinculación de sus hijos e hijas. Tal es el caso de comunidades del Departamento de Arauca y Putumayo.*” [Informe de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, aportado a la Corte Constitucional con motivo de la sesión técnica, 28 de junio de 2007]. En la sesión pública del 28 de junio de 2007, esta misma organización también mencionó a Cocorná, Barrancabermeja y las zonas rurales del sur de Bolívar como lugares en los que la amenaza de reclutamiento forzoso de menores de edad por los grupos armados ilegales opera como causa de desplazamiento. En idéntico sentido, ACNUR señala: “*El riesgo de reclutamiento de niños(as), expresamente prohibido por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (PR. 13.1), viene configurándose como causa de desplazamiento en el país. Esta es la solución que encuentran muchas familias y sus hijos(as) para evitar ser vinculados a las acciones bélicas. // ACNUR ha constatado la persistencia de la amenaza de reclutamiento forzado de niños(as) por grupos armados ilegales y su relación causal con el desplazamiento, en los departamentos del Putumayo, Amazonas, Vaupés, Antioquia (municipio de Arquía), Chocó (municipio de Quibdo), Bolívar (municipio de Cartagena) y*

- (ii) el desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad efectivamente reclutados, puesto que el reclutamiento de un niño, niña o adolescente implica una presión y persecución para sus parientes, por parte de los actores armados enfrentados;
- (iii) el desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad que han sido reclutados pero han desertado, para proteger sus vidas⁴⁹; y
- (iv) el desplazamiento forzado únicamente de los niños, niñas o adolescentes en riesgo, que son enviados o se trasladan a otros lugares para preservarlos o preservarse del peligro de reclutamiento.⁵⁰

En relación con cualquiera de estos cuatro tipos de procesos, es claro que el enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado debe abordar como tema de primera prioridad el de la supresión del reclutamiento forzado mediante la prevención de los factores que lo causan y la atención a sus víctimas.

el municipio de Soacha” [Soporte escrito de la Intervención del ACNUR en la Audiencia de la Corte Constitucional sobre el Enfoque Diferencial de Edad desde la Perspectiva de los Niños(as) y Adolescentes Desplazados(as)]; y en su balance 2004-2007, ACNUR explica que “*el riesgo de reclutamiento de niños, niñas y jóvenes, parece configurarse como una de las causas principales de desplazamiento en el país, en tanto solución de las familias y de los niños y las niñas para evitar ser vinculados al conflicto armado*”. Igualmente, Plan Internacional y la Universidad Nacional señalan, en relación con sus estudios sobre población desplazada en la ciudad de Cartagena: “*Este incremento del desplazamiento sobre niños y jóvenes está relacionado, sin duda, con la presencia que ejercen los actores armados para vincularlos de manera forzada a sus filas. De hecho, en algunas declaraciones ante el Ministerio Público muchas familias han argumentado como causa de su desplazamiento el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas menores de edad.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

⁴⁹ La Defensoría del Pueblo explica en su estudio de 2006 que la deserción de las filas de los grupos armados conlleva, tanto para el desertor como para su familia, un riesgo grave de muerte: “*Las condiciones de desvinculación evidencian cómo los niños, las niñas y los y las adolescentes experimentan un alto riesgo de perder la vida o ser afectados en su integridad física durante la desvinculación de los grupos. De hecho, las prácticas más recurrentes para desvincularse del grupo armado por parte de ellos y ellas fueron escaparse (45,1%) y la captura (35,5%) y en menor proporción las entregas por cuenta propia, las entregas por parte del grupo y las entregas en el marco de desmovilizaciones masivas. // En relación con la población que afirmó haberse escapado como forma de desvinculación del grupo armado, es importante señalar que esta práctica comporta particulares riesgos para su vida e integridad física, dadas las posibles retaliaciones que devienen de un egreso de ésta naturaleza por parte de las organizaciones armadas, de manera que, no sólo ésta, sino también sus redes familiares se ven expuestas a las sanciones impuestas con frecuencia por estos grupos a las personas que se niegan a seguir perteneciendo a ellos y que pueden expresarse en castigos, amenazas, persecuciones, destierros e incluso la muerte.*” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

⁵⁰ La Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia explica: “*Autoridades públicas del municipio de Cocorná, Departamento de Antioquia, caracterizan algunas veredas del municipio como lugares sin jóvenes; ‘aquí en algunas veredas solo se ven niños y adultos. Tan pronto los niños cumplen 9 o 10 años las familias buscan algún familiar a donde enviarlos para protegerlos del reclutamiento’.*” [Informe de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, aportado a la Corte Constitucional con motivo de la sesión técnica, 28 de junio de 2007].

La relación causal entre el riesgo de reclutamiento forzoso de menores de edad y el desplazamiento forzado en Colombia es tan clara que incluso el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe del 21 de diciembre de 2007 al Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre el tema de los niños y los conflictos armados abordó el tema, expresando: “*6. El reclutamiento de niños y el desplazamiento interno están estrechamente relacionados, como en Colombia, pues en muchos casos el desplazamiento es el único medio que tienen las familias en ciertas zonas para evitar que sus hijos sean reclutados por grupos armados*”⁵¹.

3.2.3. Magnitud y extensión territorial del fenómeno. El número de menores involucrados en la confrontación armada colombiana ha aumentado significativamente en los últimos años, según reportan diversas fuentes. Los principales estimativos señalan que, para el año 2006, había entre 11.000 y 14.000 menores de edad militando en las filas de los grupos armados ilegales que operan en el territorio nacional.⁵² Según el informe de Human Rights Watch, “*al menos uno de cada cuatro combatientes irregulares*” en el país tiene menos de 18 años de edad. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha expresado recientemente su grave preocupación por el reclutamiento forzado de menores de edad a gran escala en el país por parte de los grupos armados ilegales⁵³.

Prácticamente todo el territorio nacional ha sido afectado por el reclutamiento forzado de menores de edad a las filas de los grupos armados ilegales. Diversas organizaciones han documentado la extensión territorial de este fenómeno criminal. La Defensoría del Pueblo, en su primer estudio de 2001 sobre los menores desmovilizados del conflicto, señala que “*los niños, niñas y adolescentes entrevistados provienen de más de 60 municipios y veredas ubicados en su mayoría en zona rural*”. Más recientemente, en un estudio de 2006, la Defensoría del Pueblo “*pudo constatar, con base en la información allegada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que el delito de reclutamiento ilícito de menores de edad por parte de grupos armados ilegales, es una problemática que se ha presentado prácticamente en todo el territorio nacional (los niños, niñas y las y los adolescentes atendidos por el programa del ICBF fueron reclutados en 27 de los 32*

⁵¹ “Los Niños y los conflictos armados – Informe del Secretario General”. Documento de Naciones Unidas No. A/62/609-S/2007/757, del 21 de diciembre de 2007.

⁵² Este es el estimativo realizado, con base en varias fuentes, por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF: “*Desafortunadamente, no existen cifras precisas del número de ellos reclutados en las filas de grupos al margen de la ley en la actualidad. No obstante, según las estimaciones realizadas por el Secretario General de la ONU, por la Defensoría del Pueblo de Colombia, por la ONG internacional, Human Rights Watch, y por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, el número de niñas y niños que son utilizados como soldados por parte de los grupos armados irregulares oscila entre los 11.000 y los 14.000.*” [Procuraduría General de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF: “*Lineamientos jurídicos y administrativos del Estado colombiano para la atención a los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado*”. Bogotá, febrero de 2006.]

⁵³ En palabras del Comité: “*Niños en situación de conflicto armado. // El Comité observa positivamente la distribución por el ejército de material educativo en las escuelas de las zonas en mayor peligro por el conflicto, así como algunas iniciativas para mejorar la reintegración y recuperación de los niños soldados desmovilizados. No obstante, el Comité estima que siguen faltando importantes medidas para los niños soldados desmovilizados y capturados. En particular, preocupan al Comité: a) El reclutamiento en gran escala de niños por los grupos armados ilegales para combatir y también como esclavos sexuales. (...)*” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]

*departamentos del país).*⁵⁴ ACNUR, por su parte, ha denunciado en diversas instancias que niños, niñas y adolescentes de distintos lugares del país han sido victimizadas por este patrón criminal – así, en la sesión pública de información técnica del 28 de junio de 2007, ACNUR expresó que ha constatado la persistencia de la amenaza de reclutamiento forzado de menores en Putumayo, Amazonas, Vaupés, Antioquia, Arquía (Chocó), Nariño, Quibdó, Soacha y Bolívar – particularmente en Cartagena-, Arauca, Guaviare, Meta, Valle, Cauca y Risaralda; y en su Balance 2004-2007, dicha agencia indica que ha conocido, con base en informes propios y de OACNUDH, de casos cometidos entre la población indígena Awá de Nariño, y en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez (Putumayo), Amazonas, Mitú (Vaupés) y Soacha (Cundinamarca).⁵⁵ El Secretario General de las Naciones Unidas ha llamado la atención sobre la extensión territorial de este fenómeno en Colombia, al denunciar que “*las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) siguen reclutando y utilizando niños. Al respecto, se han denunciado casos en los departamentos del Cauca, Antioquia, Sucre, Bolívar, Cundinamarca, Guaviare, Meta y Nariño. En Corinto, departamento del Cauca, los miembros de las FARC suele visitar escuelas para persuadir a los niños de que se unan a sus filas. (...) En diciembre de 2006, dos niñas, una de 14 y otra de 15 años, fueron reclutadas a la fuerza por el ELN en Nariño, municipio de Guachavez – Santa Cruz*”⁵⁶; y también denuncia que el reclutamiento infantil es practicado por los grupos paramilitares que operan en el país, entre los cuales algunos que se han sometido a un proceso de desmovilización se han abstenido de reportar y entregar a los menores de edad reclutados a sus filas: “*Cada vez existe una mayor preocupación por las denuncias de violaciones y abusos cometidos contra niños por nuevos grupos armados ilegales organizados. Estos grupos, como las Águilas Negras, Manos Negras, la Organización Nueva Generación o los Rastrojos, están muy involucrados en actividades delictivas relacionadas fundamentalmente con el tráfico de drogas. El Gobierno considera que dichos grupos son bandas de delincuentes. En junio de 2007, se denunció que, en Cartagena y en el departamento de Bolívar, el grupo Águilas Negras había coaccionado a niños para que se unieran a sus filas. En el período que se examina, también se han recibido denuncias sobre el reclutamiento y la utilización de niños por los otros tres grupos antes mencionados en el departamento del Valle del Cauca; la ciudad de Cartagena, en Bolívar; y la ciudad de Medellín, en Antioquia. Además, los dos grupos armados ilegales, al margen del proceso de desmovilización que figuran en mi informe de 2006, a saber, las Autodefensas*

⁵⁴ Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.

⁵⁵ Se explica en el Balance 2004-2007: “*El Informe de 2005 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, señaló la persistencia en Colombia de casos documentados de reclutamiento forzado de niños y niñas, como el realizado por las FARC-EP de un niño de nueve (9) años perteneciente al pueblo indígena Awa en Nariño y otros más en el departamento del Putumayo en 2005 (...). Estos incidentes no son aislados y se presentan en casi todas las regiones del país afectadas por el conflicto armado. // De igual manera ACNUR ha constatado la persistencia de la amenaza de reclutamiento forzado de niños, niñas y jóvenes, por grupos armados irregulares como causa de desplazamiento en: i) San Miguel y Valle de Garíes (departamento del Putumayo) -AUC y FARC mayo de 2006-; ii) el departamento del Amazonas -FARC-EP mayo de 2004-; i.e.) Vaupés (cinco -5- jóvenes entre 15 y 17 años se desplazaron a Mitú huyendo del reclutamiento de las FARC-EP) en mayo de 2004; iv) en Soacha, en 2006 se reportó el reclutamiento de dos (2) jóvenes de 15 y 18 años, por un grupo desconocido; v) en Arquía, departamento de Antioquia, dos (2) jóvenes se desplazaron hacia Medellín por presión de las FARC-EP (2006); y vi.) en Quibdó se reportaron amenazas de grupos armados ilegales a jóvenes en situación de desplazamiento durante el 2006.”*

⁵⁶ “Los Niños y los conflictos armados – Informe del Secretario General”. Documento de Naciones Unidas No. A/62/609-S/2007/757, del 21 de diciembre de 2007.

Campesinas del Casanare y el Frente Cacique Pipinta, sólo se han desmovilizado parcialmente, y se cree que aún tienen niños en sus filas. La gravedad de las violaciones que, según las denuncias recibidas, cometan estos grupos es muy real y exige que se adopten medidas serias para mejorar la protección de los niños. // El Gobierno ha hecho verdaderos esfuerzos para lograr la desmovilización de los combatientes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Según cifras oficiales, en 2006 fueron desmovilizados 63 niños de las AUC, en comparación con 17.581 adultos. Sin embargo, no se hizo entrega de esos niños oficialmente, como requiere el proceso de desmovilización colectiva, y se teme que haya niños que no hayan sido incluidos en ese proceso. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en ese mismo período, otros 32 niños fueron desmovilizados de forma individual".⁵⁷

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia C-203 de 2005, constató la gravedad y extensión territorial del fenómeno del reclutamiento forzado en el país. Luego, en el Auto 171 de 2007 -proferido con ocasión de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de este mismo año-, la Corte Constitucional señaló que “quienes participaron en la sesión técnica indicaron, en particular, que el reclutamiento forzado de menores se presenta con particular fuerza en Arauca, Putumayo, el sur de Bolívar, Valle del Cauca, Guaviare, Amazonas, Vaupés, Casanare, Meta, Risaralda, Antioquia, Santander y Nariño, y mencionaron los municipios de Cocorná, Barrancabermeja, Cartagena –barrios El Pozón y Néstor Mandela-, Arquía, Quibdo y Soacha”.

La magnitud y extensión territorial del fenómeno criminal del reclutamiento forzado de menores no han sido dimensionadas aún en su real alcance por las autoridades o la sociedad civil en Colombia. A ello contribuyen varios factores; entre ellos, la falta de denuncia y reporte de los eventos de reclutamiento, principalmente por el miedo de víctimas y familias a las retaliaciones por parte de los perpetradores⁵⁸; y la inacción de las autoridades encargadas de la investigación y juzgamiento penal de estos delitos graves, que ya ha sido señalada con consternación por la Corte Constitucional – en efecto, en el Auto 171 de 2007, se expresó que “la Corte Constitucional no ha sido informada hasta el momento sobre la iniciación o adelantamiento de investigaciones penales por la comisión de estas graves violaciones de la ley penal por parte de la Fiscalía General de la Nación, ni sobre la existencia de programas especiales de protección a las víctimas o denunciantes de tales hechos punibles; y que durante la sesión técnica del 28 de junio, se afirmó que estas manifestaciones de criminalidad están amparadas por la impunidad.”

A pesar de tal invisibilidad en el ámbito interno, el caso colombiano, por su complejidad y gravedad, ha sido objeto de varios estudios detallados⁵⁹ producidos por organismos especializados y entidades promotoras de los derechos humanos en el campo internacional, los cuales constituyen una valiosa fuente de información fáctica para apreciar el panorama objetivo del reclutamiento forzado en el país, sus causas y posibles modos de resolución.

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ En este sentido, durante la sesión pública del 28 de junio de 2007 la Defensoría del Pueblo explicó que el reclutamiento forzado usualmente no se declara ante las autoridades, por miedo al actor armado que lo realizó y que tiene presencia en los lugares de asentamiento de las familias y comunidades.

⁵⁹ Estos incluyen, en particular, el detallado estudio de la ONG Human Rights Watch titulado “Aprenderás a no llorar – niños combatientes en Colombia”, un segmento especial de los informes “Chile Soldiers Global Report 2004” y “Child Soldiers Global Report 2008”, producido por la Coalición para Detener el Uso de Menores Combatientes (Coalition to Stop the Use of Child Soldiers), varias menciones y referencias específicas en informes del Secretario General de la ONU, y algunos estudios efectuados por autoridades nacionales, en particular la Defensoría del Pueblo.

4. Apariencia de “voluntariedad” del ingreso de la mayoría de los menores de edad a los grupos armados ilegales; factores de vulnerabilidad que favorecen el reclutamiento. Diversas fuentes coinciden en señalar que la gran mayoría de los menores de edad que han sido incorporados a las filas de los grupos armados ilegales lo hacen bajo la apariencia de un “alistamiento voluntario”, y que los casos en los que los menores son materialmente constreñidos a ello son comparativamente pocos. Sin embargo, es claro para la Corte que el carácter “voluntario” de tales alistamientos es simplemente aparente. El ingreso de los niños, niñas y adolescentes del campo y las zonas marginales colombianas a las guerrillas y los grupos paramilitares es el resultado de la manipulación perversa y engañosa, por parte de los miembros de estas estructuras criminales, de diversos y complejos factores de vulnerabilidad y presión materiales y psicológicos a los que tales menores de edad están sujetos. Por ello, el reclutamiento de un menor para incorporarlo al conflicto armado siempre será un acto de carácter coercitivo, en el cual el menor de edad reclutado es la víctima de una forma criminal de manipulación psicológica y social en una etapa de su desarrollo en la cual está mayormente expuesto a toda suerte de engaños. A este respecto se debe tener en cuenta que las edades promedio de ingreso de menores de edad a las filas de los grupos armados ilegales han disminuido progresivamente en los últimos años. Según estimativos de la Defensoría del Pueblo en 2001, las edades de reclutamiento fluctuaban entre los 7 y los 17 años, con un promedio de 13.8 años. En 2006, la misma fuente reportó que el promedio de edad de reclutamiento se había reducido un año, de 13.8 a 12.8 años de edad, y que casi la mitad de la población identificada había permanecido dos años o más en las filas de los grupos armados ilegales.⁶⁰

El Comité de los Derechos del Niño ha explicado que los niños pertenecientes a grupos sociales vulnerables –como los niños afrocolombianos, indígenas, campesinos, marginados o desplazados– se encuentran expuestos a una serie de factores de discriminación en el acceso a educación, salud y otros beneficios, lo cual genera un mayor riesgo de que sean víctimas, entre otras, de reclutamiento forzoso.⁶¹ De igual forma, la Defensoría del Pueblo ha señalado que “*existen factores de índole*

⁶⁰ “Esta situación reviste mayor preocupación si se tiene en cuenta, en primer lugar, que con respecto al año 2001 y en el marco del diagnóstico de la problemática consignada en el Boletín No. 8 “La niñez y sus derechos: La niñez en el conflicto armado colombiano”¹⁴, la edad promedio de reclutamiento se redujo entre 2001 y 2005 en un (1) año, pasando de 13,8 a 12,8 años; con las implicaciones que tal fenómeno conlleva en los procesos de desarrollo de niños, niñas y adolescentes, no sólo al interrumpir su vida familiar y educativa, sino, también, al influir a través del conflicto armado como escenario de socialización, sus procesos identitarios, sus prácticas de interacción con las y los otros, sus horizontes de futuro, sus procesos de desarrollo cognitivo y moral, entre otros. // En segundo lugar y en relación con lo anterior, casi la mitad de la población (47,2%) permaneció más de dos años en los grupos armados ilegales; hecho que evidencia cómo el periodo de la adolescencia es vivido por estos y estas menores de edad en medio de los riesgos propios de su participación en la guerra y de lógicas de relacionamiento y de resolución de conflictos que distan mucho de constituirse en referentes democráticos.” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

⁶¹ En palabras del Comité: “35. Al Comité le preocupa profundamente que exista una discriminación generalizada en relación con ciertos grupos vulnerables, como los niños desplazados, los niños afrocolombianos e indígenas y los niños que viven en zonas rurales y remotas. La capacidad de éstos para acceder a instalaciones de educación y de salud se ve gravemente reducida por la desigual asignación de recursos. Al Comité le preocupa que dichos grupos vulnerables se encuentren en mayor riesgo de ser reclutados por las fuerzas armadas, así como de ser explotados comercial y sexualmente, de verse abocados al desplazamiento interno y de convertirse en víctimas de trata.” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]

social, familiar, económica, cultural y afectiva que inciden como factores de vulnerabilidad para el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales. Los contextos de deprivación económica, la falta de acceso a servicios de educación, salud, bienestar y recreación, así como la carencia de redes afectivas y de protección, entre otras condiciones de vulnerabilidad, influyen de manera determinante en el ingreso de esta población a las filas.”⁶²

Uno de los principales factores de riesgo de reclutamiento es la desprotección por ausencia de los padres o cuidadores. En efecto, una proporción desmesuradamente alta de los menores de edad que han sido desvinculados del conflicto, al momento de ser reclutados forzosamente se encontraba en estado de desprotección por haber perdido a uno o ambos padres y no tener redes familiares o comunitarias de cuidadores efectivas.⁶³

⁶² Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo. Continúa la Defensoría explicando en este estudio: “De otra parte, en relación con las percepciones de los niños, niñas y adolescentes, respecto de su ingreso al grupo armado, se halló que si bien la mayoría de esta población (83,7%) mencionó haber ingresado de manera voluntaria al grupo armado, el análisis sobre las condiciones familiares, sociales y afectivas de la población antes del reclutamiento, permiten a la Defensoría del Pueblo concluir que existen contextos de vulnerabilidad social y cultural que se constituyen en factores de riesgo para el ingreso de esta población a los grupos armados ilegales y que obligan a cuestionar y relativizar el carácter “voluntario” del ingreso a dichos grupos. De hecho, se pudo constatar, que la mayoría de estas y estos menores de edad desconocían en el momento de vincularse al grupo, las implicaciones y la naturaleza misma de la condición de combatientes. Entre la multiplicidad de razones aducidas por las y los menores de edad para ingresar al grupo se destacan las identitarias, económicas y familiares, todas éstas, manifestaciones de exclusión social y económica que contribuyen a comprender, por qué el ingreso al grupo es visto por esta población como una alternativa. (...) entre los aspectos que debían cuestionar el ingreso predominantemente “voluntario” de la población infantil y adolescente a los grupos armados ilegales, se encontraban aquellos que se relacionaban con los niveles de información, autonomía y oportunidades que tenían los niños, niñas y adolescentes en el momento de su ingreso a los grupos; con la existencia de contextos vulneratorios de los derechos de la infancia; y con las limitaciones, producto de la precaria presencia del Estado en algunas regiones del país, de los procesos de construcción de referentes institucionales clarificadores de las fronteras y posibilidades de una sociedad que basa su convivencia, en las normas y las estructuras de un Estado social de derecho.”

⁶³ Así lo explica la Defensoría del Pueblo: “En materia de composición de las familias de origen la Defensoría del Pueblo pudo determinar que existen factores específicos de vulnerabilidad en términos de desprotección parental para los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales. Al comparar los hallazgos del presente estudio con las cifras de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005 de Profamilia10 se observaron particularidades en las familias de esta población, específicamente en lo relacionado con la ausencia de algún progenitor. Sobre este aspecto se observó que la proporción de niños, niñas y adolescentes que habitaba con sus dos progenitores es menor para la población desvinculada (43,9%) que para la población nacional (57,9%); por esta misma vía, se pudo determinar una diferencia significativa sobre la proporción de menores de 15 años desvinculados que no habitaban con ninguno de sus progenitores (25,5%), dato que supera ampliamente el indicador nacional (8%). Parte de esta ausencia parental puede atribuirse a condiciones de victimización por el conflicto armado, situación que se confirma en los análisis multivariados, que evidencian cómo los niños, niñas y adolescentes que habitaban con familias sustitutas consanguíneas o no consanguíneas y en residencias independientes, experimentaron en mayor proporción el asesinato de algún familiar. // Estos hallazgos, unidos a los testimonios de los niños y niñas y los y las adolescentes, confirman un mayor nivel de vulnerabilidad a la desprotección causada por la muerte de los progenitores, redes familiares o cuidadores respecto al nivel general de la población colombiana. En este sentido la Defensoría del Pueblo pudo identificar una vulneración específica del “derecho a tener una familia y a no ser separado de ella” reconocido por la Constitución Política de 1991, en el momento anterior al reclutamiento, que puede constituirse en factor de riesgo de reclutamiento para cerca de una cuarta parte

También la pobreza de las familias de los menores de edad aumenta su riesgo de ser reclutados forzosamente, bien sea porque el ingreso a las filas de los grupos armados ilegales se presenta, en ausencia de oportunidades laborales, como una alternativa de acceder a recursos económicos para sustento suyo o de sus familias⁶⁴, bien sea porque los menores han sido expuestos en una alta proporción de los casos a explotación económica y laboral, que les ha motivado a “escapar” mediante el alistamiento “voluntario” a los grupos guerrilleros o paramilitares.⁶⁵

La violencia intrafamiliar constituye también un factor de riesgo de reclutamiento forzado, según han reportado diversas fuentes⁶⁶, y en particular para las niñas y adolescentes de sexo femenino, las

de la población sujeto de estudio.” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

⁶⁴ La Defensoría del Pueblo señala en este sentido que “*Entre las razones de índole económica se encuentran la falta de oportunidades, las necesidades de sustento propio o de la familia y las promesas de dinero realizadas por los grupos*”. [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

⁶⁵ Indica la Defensoría del Pueblo que “*la explotación en trabajo infantil fue una constante en la vida de estos niños y niñas antes del reclutamiento, más del 90% afirmó haber realizado por lo menos un tipo de actividad productiva no doméstica y/o doméstica antes del ingreso al grupo armado. A nivel de actividades productivas no domésticas, las labores más comunes fueron las agropecuarias como cultivar o cosechar la tierra y cuidar el ganado; a nivel doméstico predominaron el aseo de la casa, la cocina y el lavado de la ropa, actividades que tuvieron un peso mayor en las respuestas de las niñas. Cerca de la mitad de los niños, niñas y adolescentes mencionaron que trabajaban en un lugar distinto a su propia casa, hecho que unido al tipo de labores desempeñadas, es indicativo de una alta exposición al riesgo de vulneración de sus derechos a la integridad y a la salud, deducible además por la exposición a amplias jornadas de trabajo y el desarrollo de tareas como raspar coca o vender algún tipo de estupefaciente, tipificables según el convenio 182 de la OIT como peores formas de trabajo infantil. Estos riesgos permiten entrever además una vulneración al derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la educación, que se observa en el hecho de trabajar en casas ajena y en el desarrollo de actividades incompatibles con las etapas de desarrollo infantil y adolescente. De hecho, el 10,8% de la población estudiada mencionó que abandonó la escuela porque ‘le tocaba trabajar’ y el 1,3% mencionó que lo hizo porque ‘le tocaba hacerse cargo de su familia’.*” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

⁶⁶ En su estudio de 2001, la Defensoría del Pueblo resalta que las víctimas de este delito provienen de municipios en su mayoría rurales, y que “*al menos el 86% fue víctima de tratos crueles, inhumanos y degradantes en sus espacios familiares*” [Defensoría del Pueblo y UNICEF, “La niñez en el conflicto armado colombiano”. Boletín ‘La Niñez y sus Derechos’ No. 8, Diciembre 2002.] En su estudio posterior de 2006, la Defensoría explica que “*entre las razones de índole familiar [para el ingreso], se observan factores afectivos, como la presencia de un familiar en las filas y los problemas relacionales en las familias de origen, tales como la violencia intrafamiliar y sexual, que contribuyeron como factores de expulsión, particularmente de las niñas y las adolescentes, a los grupos armados ilegales. (...) un amplio segmento de población fue víctima de violencia en el seno de su familia: cerca de un tercio (30,9%) de la población señaló haber sido maltratada, el 66,8% de los niños, niñas y adolescentes fue golpeado por lo menos en alguna oportunidad en su infancia, y para una cuarta parte de ellos y ellas los golpes fueron una práctica frecuente. (...) Cabe anotar adicionalmente, que el 15% de los niños y el 25,2% de las niñas expresaron que la violencia y la falta de afecto en sus familias influyeron como factores para ingresar al grupo armado.*” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción

cuales están expuestas no solamente a una mayor incidencia de episodios de violencia intrafamiliar, sino especialmente a un mayor riesgo de violencia sexual en el ámbito de sus hogares⁶⁷. En estos casos, el ingreso a las filas de los grupos armados ilegales se erige, en la percepción de los niños, niñas y adolescentes, como alternativa para librarse de situaciones de maltrato y violencia.

La experiencia previa de la violencia armada es un factor adicional de riesgo que facilita el reclutamiento forzado de los menores; su cercanía al conflicto armado o su victimización por actos criminales tales como tomas, masacres o desplazamientos forzados facilita, según han demostrado estudios especializados, su incorporación posterior a las filas de los grupos armados ilegales.⁶⁸

La existencia de un clima social y cultural de idealización de la guerra y de los valores bélicos constituye otro factor catalizador del ingreso de los menores de edad al conflicto armado. Entre los niños y adolescentes que se alistan de manera “voluntaria” a los grupos armados ilegales, se expresa

social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 *Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.*]

⁶⁷ La Defensoría del Pueblo explica: “...se observó que cerca de la mitad de las mujeres (48%), mencionó haber sido maltratada por sus padres, madres o adultos cuidadores, mientras que el 73% de los hombres dijo no haberlo sido. Entre las formas de maltrato contra las niñas se hallaron diferentes expresiones de violencia física, psicológica y sexual. La diferencia de 25 puntos porcentuales entre niños y niñas, es indicativa de una particular condición de vulnerabilidad de ellas en el seno de sus familias, sustentada, en la inequidad de género como una clara manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre los sexos, que han conducido a la discriminación de las mujeres y las niñas desde sus propios hogares, y que se constituye adicionalmente, en un factor específico de riesgo para ellas en el momento del reclutamiento. De hecho, de acuerdo con la información suministrada por los niños, niñas y adolescentes, el 25,5% de esta población fue obligada a realizar acciones en su cuerpo o en el de otras personas en contra de su voluntad relacionadas con violencia sexual durante diferentes momentos de su vida. En este grupo, el 10,5% de las niñas y adolescentes manifestó haber sido víctima de acceso carnal violento por parte de un familiar y el 5,3% especificó que el acceso carnal violento se produjo por parte del padrastro.” Más adelante, señala la Defensoría: “Entre las motivaciones de índole identitario se violencia sexual en su contra. En efecto el 62,9% de las niñas y adolescentes mujeres afirmaron haber tenido su primera relación sexual con personas mayores de 18 años; y para el caso de los hombres este porcentaje fue de 18,5%. La información sobre embarazos y pérdida de hijos evidenció, igualmente, cómo los derechos a la autodeterminación reproductiva, la libre opción de la maternidad y la protección al embarazo, fueron vulnerados tanto en el grupo armado como antes de la vinculación a los mismos. Al respecto se halló que cinco (5) mujeres estuvieron embarazadas (una de ellas mencionó haber perdido el hijo durante la gestación) y que once (11) varones mencionaron haber tenido parejas embarazadas (tres de ellos mencionaron que sus parejas perdieron el hijo durante la gestación) antes de su ingreso al grupo armado.” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 *Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.*]

⁶⁸ Así lo indica la Defensoría del Pueblo en su estudio de 2006: “La cercanía de los niños, niñas y adolescentes con el conflicto armado incluso antes de la vinculación se observa en los hallazgos sobre actos directos de violencia en el lugar donde vivían. La mitad de ellos y ellas experimentaron de cerca episodios de violencia severa como tomas armadas (51,3%) y masacres (46,3%) en sus lugares de residencia, el 24,8% mencionó haber sido víctima de desplazamiento forzado (él - ella o alguien de su familia), el 37,1% sufrió el asesinato de algún miembro de su familia, el 21,9% mencionó que él o su familia fue víctima de amenazas y el 9,6% mencionó que él o alguien de su familia fueron víctimas de secuestro. (...) Adicional a los episodios de victimización, la cercanía con el conflicto armado se pudo establecer además con la vinculación de un o una familiar a los grupos armados (60% afirmó tener familiares en algún grupo armado ilegal).” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 *Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.*]

con alta frecuencia que el ingreso estuvo mediado por una atracción o afinidad hacia las armas, el conflicto armado, los uniformes y la autoridad.⁶⁹ Dicho clima local de glorificación sociocultural de la violencia, al operar sobre circunstancias de privación económica y falta de acceso tanto a oportunidades educativas y de desarrollo como a información precisa sobre las actividades de los grupos guerrilleros y paramilitares en el país, se constituye en una de las principales fuerzas motoras del ingreso de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado⁷⁰.

Sobre el anterior panorama de factores de vulnerabilidad que se superponen y retroalimentan, los miembros de los grupos armados ilegales desarrollan estrategias criminales de manipulación psicológica de niños, niñas y adolescentes para constreñirlos, con perfidia y engaño, a unirse al conflicto armado. El reporte de Human Rights Watch, por ejemplo, expresa que “*las fuerzas irregulares explotan la vulnerabilidad de los niños. Organizan campañas de reclutamiento en las que se presenta el atractivo de la vida del guerrero y se tienta a los niños con promesas de dinero y un futuro más prometedor. Algunas familias envían a sus hijos a combatir porque no pueden mantenerlos y saben que la participación de un grupo armado les garantiza una comida decente, ropa y protección. Muchos niños se alistan para huir de la violencia familiar y el abuso físico o sexual, o para encontrar el afecto que no les dan sus familias. Otros ansían el poder que da un arma y un teléfono celular. La vida en el campamento es una promesa de aventura, camaradería y una oportunidad para demostrar su valía. // La realidad de la vida de un combatiente es profundamente aterradora pero, una vez incorporado a filas, no puede salir voluntariamente. Por el contrario, sabe que el precio de intentar desertar puede ser la vida*”⁷¹. También señala esta

⁶⁹ Señala la Defensoría del Pueblo las siguientes motivaciones expresadas por los menores de edad desvinculados de los grupos armados ilegales para justificar su ingreso a los mismos: “(...) el gusto por las armas y el uniforme, la vida militar, la guerra, la búsqueda de respeto y reconocimiento. Respuestas más presentes entre el grupo de los varones y que pueden estar asociadas con la identificación de esta población con un estereotipo del guerrero. Este referente se puede explicar tanto por la influencia de los grupos armados en los territorios, como por las búsquedas identitarias propias de la etapa del ciclo vital, relacionadas con el tránsito a la adultez, la avidez por la exploración, y las transformaciones emocionales propias de la adolescencia, que, unidas a la ausencia de ofertas alternativas que den respuesta a estas necesidades, abonan el terreno para que los grupos ilegales puedan reclutar a niños, niñas y adolescentes. (...) La escasa formación para la democracia y la participación, así como el gusto de algunos de los niños, niñas y adolescentes por la guerra, las armas y el uniforme, constituyen igualmente una evidencia de un deficiente impacto de los contenidos curriculares que la política pública ha destinado para la perspectiva de los derechos humanos, en particular, de la formación para la ciudadanía en las instituciones educativas donde esta población cursó los escasos grados de escolaridad que tenía antes de la vinculación.” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

⁷⁰ Desde su estudio de 2001, la Defensoría del Pueblo explicaba: “si se profundiza en las motivaciones para la vinculación ‘voluntaria’, la situación se hace más compleja si se tiene en cuenta que sólo un 4% de los entrevistados mencionó la causa política como motivo para su ingreso, en menor porcentaje se encuentra la disciplina (2%) y la vida en el monte (3%), lo que podría interpretarse como un bajo conocimiento de los fines de las organizaciones, es decir, de los ideales políticos y sociales de los actores del conflicto. En cambio, un 52% de los entrevistados manifiesta abiertamente su atracción por las armas y el uniforme, es decir, por los medios que utilizan dichas organizaciones para lograr sus fines. (...) Dichos atributos se constituyen en alternativa de solución a situaciones individuales como el maltrato, el enamoramiento, el aburrimiento o a situaciones relacionadas con la misma guerra como la venganza, la protección a su familia y/o dificultades con el bando contrario, frente a las cuales los mecanismos legales de solución de conflictos no operan u operan inadecuadamente. En ellas es más evidente que el ingreso ‘voluntario’ está determinado por la falta de alternativas y antecedido por la vulneración de sus derechos”.

⁷¹ Human Rights Watch, op. Cit., p. 9.

misma fuente que “*muchos deciden unirse a un grupo armado porque se sienten más seguros bajo su protección. La mayoría tiene un concepto muy vago de lo que conlleva la vida de combatiente hasta que es demasiado tarde para echarse atrás. A cambio de camaradería, alimentos y protección, los niños se ven expuestos a las enfermedades, el agotamiento físico, las lesiones, la muerte repentina y la tortura en manos del enemigo. Muchos no conservan ni el más mínimo contacto con sus familias*”⁷².

Por las anteriores razones, existe certeza jurídica sobre el carácter forzado y criminal del reclutamiento de menores de edad en todos los casos, independientemente de su apariencia de voluntariedad.⁷³

5. Violaciones graves de los derechos fundamentales prevalecientes de los menores víctimas del reclutamiento forzado durante su permanencia en las filas de los grupos armados ilegales. Las profundas violaciones de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento forzado, se ilustran con una descripción sumaria del tipo de actividades y cargas que son compelidos a asumir por los perpetradores de este crimen. Estudios especializados desarrollados por la Defensoría del Pueblo indican que los menores de edad vinculados a las guerrillas y grupos paramilitares realizan tres clases distintas de actividades al interior de sus filas: (a) actividades bélicas o militares propiamente dichas, (b) actividades de apoyo táctico a los combatientes, y (c) actividades de apoyo a la satisfacción de necesidades primarias de los combatientes.

(a) Actividades bélicas o militares.⁷⁴ En primer lugar, y sin consideración a su edad, estos niños, niñas y adolescentes son forzados desde que pueden portar un arma a combatir –es decir, a matar a otras personas y exponerse a la muerte y a lesiones en un enfrentamiento armado-, realizar emboscadas, participar en tomas y otras actuaciones armadas, cuidar secuestrados, torturar, asesinar a sus compañeros, fabricar e instalar explosivos y minas antipersonal, atemorizar a la población civil, marchar durante largos períodos de tiempo, realizar retenes, y actividades afines. El entrenamiento militar que reciben para realizar estas acciones es mínimo.⁷⁵ Según explica Human Rights Watch, “*se espera de ellos que participen en las atrocidades que se han convertido en el sello distintivo del conflicto colombiano*”, incluyendo la tortura o asesinato de prisioneros, figuras políticas y otras víctimas, hasta sus propios compañeros.

La realidad de la vida en las filas de los grupos armados ilegales para los menores víctimas de reclutamiento forzado es cruda, y les introduce directamente en un entorno de muerte,残酷和暴力:

⁷² Human Rights Watch, op. Cit., p. 6.

⁷³ Sobre este particular se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-203 de 2005, anteriormente citada, en la cual –como se verá más adelante- se explicó que el reclutamiento forzoso ha sido tipificado como un crimen de guerra a nivel internacional.

⁷⁴ Como lo explica la Defensoría del Pueblo, “se encontró que sin consideración de su edad y niveles de desarrollo, la población sujeto de estudio cumplió actividades propias de los grupos armados ilegales como si se tratase de cualquier otro combatiente” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

⁷⁵ La Defensoría del Pueblo precisa en su estudio de 2001 que “el 74% tiene 4 meses o menos de entrenamiento”; y en su estudio de 2006, que “algunos reciben capacitación especializada en enfermería y explosivos. Esto último incluye el proceso de recoger los explosivos, armar los artefactos e instalarlos”.

“...desde el principio se entrena a los niños reclutados tanto por la guerrilla como por los paramilitares a no tener piedad con los combatientes o simpatizantes del otro bando. Los adultos ordenan a los niños que maten, mutilen o torturen, preparándolos para cometer los abusos más crueles. Los niños no sólo se enfrentan al mismo tratamiento si caen en manos del enemigo, sino que también temen a sus compañeros. Los niños que incumplen sus deberes militares o intentan desertar se exponen a una ejecución sumaria por compañeros a veces menores que ellos. Los jóvenes reclutas están entrenados en el uso de modernos rifles de asalto desde los 11 años y marchan durante días con muy pocos alimentos, picados por los insectos y azotados por las tormentas. Muchos mueren o resultan heridos en los combates con tropas gubernamentales apoyados por helicópteros y artillería pesada. (...) al cumplir los 13 años, la mayoría de los niños reclutas han sido entrenados en el uso de armas automáticas, granadas, morteros y explosivos. En las fuerzas guerrilleras, los niños aprenden a ensamblar y lanzar bombas con cilindros de gas. Tanto con la guerrilla como con los paramilitares, los niños estudian el ensamblaje de minas quiebrapatas y aplican sus conocimientos sembrando campos mortales. Es habitual que su primera experiencia de combate se produzca poco después”⁷⁶.

La Defensoría del Pueblo coincide en este enfoque, al explicar que la participación en la guerra no solamente expone a estos menores a todo tipo de riesgos para su vida e integridad personal, sino que también conllevan “una inducción o constreñimiento a vulnerar los derechos de otros seres humanos, producto de la afectación de la población civil como consecuencia de acciones bélicas, atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de la población civil, y el uso de métodos y medios para generar terror o intimidación en la población.”⁷⁷ Como lo resume Human Rights Watch, “estos niños, la mayoría de los cuales proceden de familias pobres, combaten una guerra de adultos. ...Con frecuencia, los niños combatientes solo entienden mínimamente la finalidad del conflicto. ...Luchan contra otros niños con orígenes muy similares a los suyos y con una situación económica y un futuro igualmente gris”⁷⁸.

(b) Actividades de apoyo táctico a los combatientes. Estas actividades, de apoyo logístico y otras vinculadas a las necesidades militares, incluyen hacer guardia, participar en jornadas de entrenamiento militar, servir de mensajeros, realizar labores de investigación, cavar trincheras o letrinas, despejar el bosque, cortar y cargar leña, sepultar compañeros, recoger o despojar cadáveres, y otras similares. Estas acciones no sólo son violatorias de sus derechos en sí mismas, sino que al aumentar su visibilidad para los bandos opuestos en el conflicto armado, les exponen a riesgos adicionales para su vida e integridad.⁷⁹

(c) Actividades destinadas a la satisfacción de necesidades de sustento y mantenimiento de los combatientes. Por último, los niños reclutados forzosamente por los grupos armados ilegales son víctimas de situaciones de esclavización en las que se les obliga a cocinar para los combatientes, cuidar enfermos, lavar ropa, realizar labores agrícolas, hacer aseo en los campamentos, y actividades similares destinadas a contribuir al mantenimiento de las tropas irregulares. Estas

⁷⁶ HRW., p. 7.

⁷⁷ Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 *Boletín No.9 Defensoría del Pueblo*.

⁷⁸ Human Rights Watch, op. cit., p. 5.

⁷⁹ Como lo explica la Defensoría, estas actividades generan “situaciones que, al hacerlos más visibles con respecto a las acciones del contrario, los expone a graves afectaciones a sus derechos humanos, en el marco de prácticas que van desde los tratos crueles y degradantes, hasta la tortura, la privación de la libertad y la muerte.” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 *Boletín No.9 Defensoría del Pueblo*.]

actividades no son sólo en sí mismas lesivas de sus derechos fundamentales, sino que acarrean riesgos que también atentan en forma adicional contra su integridad y su vida.⁸⁰

Se ha denunciado con especial preocupación la situación de las niñas combatientes colombianas, quienes son víctimas de cuadros graves de violencia y explotación sexual. La Corte Constitucional describió la situación de las niñas y adolescentes reclutadas forzosamente por los grupos armados ilegales, en el Auto 092 de 2008, así: “*La violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas forzosamente por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: (i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada –a través de distintos medios, pero principalmente mediante la colocación de dispositivos intrauterinos y el uso de otros métodos anticonceptivos, en contra de su voluntad y sin información sobre las consecuencias de su implantación, en tanto “orden” de obligatorio cumplimiento-, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual. Se ha reportado por numerosas entidades nacionales e internacionales, de manera consistente y reiterada, que los miembros tanto de las guerrillas –de las FARC y el ELN- como de los grupos paramilitares –desmovilizados y en proceso de reconfiguración- que operan a todo lo largo del territorio nacional llevan a cabo este tipo de actos en forma sistemática en el curso de sus actividades criminales.*”⁸¹

⁸⁰ La Defensoría lo explica así: “Resulta significativo al respecto de estos hallazgos, los riesgos a la integridad física a los que se puedan enfrentar los niños, niñas y adolescentes expuestos a altas temperaturas, al uso de combustibles y otras condiciones poco seguras para cocinar; a condiciones insalubres en el cuidado de los enfermos que los exponen a un mayor riesgo de enfermedades infectocontagiosas; a los esfuerzos físicos que implica el cultivo de la tierra, sembrar y raspar coca. Y ligadas a lo anterior, las condiciones de seguridad propias de la siembra de cultivos ilícitos en zonas de violencia, habida cuenta de los riesgos a los que son sometidos, con respecto a las acciones de las que son responsables los grupos armados ilegales en disputa.” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

⁸¹ El estudio publicado en 2006 por la Defensoría del Pueblo provee un sustento adicional para estas afirmaciones de la Corte. Allí se indica: “(...) se encontró que un 22,4% de las y los adolescentes entrevistados afirmó haber usado un método anticonceptivo en contra de su voluntad, de los cuales, el 72,1% eran mujeres y el 27,9% hombres. Igualmente, que el método más utilizado de manera forzada era para el caso de las adolescentes la inyección y para los varones el condón. Así mismo, halló que del total de mujeres que afirmaron haber usado un método anticonceptivo – MAC en contra de su voluntad, el 90,5% señaló “en el grupo armado” como el momento en el que se produjo tal evento. // (...) ...el 24,3% de las y los adolescentes afirmó haber sido obligado a realizar acciones en su cuerpo o en el de otras personas en contra de su voluntad, entre las que se encuentran acciones relacionadas tanto con delitos contra la integridad, formación y dignidad sexuales, como con infracciones graves al derecho internacional humanitario. Si bien la frecuencia de acciones relacionadas con infracciones al DIH no fue desestimable, al detenerse en las acciones asociadas a la violencia sexual, se observó que un 25,5% de las personas que afirmó haber sido obligado a realizar acciones en su cuerpo o en el de otras personas en contra de su voluntad, señaló haber sido víctima de violencia sexual y que las víctimas fueron en su mayoría niñas y adolescentes mujeres. (...) ...se encontró que de las mujeres que afirmaron saber cuántas veces habían estado en embarazo (38), 26 señalaron el grupo armado como el momento en el que estuvieron alguna vez en tal estado; así mismo, que de los hombres que afirmaron saber cuántas veces habían estado en embarazo sus parejas (55), 30 señalaron el grupo armado como el momento en el que ellos se encontraban cuando sus parejas estuvieron en estado de gravidez.” [Defensoría del Pueblo: “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”. Noviembre de 2006 Boletín No.9 Defensoría del Pueblo.]

3.2.6. Respuesta estatal al riesgo de reclutamiento forzado por los grupos armados al margen de la ley.

La respuesta de las autoridades nacionales al problema del reclutamiento forzado de menores de edad se ha centrado notoriamente en la atención de los niños, niñas y adolescentes que se han desvinculado de las guerrillas o paramilitares.

Desde el punto de vista de la prevención, el Estado colombiano ha realizado esfuerzos encomiables pero no ha dado una respuesta específica a los distintos factores causales del reclutamiento forzado de menores de edad por los grupos armados ilegales. Ello se deduce sin dificultades de una lectura somera del informe presentado sobre este tema a la Corte por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007, en respuesta a las distintas denuncias que se hicieron sobre el tema en la sesión pública del 28 de junio anterior, informe que se cita a continuación:

“Casos de reclutamiento forzado de menores por los grupos armados ilegales.”

A efectos de evitar estos casos graves de infracción al DIH, el ministerio de Defensa Nacional, miembro del SNAIPD, ha venido implementando la Directiva Permanente No. 31602/CGFM-JEAIC-JADOI-571 de 2 de mayo de 2005, por la cual se imparte órdenes e instrucciones para evitar el reclutamiento forzado de niños, niñas y jóvenes por parte de grupos armados al margen de la ley en todo el territorio nacional, específicamente, en sectores identificados del Departamento del Cauca y ciudades como Medellín y Bogotá. Así mismo, en los municipios del departamento del Caquetá y Magdalena.

A través de esta Directiva las Fuerzas Militares establecen las actividades a implementar por parte de los Comandos de cada Fuerza dentro de sus Unidades, tales como: campañas de prevención contra el reclutamiento forzado a través de emisoras institucionales que invitan al rechazo a pertenecer a grupos ilegales; visitas a institutos educativos; emisión de cartillas, afiches, volantes, etc., apoyo de las Autoridades locales, departamentales y nacionales para evitar el reclutamiento forzado; actividades con la población desplazada cabeza de familia para concientizarlos sobre las consecuencias del reclutamiento forzado de sus hijos por grupos al margen de la ley; acciones cívico-militares, tales como: obras de teatro, videos y conferencias, etc.

En desarrollo de las referidas actividades, se han llevado a cabo las siguientes actividades:

1. *Campaña Preventiva para el alistamiento de menores a grupos ilegales denominada: ‘MEJOR PREVENIR QUE DESMOVILIZAR’, con dos objetivos principales: 1.- La sensibilización de los niños y niñas a partir de un conocimiento orientado de los eventos de violencia generalizada, así como, del papel que han jugado sus diversos actores, 2.- Orientación sobre el compromiso que tienen con el futuro del país.*
2. *Ayuda psicológica para lograr una reincorporación efectiva a la sociedad de los jóvenes desmovilizados de los grupos ilegales, a través del ICBF, dando una nueva proyección de vida, diferente a la de pertenecer a los grupos armados ilegales.*
3. *La no incorporación de menores de edad para la prestación del servicio militar obligatorio por parte de las Fuerzas Militares de Colombia, con base en lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, por la cual se consagran instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia; prorrogada y modificada mediante Ley 782 de diciembre 23 de 2002.*
4. *Cursos de capacitación, entrenamiento y reentrenamiento de los miembros de las Fuerzas Militares de las Escuelas de formación sobre las normas nacionales e internacionales de protección de los menores en Colombia.*

5. *Elaboración e implementación de las propuestas presentadas por las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares de campañas estratégicas para incentivar la desmovilización masiva y la prevención del reclutamiento forzado por parte de las organizaciones armadas al margen de la ley.*
6. *Programa radial de 1 hora semanal, en la emisora Alternativa Estéreo, la cual se encuentra en el Cantón Norte del Centro de Educación Militar ‘Escuela de Artillería’ con el propósito de enviar mensajes institucionales de prevención del reclutamiento forzado en menores y adultos.*
7. *Diseño de tres (3) tipos de volantes para niños y niñas, cuyo mensaje es decir NO al reclutamiento forzado y denunciar dicha actividad ilegal.*
8. *Mecanismos de apoyo y asistencia técnica a las instituciones escolares que cuentan dentro de su población escolar, con niños y niñas desvinculados, para prestar una adecuada atención socio afectiva.*
9. *Protección y tratamiento adecuado a menores en desarrollo del convenio No. 00790844 celebrado entre la Policía Nacional y el ICBF, de acuerdo a las funciones estipuladas en el artículo 282 del Código del Menor.*
10. *‘Programa Servicio Social Estudiantil’, de la Policía Nacional, creado bajo la Ley 115 de 1994, Art. 97 del Ministerio de Educación, a través del cual los estudiantes de educación media prestarán un servicio social obligatorio de 80 horas. De acuerdo al Decreto 1860 de 1994, Art. 39, el ‘Servicio Social Estudiantil’ que prestan los estudiantes de la educación media, tiene el propósito principal de integrarse a la comunidad para contribuir a su mejoramiento social, cultural y económico, colaborando en los proyectos y trabajos que se llevan a cabo y desarrollar valores de solidaridad y conocimiento del educando respecto a su entorno social. Este programa además de generar liderazgo y conciencia social, permite que los menores reconozcan e interpreten sus derechos y deberes, llenándolos de herramientas de protección frente a la amenaza de los Grupos Armados ilegales que pretenden reclutarlos en sus filas.*
11. *Instrucciones a los Comandos de cada Fuerza por el Comando General de las Fuerzas Militares mediante oficios Nos. 30743/CGFM-JEMC-JEOPC-JODOC-375 de 6 de marzo de 2007 para que impartan órdenes encaminadas a la prohibición de realizar cualquier actividad de inteligencia militar con niños, niñas y adolescentes, en especial, entrevistas, operativos o solicitar cualquier tipo de colaboración y a trabajar conjuntamente con las instituciones para garantizar las condiciones de seguridad de los niños, niñas y jóvenes y se proteja su vida e integridad personal.”*

Ahora bien, durante la sesión pública de información técnica del 28 de junio de 2007 realizada ante la Corte Constitucional, los representantes de distintas entidades efectuaron graves denuncias sobre la ocurrencia del delito de reclutamiento forzado de menores de edad a todo lo largo del país. En respuesta a estas denuncias, la Corte profirió el Auto 171 de 2007; en él se constató que “*en el curso de dicha sesión técnica, distintos participantes efectuaron graves denuncias sobre la comisión, aparentemente reiterada, de delitos contra los menores de edad en situación de desplazamiento, concretamente de los delitos de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, trata de seres humanos, abuso y explotación sexual, en distintos lugares del país y como un fenómeno generalizado que afecta a este grupo poblacional, especialmente vulnerable, en su conjunto, sobre el cual no se presentan denuncias en atención a las amenazas de sus perpetradores, por miedo o desconfianza ante las autoridades, o por simple ignorancia de las víctimas y sus familias sobre sus derechos constitucionales a la verdad, justicia y reparación, y a recibir una especial protección por parte del Estado. Quienes participaron en la sesión técnica indicaron, en particular, que el reclutamiento forzado de menores se presenta con particular fuerza en Arauca, Putumayo, el sur de Bolívar, Valle del Cauca, Guaviare, Amazonas, Vaupés, Casanare, Meta, Risaralda, Antioquia, Santander y Nariño, y mencionaron los municipios de Cocorná, Barrancabermeja, Cartagena –barrios El Pozón y Néstor Mandela-, Arquía, Quibdó y Soacha*”. También se constató en este auto que “*la Corte Constitucional no ha sido informada hasta el momento sobre la iniciación o adelantamiento de investigaciones penales por la comisión de estas graves violaciones de la ley penal por parte de la Fiscalía General de la Nación, ni sobre la*

existencia de programas especiales de protección a las víctimas o denunciantes de tales hechos punibles; y que durante la sesión técnica del 28 de junio, se afirmó que estas manifestaciones de criminalidad están amparadas por la impunidad". En consecuencia, se solicitó al Fiscal General de la Nación que dentro de un término prudencial informara a la Sala Segunda de Revisión de la Corte "sobre el adelantamiento de investigaciones penales en relación con los graves delitos que fueron denunciados en la sesión técnica del 28 de junio como hechos punibles de frecuente comisión contra los menores de edad en situación de desplazamiento".

En respuesta a este requerimiento de la Corte, el Director Nacional de Fiscalías (E) comunicó a la Sala, mediante oficio del 19 de julio de 2007, lo siguiente:

"Para dar cumplimiento al requerimiento efectuado por esa corporación mediante el oficio de la referencia, respetuosamente solicito hacer llegar a este Despacho, copia de la denuncia efectuada en la sesión técnica del 28 de junio de la Sala Segunda de Revisión de esa Corporación, en el que presuntamente se denunciaron hechos punibles de frecuente comisión contra menores de edad en situación de desplazamiento. // Lo anterior, con el fin de encausar la búsqueda en los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación, por cuanto para el acceso a ellos, es necesario contar con nombres, identificación o a lo sumo lugar y fecha de los asuntos delictivos."

Dado que los factores que impiden la presentación formal de denuncias por las víctimas de estos delitos fueron claramente identificados en el Auto 171 de 2007, la Corte no dio respuesta a este oficio de la Fiscalía, el cual revela la postura poco proactiva del ente acusador en relación con la investigación de estos graves crímenes.

3.3. Riesgo excesivo de ser víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE).

3.3.1. Situación fáctica acreditada ante la Corte.

Los niños, niñas y adolescentes colombianos son víctimas demasiado frecuentes de minas antipersonal (MAP) y de municiones abandonadas sin explotar (MUSE) a lo largo del territorio nacional, principalmente en las áreas rurales del país.

A su turno, la victimización desproporcionada de niños, niñas y adolescentes por minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar genera directamente, en forma comprobada, el desplazamiento de sus familias y sus comunidades. También opera como una causa indirecta de desplazamiento, ya que situaciones de esta índole generan en muchos casos el *confinamiento* de familias y comunidades enteras, lo cual a su turno opera como causa de desplazamiento forzado a corto plazo.

El problema humanitario planteado a las autoridades colombianas por la presencia de MAP/MUSE en el territorio nacional se ha incrementado dramáticamente en el curso de los últimos años. Colombia es considerada por diversas fuentes especializadas como el país más afectado por MAP y MUSE en toda América, situación que resulta de cuatro décadas de conflicto armado interno.⁸² El

⁸² Así se explica en el informe "Landmine Monitor Report 2007" sobre Colombia, producido por ICBL (International Campaign to Ban Landmines): "*Colombia se considera como el país mayormente afectado por minas terrestres y residuos explosivos de guerra en las Américas, como resultado de 40 años de conflicto*

número de municipios del país afectados por la presencia de MAP y MUSE se ha quintuplicado desde 1999 hasta 2007 – en efecto, mientras que en 1999 el Gobierno reportaba afectación de 125 municipios en 22 departamentos, para mayo de 2006 la cifra había subido a 646 municipios en 31 departamentos, y en 2007 se reportó un incremento a 669 municipios en 31 departamentos.⁸³ La inmensa mayoría de los incidentes de víctimas de MAP y MUSE se han reportado en zonas rurales del país; únicamente el 3% ha ocurrido en áreas urbanas.⁸⁴

Colombia también reporta los mayores índices en el mundo de víctimas mortales o de lesiones personales causadas por estos artefactos bélicos. Según los informes provistos por el Gobierno Nacional (Observatorio de Minas Antipersona del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH) y recogidos en los informes “Landmine Monitor Report” de 2006 y 2007 para Colombia, mientras que en 2003 se presentaron 734 casos de accidentes con MAP/MUSE, en 2004 se reportaron 882, en 2005 se presentaron 1112, y en 2006 hubo 1106. Estas cifras corresponden únicamente a los reportes oficiales sobre la situación, y no reflejan el alto subregistro de víctimas de MAP y MUSE que se ha denunciado en el país.

En este contexto, los niños, niñas y adolescentes del campo colombiano caen víctimas de minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar con una frecuencia excesivamente alta. Según datos oficiales, compilados y publicados por el “Landmine Monitor Report”, en 2005 hubo 93 menores de edad afectados por estos artefactos (28 niñas y 65 niños); en 2006 se registraron 66 víctimas menores de edad (54 niños y 12 niñas); en el primer semestre de 2007, 22 menores fueron víctimas de estos artefactos criminales (17 niños, 4 niñas, 1 menor de sexo desconocido); para el final de 2007, se había registrado un total de 49 víctimas menores de edad en todo el país⁸⁵. Se estima que entre 1990 y junio de 2006, se presentaron al menos 535 casos (117 niñas, 418 niños y 33 menores de sexo desconocido).⁸⁶ Estos números no reflejan el amplio subregistro del que se ha dado cuenta por diversas fuentes.

Los estimativos sobre el porcentaje total de las víctimas civiles de MAP/MUSE en Colombia que son menores de edad varían. Diversas fuentes como UNICEF y Save the Children coinciden en estimar que en Colombia el 90% de las víctimas de minas terrestres son civiles, entre los cuales el 50% son niños, niñas y adolescentes.⁸⁷ El Comité Internacional de la Cruz Roja denuncia que entre 20% y 30% de víctimas de MAP son niñas y niños⁸⁸ -porcentajes que no incluyen los adolescentes víctimas de estos artefactos-. El Gobierno Nacional, por su parte, presenta cifras en las que los

armado interno” (Traducción informal: “Colombia is considered to be the country most affected by landmines and explosive remnants of war (ERW) in the Americas, as a result of 40 years of internal conflict.”)

⁸³ Se ha reportado consistentemente que los departamentos mayormente afectados por este fenómeno son Antioquia, Meta, Nariño y Bolívar. Sin embargo, solamente el departamento de San Andrés y Providencia se encuentra libre de este flagelo criminal.

⁸⁴ Landmine Monitor Report 2007.

⁸⁵ Ver el comunicado: “UNICEF deploра la muerte de madre y sus dos bebés por accidente en campo minado en el municipio de Palmira”, Bogotá, enero 30 de 2008.

⁸⁶ Las cifras son tomadas del informe Landmine Monitor Report para Colombia de los años 2006 y 2007, y de los informes presentados ante la Corte Constitucional por ACNUR. Ver: www.icbl.org/lm/>.Colombia.Landmine Report 2006, 2007.

⁸⁷ ACNUR, UNICEF, Save the Children Suecia: ‘Acciones por los derechos de los niños. ARC. Minas Antipersona’. Ver el Balance 2004-2007 de ACNUR, y la intervención de este organismo ante la Corte Constitucional en la sesión pública de información técnica del 28 de junio de 2007.

⁸⁸ Idem.

menores de edad representan entre el 10% y el 20% del total de víctimas civiles de MAP y MUSE en el país en los últimos años.

Independientemente de si el porcentaje de víctimas civiles de MAP/MUSE que representan los menores de edad es del 10%, del 20% o del 50%, para la Corte Constitucional existe claridad respecto del hecho de que cada uno de estos casos individuales de victimización bélica de niños, niñas y adolescentes configura, en sí mismo, una de las peores violaciones posibles de la Constitución Política en sus fundamentos mismos, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Más aún, por encima de las divergencias en el cálculo del porcentaje de víctimas menores de edad, el hecho mismo de que niños, niñas y adolescentes conformen un segmento diferenciable y significativo de las víctimas civiles de estos aparatos mortíferos exige una respuesta diferencial e inmediata de parte del Estado.

La victimización desproporcionada de menores de edad por minas antipersonal y municiones sin explotar se deriva de varios factores causales, entre los cuales se incluyen: la falta de señalización de campos minados; la falta de sensibilización de los combatientes y de la población civil sobre los peligros que representan estos artefactos, en particular por la ausencia de estrategias serias de educación en el riesgo de minas (ERM); la utilización indiscriminada de MAP en lugares frecuentados por niños, niñas y adolescentes, tales como sitios aledaños a las escuelas, caminos y rutas de paso de civiles, fuentes de agua, linderos de hogares y fincas; y la siembra deliberada o el abandono de MAP/MUSE en lugares aledaños a los asentamientos poblacionales –en tanto estrategia deliberada de confinamiento de la población o de protección de áreas de cultivos ilícitos⁸⁹–, sitios por los cuales necesariamente habrán de transitar menores de edad, usualmente camino a las escuelas o al campo.⁹⁰

Tres tragedias recientemente ocurridas en el país ilustran la magnitud del impacto de las minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar sobre los niños colombianos. La primera de ellas tuvo lugar en Palmira (Valle) en enero de 2008, cuando una mujer campesina y sus dos bebés murieron al pisar una mina antipersonal en un camino⁹¹ La segunda acaeció en Samaniego (Nariño)

⁸⁹ Ver en este sentido el Landmine Monitor Report de 2007: “los grupos armados no estatales utilizan las minas no solamente para ganar control sobre el territorio o en tanto táctica de combate, sino también como medio para controlar a la población civil. Las minas actúan como cinturones defensivos que encierran a las comunidades dentro del territorio minado, de forma tal que las personas solo pueden transitar a través de áreas específicas monitoreadas por los grupos armados no estatales, so riesgo de exponerse a la victimización por minas. Cuando un grupo armado no estatal es derrotado y otro grupo se toma el control, las poblaciones locales pueden ser desplazadas, y personas de otras áreas introducidas, creando un nuevo ciclo de desplazamiento y víctimas de minas” (traducción informal: “mines are used by NSAGs not only to gain control over territory or as a tactic during combat but also as a way of controlling the civilian population. Mines act as defensive belts that lock the communities inside the mined territory, so people can only transit through specific areas monitored by NSAGs or risk becoming a mine casualty. When an NSAG is defeated and another group takes over, the indigenous population may be displaced and people from other areas brought in, creating a new cycle of displacement and mine casualties”).

⁹⁰ Ver: www.icbl.org/lm/>.Colombia. Landmine Report 2006. En igual sentido, ver el Balance ACNUR 2004-2007: “Los hechos, se encuentran relacionados con la falta de señalización de campos minados, la ausencia de sensibilización y la utilización indiscriminada de estos artefactos en lugares frecuentados por niños y niñas, como alrededores de escuelas, rutas de paso de civiles y fuentes de agua, entre otros.”

⁹¹ Ver el comunicado: “UNICEF deplora la muerte de madre y sus dos bebés por accidente en campo minado en el municipio de Palmira”, Bogotá, enero 30 de 2008.

en las semanas previas a la adopción de la presente decisión; tres niños indígenas Awá –Dumar Alexander, Leuvar y José Dilmer Pai Nasticum- murieron al pisar una mina antipersonal cuando regresaban a su hogar en el resguardo de Planadas Telembí luego de pescar en un río aledaño. Dos de ellos murieron instantáneamente, y el tercero pocos minutos después sin posibilidad alguna de recibir atención médica de emergencia.⁹² La tercera ocurrió aún más recientemente, el día 29 de septiembre de 2008, cuando una joven de 16 años de edad y su bebé de nueve meses murieron al activar una mina antipersonal de las FARC en zona selvática del Guaviare, en un camino que conduce del caserío Ceiba al municipio de San José del Guaviare.⁹³

Estos son solo tres ejemplos particularmente consternantes que demuestran el tipo de accidentes a los que están expuestos los menores de edad en el país por virtud de las minas antipersonal y los residuos de guerra abandonados, que proliferan a lo largo del territorio nacional.

La presencia de MAP y MUSE en el territorio habitado por los menores de edad del país no solamente constituye un riesgo para su vida e integridad personal. También vulnera su derecho a la educación –coartado por la imposibilidad de llegar a la escuela dado el riesgo de minas en el camino, o por las discapacidades derivadas de los accidentes cuyas víctimas sobreviven-, así como su derecho a la libre circulación; cuando las minas se constituyen en causa de confinamientos poblacionales, los menores de edad presentes entre la población confinada suelen ser los más afectados por las situaciones de desabastecimiento nutricional y de servicios de salud. A su vez, como se vio anteriormente, las minas antipersonal y las municiones abandonadas sin explotar generan, directa e indirectamente, el desplazamiento forzado de la población.

3.3.2. Respuesta estatal al peligro planteado por las minas antipersonal y las municiones sin explotar para los menores de edad.

El informe aportado a la Corte Constitucional por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 no contiene indicaciones sobre la respuesta estatal al riesgo planteado para los niños, niñas y adolescentes por las minas antipersonal, y su carácter de causa directa de desplazamiento forzado de familias y comunidades.

Sin embargo, el Gobierno Nacional sí efectuó posteriormente un pronunciamiento conciso ante la Corte sobre el particular, con ocasión de la sesión pública de información técnica realizada el 1º de abril de 2008, sobre la incorporación de un enfoque diferencial de discapacidad dentro de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia. En esta ocasión, el Gobierno Nacional se pronunció a través del Director del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA); por su importancia y por constituir la principal respuesta estatal al riesgo de MAP/MUSE para los niños, niñas y adolescentes, los apartes pertinentes de este informe se reseñan en detalle a continuación.

⁹² El caso fue informado a la opinión pública por diversas fuentes, entre ellas ACNUR –ver http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=7788– y la página de noticias de la Fuerza Aérea Colombiana –ver www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=28526&facmil_2007=db7e07df02b102e6075595021bf28fd1

⁹³ Este caso ha sido reportado por diversas fuentes a la opinión pública; entre ellos, el diario El Espectador, versión electrónica del 29 de septiembre de 2008 –ver <http://www.elespectador.com/tags/minas-antipersonal>– y en la página de noticias de la Fuerza Aérea Colombiana – ver http://www.fac.mil.co/?idcategoria=30437&facmil_2007=fe2958d2bfc1a59

3.3.2.1. En primer lugar, se reconoce la gravedad del problema de MAP/MUSE en el país, y su impacto profundo sobre los derechos fundamentales:

“El uso de Minas Antipersonal (MAP) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), y la presencia de Municiones sin Explotar (MUSE) en los territorios del país, representan una grave infracción al Derecho Internacional Humanitario y un obstáculo de primer orden al desarrollo. Es tal su impacto sobre las comunidades e individuos afectados, que la presencia o sospecha de presencia de estos artefactos y la ocurrencia de accidentes significa la vulneración de un conjunto especialmente amplio de derechos. Adicionalmente a la vida, la integridad física y al desarrollo socioeconómico, el uso de estos artefactos puede implicar una negación de:

- Una adecuada alimentación, medios de producción de alimentos y el acceso a agua potable.
- Condiciones de vida adecuadas para mantener la salud mental y física y el bienestar, sin miedo ante la posibilidad de ser víctima de un accidente con MAP, AEI o MUSE.
- Acceso a la educación y condiciones laborales favorables y seguras.
- Vivienda adecuada y retorno a los hogares y comunidades, en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado interno.
- Libertad de movimiento y libertad de asociación.
- Participación en las instituciones democráticas.
- Acceso equitativo a servicios públicos y a la vida cultural y religiosa.

Existe una fuerte asociación entre el problema de minas antipersonal y discapacidad, en la medida en que los accidentes por MAP, AEI, MUSE, cuando no producen la muerte de la víctima (25% de los casos), generan afectaciones directas como las presentadas en la Tabla No. 1⁹⁴. Adicionalmente, pueden registrarse afectaciones que se manifiestan posteriormente o inclusive, casos de discapacidad secundaria. Es claro que estos accidentes constituyen una causa de discapacidad.”

3.3.2.2. En segundo lugar, el Gobierno Nacional reconoce y resalta la relación directa que existe entre la proliferación de MAP/MUSE en el país y el desplazamiento forzado, en los términos siguientes:

“Es evidente que existe una relación entre el problema generado por las MAP, AEI y MUSE, y el desplazamiento forzado interno. La contaminación del territorio por estos artefactos explica, en algunos casos, situaciones de desplazamiento. Cuando una víctima de MAP, AEI o MUSE es obligada a abandonar su territorio, se configura una vulneración a un conjunto especialmente amplio de derechos.”

3.3.2.3. A continuación el informe describe el contenido y funciones del Programa Presidencial de Atención Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA):

“El PAICMA, creado mediante el decreto 2150 de 2007, constituye el Centro para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal en Colombia, bajo las directrices de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal. Su función principal es la de coordinar los diferentes actores del AICMA con el propósito de atender adecuadamente a las comunidades afectadas, asegurar la sostenibilidad y la calidad de las intervenciones, y hacer seguimiento a la situación de afectación. Para ello, sus actividades prioritarias son:

- Planeación, regulación, control, monitoreo y evaluación de las acciones de actores estatales y no estatales que son ejecutores de las intervenciones, en el corto, mediano y largo plazos.
- Conformación de una red amplia y estable de intervenientes (stakeholders) en el proceso de política, que garantice alianzas y complementariedades entre sectores y niveles de gobierno, el sector estatal y el tercer sector.
- Movilización y distribución de recursos para las acciones contra MAP, AEI y MUSE, y reporte y rendición de cuentas (accountability) ante comunidades, organizaciones del tercer sector, entidades de control y cooperantes.
- Acciones en el nivel operativo y el nivel táctico alineadas con las prioridades estratégicas, y asumidas por las organizaciones en la mejor posición para lograr el mayor impacto posible frente a las personas y comunidades afectadas.
- Incorporación de innovaciones en las intervenciones que maximicen su impacto, a partir de una actividad constante de aprendizaje y difusión de conocimiento que reconozca el valor de un proceso de política basado en resultados y en evidencia.

En materia de asistencia a víctimas, le corresponde al PAICMA definir e implementar estructuras y procedimientos de coordinación y desarrollo del modelo de asistencia a víctimas de MAP, AEI y MUSE, procurando su integración con el modelo de Protección Social y el de asistencia a víctimas de la violencia política. A continuación se enuncian los roles del PAICMA frente a cada una de las funciones que hacen parte del Modelo de Asistencia a Víctimas de MAP/AEI/MUSE, tanto en su componente de atención integral, como en el de promoción del ejercicio de derechos.

⁹⁴ Nota la Corte que en esta Tabla se enuncian las heridas leves, la amputación o pérdida de miembro, las esquirlas, las fracturas, las laceraciones, las lesiones, el trauma y las quemaduras como afectaciones causadas por estos aparatos.

ROL DEL PAICMA FRENTE AL MODELO DE ASISTENCIA A VICTIMAS DE MAP, MUSE Y AEI	
Funciones en Atención Integral	Rol PAICMA
Brindar atención prehospitalaria (rescate, primeros auxilios, traslado), de la urgencia, médicoquirúrgica y rehabilitación.	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar problemas en la atención integral y las oportunidades relativas a su mejoramiento. - Identificar en conjunto con las autoridades competentes, acciones que permitan garantizar la atención prehospitalaria, atención de la urgencia, médicoquirúrgica y rehabilitación. - Movilizar recursos nacionales e internacionales para implementación de soluciones. - Acompañar la gestión de proyectos orientados a mejorar la calidad y la cobertura de la atención prehospitalaria (rescate, primeros auxilios, traslado), de la urgencia, médicoquirúrgica y la rehabilitación.
Propender por la inclusión socioeconómica de las víctimas de MAP, MUSE y AEI, que inicia en su educación y formación, y concluye con la generación de ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar en conjunto con las organizaciones competentes, los programas de educación y formación adecuados a las necesidades de las víctimas de MAP, MUSE y AEI. - Movilizar recursos hacia proyectos productivos. - Promocionar la vinculación laboral de las víctimas de MAP, MUSE y AEI por parte de las empresas en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial. - Suministrar información acerca de los perfiles ocupacionales de las víctimas de MAP, MUSE y AEI.
Apoyar los procesos de rehabilitación y de inclusión basada en ayudas económicas y tratamientos preferenciales en educación, vivienda y crédito especialmente.	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar problemas en el apoyo de rehabilitación e inclusión. - Proponer soluciones ante las organizaciones y entidades competentes.
Asesorar a las comunidades afectadas en Atención Integral.	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar proyectos para asistencia a víctimas de MAP, MUSE y AEI con base comunitaria y movilizar recursos para su ejecución. - Promover la formulación de planes de contingencia por parte de las comunidades afectadas. - Promover la difusión de información pública sobre la Ruta de Atención Integral. - Liderar la organización de brigadas de asistencia en situaciones que requieran intervención de emergencia.
ROL DEL PAICMA FRENTE AL MODELO DE ASISTENCIA A VICTIMAS DE MAP, MUSE Y AEI	
Funciones en la promoción del ejercicio de derechos.	Rol PAICMA
Divulgar información acerca de los derechos, los deberes, la oferta institucional y los procedimientos correspondientes a la asistencia a las víctimas de MAP, MUSE y AEI.	<ul style="list-style-type: none"> - Proveer a las víctimas de MAP, MUSE y AEI, y a las comunidades afectadas, de información acerca de los derechos y deberes, la oferta institucional y los procedimientos de la atención integral. - Proveer información a las entidades y organizaciones competentes acerca de sus responsabilidades y obligaciones y la oferta institucional existente en atención integral.
Acompañar a las víctimas de MAP, MUSE y AEI durante la Ruta de Atención Integral (Case Management)	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar problemas y oportunidades existentes en la ruta de atención. - Activar la respuesta institucional frente a las dificultades de las víctimas de MAP, MUSE y AEI en el cumplimiento de la ruta de atención.
Generar espacios de participación en la política de asistencia a víctimas de MAP, MUSE y AEI.	<ul style="list-style-type: none"> - Generar espacios de participación en la formulación de la política de asistencia.
Eliminar las barreras económicas en el acceso a los servicios de atención integral.	<ul style="list-style-type: none"> - Formular conjuntamente con las entidades competentes las soluciones ante las barreras identificadas. - Movilizar recursos nacionales e internacionales para la implementación de soluciones en el acceso a los servicios de atención integral.
Revisar y ajustar los mecanismos y el modelo de atención integral.	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar la revisión y el ajuste del modelo de asistencia integral.
ROLES TRANSVERSALES DEL PAICMA	
<ul style="list-style-type: none"> - Recopilar información sobre víctimas de MAP, MUSE y AEI, condiciones de victimización, estado de la asistencia y cambios en el perfil ocupacional. - Asegurar la consideración de las víctimas de MAP, MUSE y AEI en las políticas de discapacidad, generación de ingresos, empleo, salud pública y asistencia a víctimas de MAP, MUSE y AEI.” 	

3.3.2.4. A continuación, el informe describe los logros del Estado colombiano frente a las víctimas de estos artefactos así:

“La última década ha resultado definitiva en la adopción e implementación de medidas contra el problema representado por las MAP/AEI/MUSE. La “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de MAP y sobre su destrucción (Convención de Ottawa) y la normatividad nacional en materia de Acción Integral contra MAP/AEI/MUSE (Ley 759 de 2002), asistencia a víctimas de la violencia política, desplazamiento y discapacidad, son los referentes nacionales mínimos obligatorios que guían las acciones del Estado colombiano en AICMA, en cada uno de sus pilares: asistencia a víctimas, educación en el riesgo (ERM), desminado humanitario, destrucción de arsenales almacenados de MAP, y advocacy.

- Para la coordinación y el seguimiento de la AICMA en Colombia se cuenta con un Sistema de Gestión de Información robusto (IMSMA, Information Management System for Mine Action), administrado por el PAICMA. A partir del mes de junio de 2007 se implementó una nueva versión de la ficha de monitoreo y seguimiento a las víctimas de MAP/AEI/MUSE, que captura la situación de desplazamiento forzado interno.

- Estas labores de monitoreo y seguimiento tienen como referente la “Ruta de Atención a víctimas de MAP y MUSE”, la cual es un instrumento para la armonización de los esfuerzos de las entidades prestadoras y provisoras de servicios, y de difusión de los derechos de las víctimas. En la Ruta se refleja una concepción integral de los procesos de rehabilitación de las víctimas, que está permitiendo el avance práctico hacia perspectivas como la Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC), y la identificación de los cuellos de botella y las dificultades que enfrentan las víctimas en los procesos de asistencia.

-Las prestaciones que realizan el Fosyga y Acción Social en el marco de la Ley 318 de 1997, son determinantes de primer orden de la situación de las víctimas de MAP/AEI/MUSE en la Ruta de Atención. Una aproximación al alcance actual de estas prestaciones se incluye en la Tabla No. 2, la cual además refleja las condiciones de las víctimas heridas y en situación de desplazamiento forzado interno.

- La visibilización del problema de contaminación del territorio nacional por MAP/AEI/MUSE y de sus consecuencias sobre las comunidades e individuos afectados, ha permitido el tránsito hacia el reconocimiento y respuesta a las relaciones entre este y el desplazamiento forzado interno. En este sentido, la Acción Integral contra MAP/AEI/MUSE se concibe como una estrategia que aporta de manera directa a la prevención del desplazamiento forzado interno, y a la protección de las comunidades que desean retornar y alcanzar la estabilización socioeconómica. Los logros del Estado colombiano en esta dirección se indican en la Tabla No. 3 de acuerdo con los principales componentes de la AICMA.

Tabla No. 2. Alcance de reclamación de derechos por víctimas de MAP/AEI/MUSE (Ley 418 de 1997)

Unidad Territorial	No. De víctimas por MAP/AEI/MUSE		No.víctimas civiles por MAP/AEI/MUSE heridas	No. de víctimas civiles heridas por MAP/AEI/MUSE atendidas (1)		No.víctimas civiles MAP/AEI/MUSE en situación de desplazamiento forzado interno (SDFI)	No.víctimas civiles por MAP/AEI/MUSE en SDFI atendidas (2)	
	Civiles	Miembros FuerzaPública		Fosyga	Ayuda humanitaria (Acción Social)		Fosyga	Ayudas humanitarias (Acción Social)
Antioquia	Vr.Absoluto	681	891	1278	165	182	108	61
	Vr.Relativo	15.05%	12.94%	24.16%	12.91%	14.24%	40.00%	56.48%
Bolívar	Vr.Absoluto	141	370	440	22	38	20	11
	Vr.Relativo	3.12%	5.37%	8.32%	5.00%	8.64%	7.41%	55.00%
Magdalena	Vr.Absoluto	23	17	23	0	0	0	0
	Vr.Relativo	0.51%	0.25%	0.43%	0.00%	0.00%	0.00%	-
Nariño	Vr.Absoluto	194	95	206	48	33	15	7
	Vr.Relativo	4.29%	1.38%	3.89%	23.30%	16.02%	5.56%	46.67%
Nte. Santander	Vr.Absoluto	108	375	359	19	31	16	12
	Vr.Relativo	2.39%	5.45%	6.79%	5.29%	8.64%	5.93%	75.00%
Putumayo	Vr.Absoluto	33	123	105	3	2	1	0
	Vr.Relativo	0.73%	1.79%	1.99%	2.86%	1.90%	0.37%	0.00%
Santander	Vr.Absoluto	133	135	215	16	36	14	12
	Vr.Relativo	2.94%	1.96%	4.07%	7.44%	16.74%	5.19%	85.71%
Valle	Vr.Absoluto	24	115	86	3	2	0	0
	Vr.Relativo	0.53%	1.67%	1.63%	3.49%	2.33%	0.00%	-
Total Nacional	Vr.Absoluto	4.524	6.885	5.289	477	528	270	168
<i>Fuentes: IMSMA – SIPOD – Acción Social</i>								
<i>(1) Valores relativos frente a cifras de referencia departamental.</i>								
<i>(2) Valores relativos frente a las cifras de referencia departamento de víctimas en situación de desplazamiento forzado interno.”</i>								

Tabla No. 3: Principales resultados de la AICMA según áreas de intervención frente a comunidades afectadas y víctimas.

Unidad Territorial	Gestión Territorial: Comité de MAP constituidos (1)	Víctimas acompañadas individualmente por PAICMA (1)	Operaciones de desminado (2)		Municipios intervenidos en Educación en el Riesgo (ERM)	Gestión de información (4)		Encuentro de víctimas realizados (3)	Recursos de cooperación movilizados (3)
			Campos	Desminado Humanitario de Militares		Eventos registrados	Víctimas registradas		
Antioquia	1	52	1	1	4	2424	1572	1	\$3.828.117.588
Bolívar	1	13	2	1	2	1159	511	0	\$605.828.948
Magdalena	1	1	0	0	1	103	40	0	\$ -
Nariño	1	48	0	0	2	438	289	0	\$429.000.000
Nte.de Santander	1	12	0	0	1	662	483	0	\$605.828.948
Putumayo	0	2	0	0	0	315	156	0	\$429.000.000
Santander	1	1	0	0	2	734	268	0	\$605.838.948
Valle	0	7	0	0	2	227	139	0	\$724.000.000
Total nacional	17	252	7	3	58	12426	6885	4	\$11.292.473.380

Fuentes: IMSMA-PAICMA

(1) Con fecha de corte 29 de febrero de 2008-09-15

(2) Realizadas o en curso enero 2005-febrero de 2008

(3) Entre enero de 2007 y febrero de 2008

(4) En el marco del Sistema de Gestión de Información para la Acción contra Minas (IMSMA, por sus siglas en inglés) entre 2002-2008.

3.3.2.5. El siguiente capítulo de este informe enumera los “Retos en la AICMA frente a las víctimas de MAP/AEI/MUSE, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en situación de Desplazamiento Forzado Interno (SDFI)”, así:

“- Aumentar el alcance y elevar la calidad de la información disponible sobre la situación de las víctimas de MAP/AEI/MUSE frente a la Ruta de Atención Integral. Es necesario asegurar que para cada víctima reportada que haya sobrevivido el accidente por MAP/AEI/MUSE se conozca los servicios que ha recibido y su nivel de rehabilitación. Lo

anterior implica generar obligaciones y compromisos de recolección y reporte de datos por parte de entidades estatales y del Tercer Sector que prestan servicios de asistencia.

- Profundizar las estrategias de divulgación y promoción de los derechos de las víctimas de MAP/AEI/MUSE. El desconocimiento por parte de las víctimas de sus derechos y de los mecanismos de reclamación ante las entidades responsables por su prestación y provisión, sigue constituyendo una barrera al acceso y un obstáculo para el goce efectivo de derechos. Es indispensable asegurar que los mecanismos de divulgación y promoción de la Ruta de Atención logren llegar a las zonas donde se están registrando los mayores niveles de afectación, superando las barreras geográficas y de orden público.

Las labores de monitoreo, seguimiento y acompañamiento a víctimas civiles, al igual que los Encuentros de Víctimas, deben permitir el contacto con las personas afectadas y sus familias, con el fin de transmitir información relevante acerca de sus derechos y sus respectivos mecanismos de reclamación. Esto permite contribuir a la superación de las limitaciones que se han identificado en el cumplimiento de la Ruta de Atención Integral a Víctimas y en la reclamación de los derechos otorgados por la ley.

- Profundizar los esfuerzos dirigidos a la atención psicosocial y a la reintegración socioeconómica de las víctimas de MAP/AEI/MUSE, con el objeto de avanzar en la perspectiva de rehabilitación integral. Los diferentes modelos de asistencia a poblaciones vulnerables continúan enfrentando el reto de hacer operativos y sostenibles los componentes de atención psicosocial y de inclusión social, económica y laboral. Frente a las víctimas de MAP/AEI/MUSE es necesario completar la etapa de diseño y prueba del modelo de rehabilitación integral y concentrar las intervenciones en asegurar la cobertura y sostenibilidad requeridas.

- Asegurar el enfoque diferencial en Educación en el Riesgo por Minas Antipersonal (ERM). En el proceso de maduración de las intervenciones dirigidas a promover cambios en los comportamientos de las comunidades en riesgo por presencia o sospecha de presencia de MAP/AEI/MUSE, corresponde construir capacidad para dar respuesta diferenciada de acuerdo con las características sociales y culturales de las comunidades y, especialmente, con el tipo de impactos que estos artefactos estén teniendo en términos socioeconómicos y del goce efectivo de derechos.

- Articular los esfuerzos de las organizaciones públicas estatales y no estatales que proveen o prestar asistencia a víctimas de MAP/AEI/MUSE. Son múltiples y de diversas naturalezas las organizaciones que dedican recursos a la asistencia a las víctimas, y existe un gran margen para mejorar los niveles de coordinación de sus acciones. Lo anterior es indispensable para asegurar una respuesta relevante y eficiente frente a las víctimas, y para superar los problemas registrados en la Ruta y el modelo de atención (estructuras, reglas y procedimientos), a partir de la identificación sistemática de los problemas, las alternativas de solución y las lecciones aprendidas.

- Asegurar la sostenibilidad de la AICMA en general, y del modelo de asistencia a las víctimas de MAP/AEI/MUSE, en los ámbitos regional y local. La Gestión Territorial del AICMA debe permitir la construcción de capacidad en los departamentos y municipios afectados por MAP/AEI/MUSE para asegurar la relevancia de las intervenciones que se realizan en sus territorios y, especialmente, para guiar y complementar la respuesta de los operadores de la AICMA frente a las comunidades afectadas y las víctimas.

La corresponsabilidad nacional-territorial frente a la asistencia a las víctimas de MAP/AEI/MUSE debe evidenciarse en estrategias conjuntas y planes y proyectos territoriales que atiendan las directrices de la política de discapacidad y de atención al desplazamiento forzado interno y a las víctimas de la violencia política.

- Atender, de manera sistemática, situaciones de emergencia por MAP/AEI/MUSE. A medida que se ha evidenciado la estrecha relación entre la contaminación por MAP/AEI/MUSE y el desplazamiento forzado interno (e.g. caso en Samaniego – Nariño), y se ha respondido a través de operaciones de Desminado Humanitario de Emergencia (DHE), también se ha hecho manifiesta la necesidad de dar una respuesta sistemática a las situaciones de emergencia por MAP/AEI/MUSE, que sirva de intervención transitoria hacia las operaciones de Desminado Humanitario vinculadas a ejercicios de priorización bajo criterios de impacto socioeconómico relativo.”

3.3.2.6. Por último, el informe del PAICMA concluye con la siguiente enumeración de “*Actividades de corto y mediano plazo que ejecutará el PAICMA frente a los retos de la AICMA en relación con las víctimas de MAP/AEI/MUSE, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en Situación de Desplazamiento Forzado Interno (SDFI)*”:

“-Estandarización de la Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) a nivel nacional y ajuste a las necesidades de ERM según un enfoque diferencial. El Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA) ha venido impulsando diferentes estrategias que tienen como objetivo fundamental la universalización de la aplicación de los Estándares Nacionales en ERM. Estas acciones serán profundizadas, en la medida en que permiten fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en Educación en el Riesgo de Minas en Colombia y ofrecer las herramientas necesarias para asegurar una eficiente y efectiva gestión en ERM. Los estándares Nacionales en ERM deben convertirse en una guía para las actividades de sensibilización, multiplicación y capacitación a nivel nacional.

La definición de necesidades de ERM de poblaciones específicas en especial condición de vulnerabilidad, ha sido una de las principales preocupaciones del PAICMA. Por esta razón, el Programa ha iniciado ha iniciado, y continuará impulsando, procesos de ajuste de las necesidades de ERM a nivel nacional que tengan en cuenta las circunstancias de cada grupo poblacional, su organización social, su concepción del territorio y su identidad.

- *Implementación de la versión 5.0 del Sistema de Gestión de Información para la Acción contra Minas Antipersonal -IMSMA- y profundización del enfoque diferencial. La nueva versión del sistema de Información asegurará que se cuente con suficientes herramientas para capturar datos completos sobre el estado de las víctimas en la Ruta de Atención. Igualmente, se incorporarán las previsiones para capturar con claridad los eventos en los que se evidencie una relación entre el desplazamiento forzado interno y la contaminación por MAP/AEI/MUSE. La nueva versión permitirá suministrar información adicional sobre víctimas desplazadas, que facilite a las entidades responsables aplicar un enfoque diferencial en la atención.*
- *Realización de Encuentros de Víctimas de MAP/AEI/MUSE como instrumentos para la promoción de los derechos de la población afectada y como escenarios de coordinación de la oferta estatal en materia de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Los Encuentros de Víctimas arrojan información importante sobre las condiciones de vida de las personas afectadas por MAP/AEI/MUSE, el tipo de atención de han recibido y sus necesidades. Adicionalmente, estas sesiones permiten establecer canales de comunicación entre las víctimas y las instituciones del Estado que tienen responsabilidad en el tema de atención, facilitando el acceso a servicios y la reclamación de ayudas humanitarias e indemnizaciones.*
- *Lanzamiento de una mesa de trabajo permanente con operadores en Acción Integral contra Minas Antipersonal, incluyendo el tema de asistencia a víctimas. La viabilidad y el impacto de una política de largo plazo en Acción Integral contra Minas Antipersonal, Artefactos Explosivos Improvisados y Municiones sin Explorar depende, en buena medida, de la integración de los esfuerzos emprendidos por agencias del Estado, sector privado, agencias de cooperación internacional y organizaciones sociales que actúan como operadoras. La Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal definió que, con motivo del inicio del proceso de formulación de la Política y de las actividades de consulta que éste implica, se lancen tres mesas de diálogo permanente con cada uno de los sectores mencionados antes.*
- *Movilización de recursos de cooperación hacia el desarrollo e implementación de un modelo de atención integral que atienda aspectos psicosociales y de inclusión socioeconómica. Dentro de los principales retos que ha asumido el Programa Presidencial desde su conformación en junio de 2007, ha sido la movilización de recursos para la implementación, por parte de las entidades responsables, de acciones contra las Minas Antipersonal, los artefactos Explosivos Improvisados y las Municiones sin Explorar. Dentro de estas acciones, el desarrollo de un modelo de atención integral que atienda las necesidades psicosociales de las víctimas y que propenda por su inclusión socioeconómica resulta fundamental, en la medida en que éstos son aspectos especialmente complejos del proceso de atención integral a las víctimas.*
- *Acompañamiento y asesoría a los departamentos y municipios afectados en la Gestión Territorial de la AICMA. Al ser función directa del PAICMA el fortalecimiento de las capacidades institucionales regionales y locales en materia de Acción Integral contra Minas Antipersonal, el Programa Presidencial ha formulado una Estrategia de Gestión Territorial para el año 2008 y un proyecto de Asesoría y Acompañamiento a municipios afectados. Esta estrategia está orientada al fortalecimiento de la plataforma de trabajo en departamentos y municipios, que permita avanzar de manera coordinada en la atención de las necesidades de poblaciones afectadas por las Minas Antipersonal (MAP), los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y las Municiones sin Explorar (MUSE) en el territorio nacional.*
- *Diseño e implementación del proceso de atención de emergencias, con especial énfasis en el desplazamiento forzado interno y el acompañamiento a los retornos. Los procedimientos diseñados para atender situaciones de emergencia, deben permitir responder de una manera sistemática y estandarizada ante circunstancias atípicas y que requieren una intervención inmediata. El desarrollo de estos procedimientos es de especial importancia para la atención de casos en los que la presencia de Minas Antipersonal, Artefactos Explosivos Improvisados y Municiones Sin Explorar estén produciendo eventos de desplazamiento forzado interno o en los que la intención de retornar a sus lugares de origen, por parte de población desplazada, haga necesario tomar acciones urgentes en el tema de Minas Antipersonal, Artefactos Explosivos Improvisados o Municiones Sin Explorar.*
- *Generación de reportes a las entidades responsables, sobre las limitaciones encontradas en la Ruta de Atención Integral a Víctimas de MAP/AEI/MUSE que impiden el goce efectivo de derechos a la población afectada. Estos reportes, que serán realizados de manera periódica, pretenden contribuir a minimizar las dificultades administrativas que se presentan y que constituyen barreras para la concreción de los derechos de la población afectada.*
- *Formulación y adopción de una política de largo plazo en Acción Integral contra MAP/AEI/MUSE por parte de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). La naturaleza de los retos identificados en la Sección IV exigen una respuesta del Estado que vincule o integre a las organizaciones públicas no estatales y privadas que participan de la AICMA. En este sentido, el PAICMA a partir del mandato de la CINAMAP, liderará las actividades de formulación de una política pública en la materia, en la cual las necesidades de las comunidades afectadas y, en particular, la de las víctimas de MAP/AEI/MUSE tengan respuesta en una perspectiva de desarrollo y goce efectivo de derechos.”*

3.4. Riesgo de ser incorporados a los comercios ilícitos que sustentan a los grupos armados ilegales: tráfico de drogas y trata de menores.

3.4.1. Situación fáctica acreditada ante la Corte.

Es un hecho público y notorio que los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano financian sus actividades con el producto de distintas formas de comercios ilícitos y delictivos, que desarrollan directamente o en asocio con otras organizaciones criminales nacionales e internacionales. Entre estos comercios ilícitos, dos alertan particularmente a la Corte por estar comprobado que involucran en sus distintas fases a menores de edad, generando así altos niveles de riesgo para su vida, integridad, salud y demás derechos fundamentales, y constituyéndose por lo mismo en causa de desplazamiento tanto de niños, niñas y adolescentes como de sus familias y comunidades. Estos dos comercios ilícitos son el tráfico de drogas y la trata de menores de edad.

3.4.1.1. Incorporación al tráfico de drogas. Los menores son utilizados por los grupos armados ilegales en la economía del narcotráfico, en todas las fases del negocio pero principalmente durante las facetas de elaboración –especialmente en el raspado de coca-, transporte y distribución. Se trata de una forma de explotación laboral que es altamente riesgosa para la vida y salud de los menores de edad. Al ser victimizados en la incorporación forzada a estas actividades criminales, los niños, niñas y adolescentes se ven expuestos al riesgo de ser objeto de actos violentos en el marco del conflicto, ya que adquieren visibilidad para los actores armados enfrentados y se convierten así en objetivos potenciales de sus desafueros. El tipo de labores que desarrollan y las sustancias a las que están expuestos son muy peligrosas para su integridad y salud. Estos niños, niñas y adolescentes también se ven expuestos a ser detenidos y procesados por las autoridades judiciales, particularmente cuando se les utiliza como transportadores o distribuidores de distintas cantidades de drogas.⁹⁵

3.4.1.2. Victimización por la trata de menores. En el marco del conflicto armado colombiano, los menores de edad son víctimas del delito de trata de personas, perpetrado por los grupos armados ilegales directamente o por otras organizaciones criminales transnacionales asociadas. Los propósitos con los cuales los niños, niñas y adolescentes pueden ser sometidos al delito de trata de

⁹⁵ El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresó recientemente su alarma por las condiciones peligrosas en las que se desarrolla el trabajo de los niños explotados en la producción y distribución de drogas en Colombia: “82. *El Comité, si bien celebra las iniciativas emprendidas por el Estado Parte, como por ejemplo el Plan de Acción Nacional 2003-2006 para combatir la explotación económica, con apoyo técnico de la OIT, expresa su preocupación ante la gran cantidad de niños que son víctimas de explotación económica y cuyo número, según las estimaciones oficiales, asciende a más de 1,5 millones. En particular, el Comité está alarmado por el elevado número de niños que realizan trabajos peligrosos o degradantes, como faenas agrícolas en las plantaciones de coca o trabajos de minería. El Comité lamenta que la legislación vigente no brinde más que una protección insuficiente a los niños víctimas de explotación económica. (...) Además, el Comité está profundamente preocupado ante la fabricación de drogas en Colombia y su posterior exportación, que afectan a los niños que son empleados como cosechadores de hoja de coca (“raspachines”), así como a los niños a los que obligan o inducen con engaño a traficar con drogas, incluso disimulándolas dentro de su cuerpo (los llamados “mulas”).*” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006].

personas son diversos: para fines de venta, explotación sexual, explotación laboral, adopción irregular o tráfico de órganos humanos, a nivel nacional e internacional.⁹⁶

3.4.2. Respuesta estatal al riesgo de incorporación de menores de edad al tráfico de drogas y a la trata de menores.

La Corte Constitucional no ha sido informada sobre la adopción de actuaciones estatales tendientes a prevenir el riesgo de incorporación a los comercios ilícitos que pende sobre los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado. El informe presentado por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 guarda silencio al respecto. Y si bien la Corte nota que en la Ley de Infancia y Adolescencia se hace alusión a este riesgo y al derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos frente al mismo⁹⁷, se trata de una disposición normativa de alcance general que carece del enfoque específico exigido por la situación de los menores de edad desplazados.

3.5. Riesgo de ser víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

3.5.1. Situación fáctica acreditada ante la Corte.

Las niñas y las adolescentes, así como también los niños, son víctimas de los patrones extensivos de violencia sexual que se desarrollan en el marco del conflicto armado colombiano. La violencia sexual, a su vez, es una causa directa de desplazamiento forzado de personas, familias y comunidades enteras. La Corte Constitucional ya constató y valoró las implicaciones jurídicas de esta aterradora situación en el Auto 092 de 2008, en el cual afirmó que “*la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública*”. En esta misma providencia, la Corte subrayó que “*la incidencia de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado contra niñas ha ido en aumento, y que los casos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado en los que menores de edad son víctimas ocupan una porción desmesurada del universo total de víctimas conocidas. En efecto, según indica la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado con base en estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal, el 42% de las víctimas de violencia sexual reportadas son niñas de entre 10 y 14 años de edad.*⁹⁸”. Algunas instancias internacionales se han sumado a la Corte Constitucional en la denuncia urgente de esta grave situación.⁹⁹

⁹⁶ ACNUR explica a este respecto: “En el contexto del conflicto armado colombiano, niñas y niños son ... sujetos de ... venta, secuestro, servidumbre, tortura, trabajo forzado y maltrato. También son empleados en la producción y comercialización de drogas...” [Soporte escrito de la Intervención del ACNUR en la Audiencia de la Corte Constitucional sobre el Enfoque Diferencial de Edad desde la Perspectiva de los Niños(as) y Adolescentes Desplazados(as)].

⁹⁷ Ley 1098 de 2006, artículo 20.

⁹⁸ Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. “VI Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, 2002-2006. Informe de seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, en su misión a Colombia”. Bogotá, diciembre de 2006.

⁹⁹ El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en su informe sobre Colombia, indica en el capítulo sobre el delito de tortura: “*Tortura. // 50. Preocupa al Comité que los niños continúen siendo víctimas de tortura y de tratos crueles y degradantes. El Comité observa que, aunque miembros de grupos armados ilegales son los primeros responsables, agentes del Estado, en particular miembros del ejército,*

Los diversos tipos de violencia sexual en el marco del conflicto armado a los que están expuestas las niñas y adolescentes colombianas fueron descritos en el Auto 092/08, con una tipología que es pertinente recordar por tratarse de las formas de violencia sexual que afectan a las niñas, los niños y las adolescentes y constituyen, por lo mismo, causas directas de su desplazamiento forzado y del de sus familias y comunidades:

“(a) actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -tales como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley; (b) actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente por los miembros de todos los grupos armados que toman parte en el conflicto, que en sí mismos forman parte (i) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, (ii) de retaliación contra los auxiliadores reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, (iii) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, (iv) de avance en el control territorial y de recursos, (v) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, (vi) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, o (vii) de simple ferocidad; (c) la violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; (d) la violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: (i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual; (e) el sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual; (f) actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional; (g) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (h) casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados al margen de la ley; o (i) amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados, o atrocidades semejantes.”

3.5.2. Respuesta estatal al peligro de violencia sexual que afecta a las niñas y adolescentes.

La precaria respuesta estatal al gravísimo problema de violencia sexual que se desenvuelve en el marco del conflicto armado colombiano fue reseñada en el Auto 092 de 2008. Allí se expresó que *“la Corte ha sido informada sobre distintas acciones estatales tendientes a atender a las víctimas de la violencia sexual en general, que pueden cobijar a las víctimas de esta forma de violencia en el marco del conflicto armado, pero no constituyen medidas específicas para conjurar el riesgo [de violencia sexual en el marco del conflicto armado]. // En efecto, las acciones estatales incluyen (a) la aprobación de distintas normas legales contra la violencia sexual, incluyendo la tipificación de*

están también implicados. El Comité manifiesta especial preocupación por la situación en zonas rurales, en las que los niños están en situación de riesgo a consecuencia del continuo conflicto armado interno. En particular, el Comité expresa su preocupación por el número creciente de niñas que son víctimas de violencia sexual, y le llenan de inquietud los numerosos informes sobre violaciones cometidas por miembros del ejército. (...)” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]. También ACNUR, en el soporte escrito de su intervención en la sesión pública de información técnica del 28 de junio de 2008, expresó: “En el contexto del conflicto armado colombiano, niñas y niños son (...) sujetos de abuso y explotación sexual, (...) tortura (...) y maltrato.”

diferentes variantes de la misma en el Código Penal vigente; (b) la atención a las víctimas de violencia sexual a través de instancias tales como las Comisarías de Familia, el Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales de la Fiscalía General de la Nación, o los Comités Interinstitucionales de la Defensoría del Pueblo para atender a las víctimas y sobrevivientes de delitos sexuales¹⁰⁰; (c) la implementación de un proyecto entre el ICBF y el Fondo de Población para las Naciones Unidas para la Atención Integral de Víctimas de Violencia Sexual, así como la extensión territorial de las Unidades Móviles de este Instituto¹⁰¹; y (d) la implementación de un proyecto por el Ministerio de la Protección Social y la Organización Internacional para las Migraciones, destinado a fortalecer la capacidad de atención en salud mental y física a las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual, el cual atravesó su fase piloto en 2006 en las ciudades de Bucaramanga, Cali, Pasto, Istmina y Quibdó, y se reformuló en términos semejantes mediante Convenio 114 de 2006 con una duración de 24 meses¹⁰². ”

La Corte Constitucional no ha sido informada sobre la realización de labores estatales adicionales en relación con la protección específica de las niñas, los niños y las adolescentes frente a este riesgo. El informe que presentó el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 guarda silencio sobre el particular.

¹⁰⁰ Reportado en el Informe del Estado Colombiano sobre la Aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000), por el Presidente de la Repùblica, la Ministra de Relaciones Exteriores y la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, Bogotá, mayo 2004, p. 125-140.

¹⁰¹ Informado por Amnistía Internacional.

¹⁰² El Convenio 114 de 2006 cuenta entre sus objetivos el de “promover convivencia pacífica para prevenir manifestaciones de violencia, entre ellas, la violencia intrafamiliar, abuso sexual y garantizar detección y atención en salud física, mental y apoyar acciones de inclusión social de personas víctimas de violencia intrafamiliar y sexual e intervención a agresores/as con énfasis en niños, adolescentes y jóvenes”. Este objetivo se logrará, de conformidad con el Convenio, a través de diez líneas de acción: “a. Asistencia técnica a los territorios para la aplicación de los lineamientos y recursos que destina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para cofinanciar proyectos de prevención de la violencia y promoción de la convivencia. // b. Ejecución del programa de formación de funcionarios/as del primer y segundo nivel de atención en salud para detección, atención médica y sicológica de víctimas e intervención a agresores/as. // c. Desarrollo de servicios de detección y atención según aplicación y monitoreo del protocolo de intervención médica y sicológica según normas del Ministerio de la Protección Social. // d. Fortalecimiento o creación de 111 Redes del Buen Trato en coordinación con la Sociedad Colombiana de Pediatría y Ginecobstetricia; // e. Promoción del desarrollo de estrategias de base comunitaria e institucional para la protección de la mujer que vive en situación de violencia y la de sus hijos/as, en 111 municipios. // f. Gestión de medidas de política pública y legal para facilitar acceso de víctimas y agresores/as a la atención en OPSs privadas y públicas en el marco del Sistema de Seguridad Social en Salud. // g. Promoción del acceso de la mujer jefe de hogar víctima de violencia, a vivienda social de emergencia según planes de restablecimiento y retorno; a formación remunerada para el empleo, incorporación a planes productivos, siempre previendo el apoyo de servicios de protección y educación para su hijos/as. // h. Articulación de servicios de salud con la intervención del ICBF para protección; de Fiscalía General de la Nación y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el Acceso a la Justicia; a cargo del Ministerio Público para promoción y monitoreo de Derechos a la Salud Sexual y Reproductiva. // i. Implementación y operación de estrategias intersectoriales de vigilancia en salud pública de violencia intrafamiliar, específicamente de violencia de pareja contra la mujer para lograr metas anuales de reducción de la violencia. // j. Implementación de intervenciones de educación, información y comunicación (EIC) con participación de la población y redes institucionales de atención de la violencia.”

3.6. Riesgo de ser víctimas de persecución por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.

3.6.1. Situación fáctica acreditada ante la Corte.

Los niños, niñas y adolescentes, y en particular estos últimos, son afectados en diversas partes del país por los códigos de conducta pública y privada impuestos, de facto y mediante amenazas violentas, por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto colombiano. La ocurrencia de estas situaciones en múltiples lugares de Colombia fue constatada y descrita por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, en el cual explicó: “*Diversas instancias han informado a la Corte Constitucional sobre la imposición de facto, por medio de la fuerza armada, de códigos de comportamiento público y privado de las personas civiles, por parte de los grupos armados ilegales que operan en distintas regiones del país y hacen presencia en sus vidas cotidianas en espacios de todo tipo, tanto guerrillas como paramilitares –desmovilizados y en proceso de reconfiguración–.*” El contenido y las modalidades de implementación de estos códigos de conducta han sido explicados por distintas organizaciones internacionales. Por ejemplo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica, luego de la visita al país de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer:

“(…)*los grupos al margen de la ley dictan pautas de comportamiento cotidiano, intervienen en conflictos familiares y comunitarios, fijan horarios y aplican castigos que llegan al asesinato, la tortura y los tratos crueles y degradantes, toda vez que los habitantes no se ajusten a los códigos de conducta impuestos por la fuerza. Este tipo de control ha sido precedido o acompañado de la práctica que los grupos paramilitares llaman ‘limpieza social’ –homicidio de pequeños delincuentes, prostitutas y otras personas consideradas ‘socialmente indeseables’ – concebida con vistas a demostrar su eficacia para garantizar el orden público. (...) Las formas de control fomentan estereotipos de género arraigados culturalmente y reafirman valores conservadores. Esto se puede ver en la imposición de normas que mantienen la estricta diferenciación entre hombres y mujeres como, por ejemplo, normas sobre la indumentaria y el arreglo personal. A los hombres se les prohíbe usar pendientes, teñirse el cabello o llevarlo largo. A las mujeres se les exige uniformar las prendas de vestir femeninas y prohibir aquellas consideradas provocativas o insinuantes. Como indica Amnistía Internacional ‘usar prendas que exponen el cuerpo a la mirada de los hombres, sostener relaciones sexuales fuera del matrimonio, ejercer la prostitución o simplemente expresar autonomía y no tener pareja masculina, puede determinar que una mujer padezca a manos de los grupos armados persecución y los castigos más atroces’.*”¹⁰³

En idéntico sentido, se reporta lo siguiente con base en diversos informes e investigaciones recogidos en el terreno:

“*La imposición de reglas de conducta sobre la población civil –como códigos indumentarios y toques de queda– hasta invadir las esferas más íntimas de la vida es una estrategia adoptada por la guerrilla y los grupos paramilitares para controlar a las personas, y está fomentada por ideologías sexistas y homofóbicas. Así, los grupos armados compiten por demostrar quién puede eliminar más eficazmente a los considerados ‘indeseables’ o ‘raros’.* (...) *Dictan normas,*

¹⁰³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa., par. 96.

fijan horarios, intervienen en conflictos familiares y comunitarios y aplican castigos que pueden incluir tortura, ejecución y otros tratos crueles y degradantes. En los últimos años ha aumentado el número de informes de este tipo. (...) Los castigos por el incumplimiento de estas normas de conducta incluyen la flagelación, la aplicación de pegamento en los cabellos, las rapaduras, las mutilaciones o la desfiguración del rostro y de zonas del cuerpo con ácido o instrumentos cortantes. También es frecuente la humillación pública. Desnudar a la persona y obligarla a realizar tareas con un cartel que indica la supuesta ofensa cometida es una práctica que aparece en testimonios procedentes de muchas regiones. // A partir de estereotipos de género arraigados culturalmente, los grupos armados imponen sobre las comunidades normas en las que predomina el extremo sexismoy la homofobia. El deseo de que se mantenga la estricta diferenciación entre hombres y mujeres se refleja en normas sobre la indumentaria y el arreglo personal. Así, a los varones se les prohíbe usar pendientes, teñirse el cabello o llevarlo largo. Las restricciones pueden alcanzar toda expresión de individualidad, como el uso de tatuajes o piercings. El régimen disciplinario y militar se traslada a la vida de las comunidades. El control de la conducta de las mujeres, especialmente respecto de su sexualidad, es una estrategia clave de los grupos armados. (...) Frecuentemente los grupos armados dan a conocer sus normas mediante la colocación de panfletos y listas en lugares visibles. En ocasiones convocan a los habitantes de la comunidad a que se reúnan para escuchar sus advertencias. En estos anuncios puede haber amenazas contra personas concretas para que dejen la comunidad, a riesgo de ser ejecutadas. En ocasiones, tales ejecuciones han sido llevadas a cabo al mismo tiempo que se daban a conocer las reglas. (...)"¹⁰⁴

Los adolescentes, que atraviesan por una etapa vital determinante para la definición de su identidad individual, suelen ser víctimas frecuentes de estas estrategias coercitivas e inconstitucionales de coacción sobre el comportamiento de la población civil. Explica en este sentido la Fundación Dos Mundos: “*La Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, ha documentado cómo las guerrillas y, en particular los paramilitares, ejercen mecanismos de control social sobre la población, que afectan especialmente a los y las adolescentes (por ejemplo, la prohibición para las niñas de usar escotes y blusas cortas o para los adolescentes llevar el cabello largo y usar aretes; toques de queda, u horarios a partir de los cuales los adolescentes no pueden estar en la calle; advertencias sobre el mal rendimiento académico, o sobre su comportamiento familiar). El incumplimiento de estas regulaciones les expone a riesgos de sufrir detenciones, trabajos forzados, torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, e incluso ejecuciones extrajudiciales.*”¹⁰⁵ También se ha reportado, como parte de este patrón, la ocurrencia de estrategias de persecución criminal contra personas homosexuales, trabajadoras sexuales y personas portadoras de VIH.

En la medida en que los adolescentes pueden ser víctimas de actos de violencia por desviarse de las pautas de control impuestas por los grupos armados al margen de la ley, estas estrategias coercitivas operan como causas directas del desplazamiento forzado suyo, de sus familias y de sus comunidades. Se ha reportado la existencia de estos controles ilegales al comportamiento personal de los ciudadanos, y en particular de los adolescentes, así como la generación de desplazamientos forzados como respuesta de sus familias y comunidades para protegerlos, en lugares como Medellín, Barrancabermeja, Bogotá, Cartagena, Valledupar, Quibdó y Montería, por nombrar solo algunos de los ejemplos más protuberantes.

¹⁰⁴ Amnistía Internacional: “Colombia – cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado.” 2004

¹⁰⁵ Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008.

3.6.2. Respuesta estatal al riesgo que plantean los regímenes coercitivos sobre el comportamiento para los niños, niñas y adolescentes.

La Corte Constitucional no tiene noticia sobre la realización de labores de control de estas coacciones inconstitucionales sobre el comportamiento de la población, por parte de las autoridades legítimamente constituidas para proteger sus derechos. El informe que presentó el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 guarda silencio sobre el particular.

4. Valoración jurídica constitucional de las causas del impacto cuantitativamente desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes, y de la respuesta estatal a la situación.

4.1. Valoración general de la situación como una violación de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes al cuidado y a la protección.

4.1.1. Desde una perspectiva general, los distintos riesgos planteados por el conflicto armado a los niños, niñas y adolescentes colombianos atentan, en primera medida, contra sus derechos fundamentales al cuidado y a la protección; y al materializarse, vulneran el resto de sus derechos constitucionales prevalecientes, empezando por la vida, la integridad personal, la salud y la libertad. El artículo 44 de la Constitución dispone claramente que todo niño, niña o adolescente tiene un *derecho fundamental al cuidado*, y que *será protegido*, entre otras, contra toda forma de violencia física o moral. Estas cláusulas de la Carta Política se vinculan directamente con el reconocimiento de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes a la vida e integridad personal (arts. 11, 12 y 44, C.P.), que reflejan claras obligaciones internacionales del Estado – en efecto, tal y como lo dispone la Convención sobre los Derechos del Niño, “*todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida*”, y en esa medida, “*los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño*” (art. 6). Este derecho al cuidado y a la protección frente a diversos riesgos, es sustancialmente reforzado por las obligaciones internacionales de Colombia en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario -reseñadas en la sección I precedente-, que imponen al Estado especiales deberes de diligencia y cuidado en la atención de las necesidades especiales de los menores de edad afectados por conflictos armados.

4.1.2. En criterio de la Corte, el Estado colombiano ha proveído una respuesta insuficiente y de bajo impacto a las necesidades especiales de protección de los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado interno. Las falencias en la respuesta Estatal han permitido, en parte, que exista un panorama de victimización tan preocupante como el que se ha descrito en los acápite precedentes.

La política pública sobre desplazamiento forzado carece de un enfoque de prevención integral que haga frente a esta conjunción de factores de riesgo que penden sobre los niños, niñas y adolescentes y generan su desplazamiento forzado a niveles masivos; las diversas actuaciones desarrolladas frente a estos peligros por las autoridades han carecido tanto de la integralidad como del enfoque diferencial exigido por las obligaciones constitucionales e internacionales de Colombia. En efecto, Colombia está obligada adoptar un enfoque de prevención de los desplazamientos forzados, y del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad, por virtud del derecho fundamental de toda persona, y en particular de los niños, niñas y adolescentes, “*a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia*

habitual” –Principio Rector 6-1-. A este respecto se recuerda lo explicado en la sección I precedente, en el sentido de que los artículos 2 y 5 de la Carta Política refuerzan este deber preventivo de las autoridades colombianas.

4.1.3. Los diversos riesgos específicos a los que los niños, niñas y adolescentes están expuestos en el marco del conflicto armado colombiano también vulneran, en sí mismos, derechos fundamentales específicos protegidos por la Constitución, y frente a ellos el Estado colombiano cuenta con obligaciones internacionales y constitucionales de prevención igualmente específicas.

4.1.3.1. Así, por ejemplo, los crímenes cometidos deliberadamente contra niños, niñas y adolescentes son una violación de sus derechos a la vida e integridad física (arts. 44, 11 y 12, C.P.) y de su derecho a la especial protección contra toda forma de violencia (arts. 44 y 45, C.P.), frente a los cuales Colombia tiene una obligación internacional de actuar con particular cuidado y diligencia en el ámbito de la prevención – en efecto, tal y como lo dispone la Convención sobre los Derechos del Niño, “*todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida*”, y en esa medida, “*los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño*” (art. 6).

4.1.3.2. El reclutamiento forzado de menores de edad constituye, en sí mismo y por las condiciones de existencia impuestas en las filas de los grupos armados ilegales, un desconocimiento de la totalidad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes víctimas de este delito. Numerosas obligaciones internacionales de Colombia obligan a las autoridades a actuar en forma resuelta, no solo para proteger a los niños desvinculados de los grupos armados ilegales, sino para prevenir activa y decididamente la ocurrencia del delito de reclutamiento forzado. Así, el artículo 38-2 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades” – garantía que, en el ordenamiento constitucional colombiano, se ha de entender que cobija a las personas menores de 18 años, por interpretación armónica de la Constitución efectuada en la sentencia C-203 de 2005. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados –aprobado mediante Ley 833 de 2003- establece en su artículo 4: “*1. Los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años. // 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y castigar esas prácticas. // 3. La aplicación del presente artículo no afectará la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado.*” Las obligaciones convencionales derivadas de este Protocolo Facultativo para el Estado colombiano son precisadas por el artículo 6: “*1. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole necesarias para garantizar la aplicación efectiva y la vigilancia del cumplimiento efectivo de las disposiciones del presente Protocolo dentro de su jurisdicción. // 2. Los Estados Partes se comprometen a difundir y promover por los medios adecuados, entre adultos y niños por igual, los principios y disposiciones del presente Protocolo. // 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para que las personas que estén bajo su jurisdicción y hayan sido reclutadas o utilizadas en hostilidades en contradicción con el presente Protocolo sean desmovilizadas o separadas del servicio de otro modo. De ser necesario, los Estados Partes prestarán a esas personas toda la asistencia conveniente para su recuperación física y psicológica y su reintegración social.*” A su turno, el reclutamiento forzoso de menores de edad para participar en conflictos armados internos es un crimen de guerra tipificado en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. En efecto, dispone el artículo 8-2-(e)-(vii) del Estatuto que en los conflictos armados no internacionales –como el colombiano-, será un crimen de guerra el cometer “*otras violaciones*

graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes: (...) (vii) Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades". El reclutamiento forzoso también constituye una de las peores formas de trabajo infantil tipificadas en el Convenio No. 182 de la OIT; allí se le clasifica como una práctica análoga a la esclavitud (art. 3-a). Numerosas instancias internacionales, particularmente el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, han condenado esta práctica criminal e instado a los Estados miembros de la ONU a actuar resueltamente para lograr su eliminación.¹⁰⁶

Pese a la importancia y claridad de este deber constitucional e internacional del Estado colombiano de prevenir el reclutamiento forzado de menores de edad, observa la Corte que las pocas acciones desarrolladas por las autoridades en este ámbito y reportadas por el Director de Acción Social son puntuales e ineficaces –por ejemplo, llama la atención que como medida de prevención se adelantan campañas puntuales para que los niños y niñas digan “No” al reclutamiento forzado, pese a la naturaleza objetivamente coercitiva de este delito, en la cual la voluntad del niño o niña juega un rol jurídicamente inexistente-. El Estado colombiano está, así, en mora de cumplir con su obligación de adoptar un programa claro y sólido de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales que operan en el territorio nacional, en particular desde la perspectiva de este fenómeno como causa directa del desplazamiento forzado de la población y especialmente de las personas menores de 18 años.

4.1.3.3. Frente al peligro que representan las minas antipersonal y las municiones sin explotar en el territorio nacional para los niños, niñas y adolescentes, el Estado colombiano también tiene obligaciones internacionales claras que le obligan a adoptar un enfoque preventivo específico y diferencial. La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción¹⁰⁷ impone a Colombia varias obligaciones específicas frente a esta grave situación de proliferación de MAP/MUSE, en el sentido de procurar su inmediata señalización, remoción y destrucción. Así, el artículo 1-2 consagra la obligación general de los Estados Parte de “destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal de conformidad con lo previsto en esta Convención”; y el artículo 5º consagra las obligaciones atinentes a la destrucción de minas antipersonal ya plantadas en el territorio nacional:

“Artículo 5. Destrucción de minas antipersonal colocadas en las zonas minadas.

1. Cada Estado Parte se compromete a destruir, o a asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible, y a más tardar en un plazo de 10 años, a partir de la entrada en vigor de esta Convención para ese Estado Parte.

2. Cada Estado Parte se esforzará en identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se sepa o se sospeche que hay minas antipersonal, y adoptará todas las medidas necesarias, tan pronto como sea posible, para que todas las minas antipersonal en zonas minadas bajo su jurisdicción o control tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios para asegurar la eficaz exclusión de civiles, hasta que todas las minas antipersonal contenidas en dichas zonas hayan sido destruidas. La señalización deberá ajustarse, como mínimo, a las normas fijadas en el Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, enmendado el 3 de mayo de 1996 y anexo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. (...)"

¹⁰⁶ Ver la descripción detallada que de estos pronunciamientos se hizo en la sentencia C-203 de 2005.

¹⁰⁷ Ratificada mediante Ley 454 de 2000.

Adicionalmente, la Convención sobre la prohibición de Minas Antipersonal obliga al Estado a adoptar, a nivel nacional, todas las medidas que sean necesarias para prevenir y reprimir el empleo, desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento o conservación de minas antipersonal dentro de su jurisdicción territorial por parte de actores no estatales; así, el artículo 9 dispone: “*Medidas de aplicación a nivel nacional. // Cada uno de los Estados Parte adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte conforme a esta Convención, cometida por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control*”.

Leídas en conjunto con las obligaciones constitucionales e internacionales de Colombia que obligan a las autoridades a prevenir el desplazamiento forzado y su impacto desproporcionado sobre los niños, niñas y adolescentes, estas disposiciones internacionales implican que el Estado colombiano está en la obligación de adoptar medidas específicas y diferenciales destinadas a prevenir la afectación excesiva que las minas antipersonal y las municiones sin explotar surten sobre el goce efectivo de sus derechos fundamentales prevalecientes.

La Sala resalta la dificultad inherente al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano frente al serio problema de MAP/MUSE que afecta al país, y considera de gran importancia el que se haya creado y actualmente esté operando un programa gubernamental específicamente diseñado para cumplir con este urgente cometido estatal. También resalta la Corte que los diversos componentes del PAIMA han sido concebidos con miras a ajustarse a los estándares internacionales sobre los componentes mínimos de un programa de respuesta ante el peligro de MAP/MUSE acorde a las obligaciones internacionales de Colombia.

Pese a la importancia de estos avances, así como de la voluntad clara de superar el problema por parte de quienes participan en el correspondiente programa, es claro que tal programa (a) reporta logros de bajo alcance frente a la real magnitud del problema de minas antipersonal y municiones sin explotar que afecta al país, y (b) carece de un enfoque diferencial específico lo suficientemente claro como para atacar la afectación especialmente gravosa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por la proliferación de estos artefactos, y su naturaleza de causa directa del desplazamiento forzado de la población.

En efecto, (a) el bajo número de incidentes y víctimas que se reportan como un logro en cobertura de este Programa, revelan que existe un grave problema de subregistro que incide sobre la magnitud de los esfuerzos estatales por responder a las reales dimensiones de la situación. Además, nota la Sala que las cifras que se presentan corresponden en general a estimativos acumulados desde 1990, y en general se presentan con períodos de medición que no son claros ni fácilmente comparables entre sí, y además presentan algunas inconsistencias aritméticas –como es el caso de la segunda tabla transcrita en el acápite 3.3.2.4. precedente, cuyo renglón final no equivale a la sumatoria de las cifras incluidas en las casillas correspondientes sino que las incrementa varias veces.

Independientemente de este problema de registro y cobertura, observa la Corte que (b) no se aborda en el programa existente la necesidad de prevenir en forma diferencial y específica el impacto excesivo de las MAP/MUSE sobre los niños, niñas y adolescentes mediante actuaciones directamente orientadas a conjurar sus factores causales; y que éste no incorpora una aproximación al problema de MAP/MUSE en tanto causa directa de desplazamiento forzado. Los informes del Gobierno indican, a este respecto, que existe una comprensión deficiente de la relación directa que – según se afirma en estos mismos informes- existe entre minas antipersonal o municiones sin explotar y desplazamiento forzado, ya que al presentar las cifras de resultados del programa en este

ámbito, se informa solamente sobre el número de personas en situación de desplazamiento que han sido víctimas de accidentes con MAP/MUSE o que han sido atendidas por el programa, sin registrar o captar la relación causal directa en cuestión. A este respecto también observa la Corte que no existe claridad sobre el rol de Acción Social, ya que sólo se informa sobre la entrega de un reducidísimo número de paquetes de ayuda humanitaria a las víctimas de MAP/MUSE, actividad que por otra parte no se menciona en el informe del Director de Acción Social ante la Corte.

En suma, es necesario que para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales y constitucionales, las autoridades colombianas incorporen un componente diferencial y específico de prevención del impacto excesivo de las minas antipersonal y las municiones sin explotar sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales prevalecientes de los niños, niñas y adolescentes colombianos, que refleje una comprensión adecuada de la relación causal directa que existe entre la proliferación de estos aparatos y el desplazamiento forzado, particularmente de personas menores de 18 años.

4.1.3.4. El Estado colombiano también está constitucional e internacionalmente obligado a prevenir la utilización de niños, niñas y adolescentes en las distintas facetas de los comercios ilícitos que sustentan el conflicto armado.

Por una parte, Colombia está en la obligación de prevenir la incorporación de los menores de edad al tráfico de drogas. El artículo 44 Superior dispone que los niños serán protegidos contra toda forma de “*explotación laboral o económica y trabajos riesgosos*”. Además, así lo establece el artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicolíticas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.*” La utilización de niños en este tipo de comercios ilícitos está expresamente proscrita en el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil¹⁰⁸; según el artículo 3-c de este tratado internacional, la expresión “peores formas de trabajo infantil” incluye “*la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes*”. Esta consagración obliga al Estado colombiano a esforzarse por eliminar dicha práctica; en efecto, el artículo 1º de este Convenio obliga a Colombia a “*adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia*”, y el artículo 6-1 obliga al Estado colombiano a “*elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil*”. En términos más específicos, el artículo 7 establece las siguientes obligaciones del Estado colombiano:

“Artículo 7. 1. Todo Miembro deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio, incluidos el establecimiento y la aplicación de sanciones penales, o, según proceda, de otra índole.

2. Todo miembro deberá adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de:

a) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil;

b) prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para liberar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social;

¹⁰⁸ Ratificado por Ley 704 de 2001

c) asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional;
d) identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos,
y
e) tener en cuenta la situación particular de las niñas. (...)"

Por otra parte, Colombia también está en la obligación constitucional e internacional de adoptar medidas enérgicas para proteger a los menores de edad frente a la trata, el secuestro y la venta. El artículo 44 de la Constitución establece expresamente que los niños serán protegidos contra toda forma de secuestro y venta, y abuso sexual. También lo dispone así el artículo 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece: “*Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.*” La venta y el tráfico de niños también se clasifica como una práctica análoga a la esclavitud incluida entre las peores formas de trabajo infantil en el Convenio No. 182 de la OIT (art. 3), con las obligaciones internacionales que de allí se derivan para el Estado colombiano. Por otra parte, el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía¹⁰⁹ impone al Estado colombiano obligaciones internacionales en el sentido de prevenir y castigar este tipo de actividades, que deben ser aplicadas para la protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. De especial importancia resulta el artículo 9º, que enuncia las obligaciones estatales relativas a la prevención y atención de las víctimas de dichas formas de criminalidad, así:

“Artículo 9. 1. Los Estados Partes adoptarán o reforzarán, aplicarán y darán publicidad a las leyes, las medidas administrativas, las políticas y los programas sociales, destinados a la prevención de los delitos a que se refiere el presente Protocolo. Se prestará particular atención a la protección de los niños que sean especialmente vulnerables a estas prácticas.

2. Los Estados Partes promoverán la sensibilización del público en general, incluidos los niños, mediante la información por todos los medios apropiados y la educación y adiestramiento acerca de las medidas preventivas y los efectos perjudiciales de los delitos a que se refiere el presente Protocolo. Al cumplir las obligaciones que les impone este artículo, los Estados Partes alentarán la participación de la comunidad y, en particular, de los niños y de los niños víctimas, en tales programas de información, educación y adiestramiento, incluso en el plano internacional.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas posibles con el fin de asegurar toda la asistencia apropiada a las víctimas de esos delitos, así como su plena reintegración social y su plena recuperación física y psicológica.

4. Los Estados Partes asegurarán que todos los niños víctimas de los delitos enunciados en el presente Protocolo tengan acceso a procedimientos adecuados para obtener sin discriminación de las personas legalmente responsables, reparación por los daños sufridos.

5. Los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para prohibir efectivamente la producción y publicación de material en que se haga publicidad a los delitos enunciados en el presente protocolo”.

Observa la Sala que, a juzgar por los informes que ha presentado el Gobierno, los esfuerzos estatales por cumplir con estas obligaciones constitucionales han sido mínimos; más aún, no se ha abordado la necesidad de prevenir y sancionar este tipo de actividades delictivas en tanto forma de prevenir el desplazamiento forzado de la población que se deriva necesariamente de ellas.

4.1.3.5. El riesgo de violencia sexual en el marco del conflicto armado configura una violación de cláusulas constitucionales específicas, y activa las obligaciones internacionales de protección del

¹⁰⁹ Ratificado mediante Ley 765 de 2002.

Estado colombiano. En efecto, el artículo 44 Superior dispone que los niños, niñas y adolescentes tienen un derecho fundamental a la vida, la integridad física y la salud; y afirma expresamente que serán protegidos contra toda forma de violencia física o moral y de abuso sexual. En el mismo sentido la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que “*los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales*” (Art. 34). Cuando el riesgo de violencia sexual en el marco del conflicto armado se materializa contra niñas o adolescentes –lo cual sucede en la mayoría de los casos-, constituye una forma de violencia contra la mujer, proscrita por numerosos tratados internacionales que vinculan al Estado colombiano que consagran el derecho de toda mujer –y de toda niña y adolescente- a vivir libre de violencia.¹¹⁰ La violencia contra la mujer constituye, a la vez, una manifestación grave de la discriminación de género¹¹¹, que apareja violaciones sustanciales, entre otros, de los derechos a la vida; al respeto por la dignidad de su persona; a la integridad personal –física, psicológica y moral- y a verse libre de torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la libertad y seguridad personales; y a la igualdad.¹¹² La proscripción jurídica de la violencia contra la mujer implica claras obligaciones estatales de prevención y atención a las víctimas, de índole constitucional e internacional.¹¹³

¹¹⁰ Así lo establece el artículo 3 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.”

¹¹¹ Así lo explicó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su Recomendación General No. 19 sobre “La violencia contra la mujer” (Documento ONU A/47/38. 1992), en la cual señaló como primera medida que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

¹¹² Ver en este sentido el Artículo 4 de la **Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer**: “*Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a) el derecho a que se respete su vida; b) el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c) el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d) el derecho a no ser sometida a torturas; e) el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; f) el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; g) el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; h) el derecho a libertad de asociación (...)*”; y el Artículo 5 de la misma Convención: “*Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos*”. En igual sentido, ver la **Recomendación General No. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer** (“La violencia contra la mujer”), numeral 7: “*La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden: a) El derecho a la vida; b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales; e) El derecho a igualdad ante la ley; f) El derecho a igualdad en la familia; g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.*”

¹¹³ Ver la **Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Artículo 7**: “*Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: a) abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones*

En términos específicos, la violencia sexual está expresamente proscrita por la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que define la violencia contra la mujer en su artículo 1 como “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*”, y precisa esta definición en el artículo 2 aclarando que la violencia contra la mujer “*incluye la violencia física, sexual y psicológica (...) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual*”, así como aquella violencia sexual “*que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra*”. Las obligaciones positivas del Estado frente a la ocurrencia de la violencia sexual, y para prevenir su materialización, así como para asistir a sus víctimas, se describen en los artículos 7 y 8 de la referida convención, transcritos anteriormente. Adicionalmente, en virtud del artículo 6 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Colombia

se comporten de conformidad con esta obligación; b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”; y **Artículo 8:** “*Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; b) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerbán la violencia contra la mujer; c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer; d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados; e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda; f) ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social; g) alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer; h) garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y i) promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.”*

tiene la obligación internacional de adoptar “*todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer*”. Esta obligación internacional se refuerza con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en virtud del Protocolo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. A un nivel más general, la violencia sexual constituye un desconocimiento frontal del derecho a la integridad personal, y según lo ha reconocido la jurisprudencia internacional, puede llegar a configurar el crimen de tortura si están dados los demás elementos requeridos¹¹⁴, o bien una forma de trato cruel, inhumano o degradante.¹¹⁵

Por otra parte, a nivel del Derecho Internacional Humanitario, la violencia sexual en el marco de un conflicto armado es un crimen grave que compromete la responsabilidad penal nacional e internacional de sus perpetradores, y que dependiendo de las circunstancias de su comisión puede dar lugar a la configuración de un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad. La tipificación de la violencia sexual como crimen grave bajo el Derecho Internacional Humanitario está consagrada tanto en tratados internacionales vinculantes para Colombia, como en normas consuetudinarias internacionales que resultan igualmente vinculantes. Varias de estas garantías básicas desarrollan o están estrechamente relacionadas con normas de *ius cogens* que, por su naturaleza, imponen a las autoridades deberes reforzados de prevención y protección de la violencia sexual en el marco de un conflicto armado. Así, por sólo enumerar las normas internacionales más importantes que condenan esta forma de criminalidad –y sin ello implique que la Corte Constitucional esté afirmando la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en la presente providencia-, se pueden citar (a) el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 establece en su numeral 1-c que los ataques contra la dignidad personal de quienes no participan en los combates estarán prohibidos en cualquier tiempo y lugar; (b) el artículo 4-2-e del Protocolo Adicional II de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 incluye, entre las garantías fundamentales inherentes al principio humanitario, la prohibición de “*los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor*”; y (c) el Estatuto de la Corte Penal Internacional dispone en su artículo 7-1-g que serán crímenes de lesa humanidad, cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, la “*violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable*”; en su artículo 7-1-h tipifica el crimen de lesa humanidad de persecución, crimen que también se puede configurar a través de la

¹¹⁴ Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, casos del Fiscal v. Anto Furundzija -decisión del 10 de diciembre de 1998- y Fiscal v. Mucic et al (caso Celebici) –sentencia del 16 de noviembre de 1998-. En idéntico sentido, ver la decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Fernando y Raquel Mejía v. Perú del 1º de marzo de 1996, y el fallo del Tribunal Penal Internacional para Ruanda en el caso del Fiscal v. Jean Paul Akayesu.

¹¹⁵ Así lo determinó la Comisión Europea de Derechos Humanos en el caso de Chipre v. Turquía (1982), en el cual declaró que Turquía había violado su obligación de prevenir y castigar los tratos inhumanos o degradantes bajo el Art. 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos, como resultado de las violaciones cometidas por tropas turcas contra mujeres chipriotas. En igual sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Aydn, consideró que la violación de una mujer detenida por un oficial del Estado debía ser considerada como una forma especialmente grave de maltrato, por la facilidad con la que el perpetrador podía explotar la vulnerabilidad y resistencia debilitada de la víctima, así como por las profundas heridas psicológicas de este tipo de violencia.

violencia sexual¹¹⁶; en su artículo 8-2-c-i establece que los ultrajes contra la dignidad personal, en tanto violaciones graves del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, constituyen crímenes de guerra en conflictos armados no internacionales; y en su artículo 8-2-e-vi dispone que será, igualmente, un crimen de guerra en conflictos armados no internacionales el “*cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, (...) esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra*”. Por su parte, los tribunales internacionales –en particular los Tribunales Penales para Ruanda y la Antigua Yugoslavia- han confirmado que la prohibición de la violencia sexual en tanto crimen de guerra en conflictos armados no internacionales, o en tanto crimen de lesa humanidad, constituye una norma consuetudinaria de Derecho Internacional Humanitario.¹¹⁷

¹¹⁶ Así lo explicó el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia en el caso del Fiscal vs. Brdjanin y Zupljanin, fallo de la Sala de Decisión del 1º de septiembre de 2004, al señalar que la violación es un crimen de lesa humanidad bajo el artículo 5-g del Estatuto de dicho Tribunal, y que como tal es de suficiente gravedad para constituir el crimen de persecución, así como los demás ataques sexuales de igual nivel de gravedad, definidos como “todos los abusos serios de naturaleza sexual infligidos sobre la integridad de una persona por medio de la coerción, la amenaza de la fuerza o la intimidación en forma tal que sean humillantes y degradantes para la dignidad de la víctima” [Traducción informal: “This offence embraces all serious abuses of a sexual nature inflicted upon the integrity of a person by means of coercion, threat of force or intimidation in a way that is humiliating and degrading to the victim’s dignity.”].

¹¹⁷ El carácter consuetudinario de la prohibición de la violencia sexual en un conflicto armado, en tanto garantía fundamental inherente al principio de trato humanitario, fue establecido y explicado así por el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia en el caso del Fiscal v. Anto Furundzija, decisión del 10 de diciembre de 1998: “168. La prohibición de la violación y de ataques sexuales serios durante conflictos armados también ha evolucionado en el derecho internacional consuetudinario. Se ha cristalizado gradualmente con base en la prohibición expresa de la violación del artículo 44 del Código Lieber, y en las disposiciones generales del artículo 46 de las Regulaciones anexas a la Convención IV de la Haya, leídas en conjunción con la ‘Cláusula Martens’ establecida en el preámbulo de dicha Convención. Si bien la violación y los ataques sexuales no fueron investigados y juzgados específicamente por el Tribunal de Nuremberg, la violación se clasificó expresamente como un crimen de lesa humanidad bajo el artículo II(1)(c) de la Ley No. 10 del *Control Council*. El Tribunal Militar Internacional de Tokio condenó a los Generales Toyoda y Matsui por su responsabilidad en tanto comandantes por violaciones de las leyes y costumbres de la guerra cometidas por sus soldados en Nanking, que incluían violaciones y ataques sexuales extensivos. El antiguo primer ministro del Japón, Hirota, también fue condenado por estas atrocidades. Esta decisión, y la de la Comisión Militar de los Estados Unidos en Yamashita, junto con la maduración como norma consuetudinaria de la prohibición fundamental de los ataques contra la dignidad personal establecida en el artículo 3 común, han contribuido a la evolución de normas de derecho internacional universalmente aceptadas que prohíben la violación así como los ataques sexuales graves. Estas normas son aplicables en cualquier conflicto armado. // 169. Es indisputable que la violación y otros ataques sexuales serios en un conflicto armado conllevan la responsabilidad penal de los perpetradores.” [Traducción informal: “168. The prohibition of rape and serious sexual assault in armed conflict has also evolved in customary international law. It has gradually crystallised out of the express prohibition of rape in article 44 of the Lieber Code¹⁹³ and the general provisions contained in article 46 of the regulations annexed to Hague Convention IV, read in conjunction with the ‘Martens clause’ laid down in the preamble to that Convention. While rape and sexual assaults were not specifically prosecuted by the Nuremberg Tribunal, rape was expressly classified as a crime against humanity under article II(1)(c) of Control Council Law No. 10. The Tokyo International Military Tribunal convicted Generals Toyoda and Matsui of command responsibility for violations of the laws or customs of war committed by their soldiers in Nanking, which included widespread rapes and sexual assaults.¹⁹⁴ The former Foreign Minister of Japan, Hirota, was also convicted for these atrocities. This decision and that of the United States Military Commission in Yamashita, along with the ripening of the fundamental prohibition of “outrages upon personal dignity” laid down in common article 3 into customary international law, has contributed to the

4.1.3.6. Por último, resulta especialmente grave desde el punto de vista de la integridad del ordenamiento constitucional colombiano el que en distintos lugares del país se impongan, de facto, métodos coercitivos que restringen el comportamiento de los ciudadanos colombianos de conformidad con los parámetros impuestos por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado, y que implican actos atroces que incluyen homicidios, atentados graves contra la integridad personal tales como mutilaciones y torturas, y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Baste recordar a este respecto que los niños están expresamente protegidos frente a todo tipo de torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por la Constitución Política (art. 44) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 37-1); y que, como los demás ciudadanos, gozan del derecho básico a contar con la protección estatal frente a intrusiones arbitrarias y violentas de este tipo en su comportamiento público y privado (art. 2, C.P.).

IV. IMPACTO CUALITATIVAMENTE DIFERENCIAL Y DESPROPORCIONADO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. PROBLEMAS TRANSVERSALES A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO; AMBITOS CRITICOS DE INTENSIFICACION.

La afectación cualitativamente diferencial del desplazamiento forzoso sobre niños, niñas y adolescentes se manifiesta de tres maneras. (1) En primer lugar, por el paso apremiante del tiempo durante fases críticas del desarrollo de los menores en situación de desplazamiento. (2) En segundo lugar, porque los menores desplazados son afectados por una serie de *problemas transversales* que son diferentes de aquellos que afectan a la población desplazada adulta. (3) Estos problemas transversales, a su turno, se intensifican y empeoran en ciertos *ámbitos críticos*.

1. AFECTACIÓN DIFERENCIAL POR EL PASO DEL TIEMPO DURANTE ETAPAS CRÍTICAS DEL DESARROLLO.

No es lo mismo estar en situación de desplazamiento para un niño, niña o adolescente que para un adulto, no sólo por la indefensión extrema en la que se encuentran ante todo tipo de riesgos e injusticias, sino también por la *importancia decisiva de los períodos de la infancia, la niñez y la adolescencia para la configuración de la personalidad adulta*.

Al atravesar etapas cruciales de su desarrollo bajo condiciones de vida abiertamente contrarias a los derechos fundamentales, los menores de edad desplazados ven afectado el desenvolvimiento normal de su curso vital en forma irreversible; la imposibilidad fáctica de contar con las condiciones de existencia material, el tiempo, los espacios, los recursos, el cuidado, la alegría y la energía indispensables para experimentar plenamente estas etapas críticas, hace que los niños, niñas y adolescentes desplazados pierdan la oportunidad de vivir de acuerdo con su edad, y de desarrollarse plenamente hacia el máximo de sus capacidades individuales. Esta pérdida de etapas vitales determinantes es irrecuperable. Se trata, así, de una situación de urgencia, en la que paso del tiempo apremia incrementalmente al Estado a actuar en forma inmediata y resuelta, para prevenir la

evolution of universally accepted norms of international law prohibiting rape as well as serious sexual assault. These norms are applicable in any armed conflict. // 169. It is indisputable that rape and other serious sexual assaults in armed conflict entail the criminal liability of the perpetrators.”] Ver también los pronunciamientos de este Tribunal en los casos del Fiscal v. Dragoljub Kunarac y otros, sentencias del 22 de febrero de 2001 (Sala de Decisión) y 12 de junio de 2002 (Sala de Apelaciones);

causación continua de perjuicios irremediables a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento.¹¹⁸

2. AFECTACIÓN DIFERENCIAL POR LOS PROBLEMAS TRANSVERSALES A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO.

Los *problemas transversales* que afectan a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados son los siguientes: (a) problemas graves de desprotección física frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; (b) problemas graves de hambre y desnutrición; (c) problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal; (d) problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema; (e) problemas graves de índole psicosocial; (f) problemas graves en el campo de la recreación; (g) problemas graves en los campos de la participación y la organización; y (h) problemas graves de discriminación en ámbitos extraescolares, es decir, en espacios institucionales, sociales y comunitarios; y (i)

¹¹⁸ Este punto ha sido ilustrado por diversas organizaciones que han intervenido ante la Corte Constitucional en defensa de los derechos de los menores de edad en situación de desplazamiento. Así, (1) ACNUR ha explicado, en el soporte escrito de su intervención en la sesión pública del 28 de junio de 2007: “*Es este un mandato inaplazable: la obligación que tenemos los aquí presentes de asegurar a todos los(as) niños(as) desplazados el derecho a ser a ser niños y a disfrutar y a vivir de acuerdo con su edad. // La tragedia del conflicto armado y el desplazamiento obliga a madurar antes de tiempo y acelera el ciclo vital, con huellas probablemente indescifrables e imborrables. // El reto consiste no solo en encontrar consensos y mecanismos expeditos para que estos hechos no sigan ocurriendo. El desafío implica construir estrategias de prevención efectivas que disminuyan los riesgos del desplazamiento. // Todos estamos hoy ante la obligación de reflexionar profundamente sobre la imposibilidad de saldar a estas niñas y niños la absurda e injustificable pérdida de la etapa más feliz de la vida, bien inmaterial irrecuperable. // Esto es, debemos generar la posibilidad de que los niños(as) estén mas allá de toda esta realidad y de estos escenarios, y no tengan que ocuparse de que ser protegidos y atendidos.*” (2) En igual sentido, Plan Internacional explica, en el estudio que se aportó a la Corte en mayo de 2007, que “*Los niños y niñas que viven en las zonas donde el conflicto armado y las acciones violentas los han arrojado de su tierra, conocen en carne propia el dolor y el horror de la guerra, muchos no van a la escuela y casi ninguno tiene las condiciones necesarias para lograr su pleno desarrollo pues su proceso de socialización ocurre en medio de la guerra. En otras palabras, han sido privados de su infancia y expuestos a ser adultos con pocas oportunidades. (...) Es importante traer a este contexto que vivir en situación de desplazamiento no es lo mismo para un niño que para un adulto; ya que en términos de desarrollo los niños, niñas y adolescentes están estructurando su manera de relacionarse con el mundo y crecer en situaciones de despojo, miedo, hostilidad, rechazo, rabia y hambre, lo único que genera son vínculos basados en la incertidumbre de un futuro seguro y confiable, replicando los círculos viciosos de miseria, venganza y guerra de los cuales han sido víctimas.*” En la misma línea, (3) la Fundación Dos Mundos, en informe aportado a la Corte en junio de 2008, señala: “*Niños, niñas y adolescentes sufren diversos y profundos impactos por el hecho mismo del desplazamiento, haciendo de ellos uno de los grupos más afectados, no sólo por las carencias materiales que afrontan al huir de su lugar de origen, sino por las posibilidades de verse separados de sus familias y por el efecto que tiene el desarraigamiento en la capacidad de agenciar sus propios proyectos de vida.*” Igualmente, (4) la Procuraduría General de la Nación y UNICEF explican que “*el desplazamiento a causa de la violencia genera en los niños y adolescentes desarraigamiento, trunca proyectos de vida y sueños, debilita o destruye familias y tejido social y conlleva a un deterioro sustancial de sus condiciones de vida*” (Procuraduría General de la Nación y UNICEF. La infancia la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales. Bogotá, marzo de 2005).

problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito.

Como se indicó, el común denominador tanto de los problemas transversales a la niñez y adolescencia desplazada, como de sus ámbitos de intensificación, es la conjunción de (a) graves falencias en la respuesta estatal a su situación, que se nutren en gran parte de la invisibilidad del problema en sus dimensiones reales ante el Estado, y (b) graves falencias en el entorno de sus grupos familiares y sus cuidadores, referentes a (i) la dispersión y reunificación familiar, (ii) la unidad familiar y (iii) las capacidades efectivas de protección de sus familias o cuidadores. Por lo mismo, antes de explicar individualmente cada uno de tales problemas transversales y ámbitos de intensificación, es necesario detenerse a estudiar tanto los factores que generan una invisibilidad sustancial del problema, como la situación de las familias y cuidadores de menores de edad en situación de desplazamiento y la respuesta estatal a la misma.

2.1. Invisibilidad ante el Estado del impacto cualitativamente desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad.

2.1.1. *Factores de invisibilización de la situación.* Como se indicó, la crítica situación de los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento es invisible en sus reales dimensiones para las autoridades a todo nivel. En criterio de la Sala, esta situación de invisibilidad se genera por cuatro factores de invisibilización que operan conjuntamente:

2.1.1.1. En primer lugar, la falta de reconocimiento estatal y social de la magnitud y el alcance de las distintas violencias ejercidas contra los menores de edad en el contexto general del conflicto armado colombiano, que configuran el marco causal del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre niños, niñas y adolescentes.¹¹⁹

2.1.1.2. Segundo, el *subregistro general* de la población desplazada, que afecta a muchos menores de 18 años invisibilizados junto con sus respectivos núcleos familiares y de cuidadores.

2.1.1.3. Tercero, el *subregistro específico* de los menores de edad en situación de desplazamiento ante el RUPD/SIPOD cuyas familias o cuidadores ya están incluidas en el sistema, ya sea por la omisión de sus familias o cuidadores en declararlos, por la ausencia de familias o cuidadores que efectúen la declaración por ellos, o por el rechazo o negativa de la inscripción de los menores en el RUPD/SIPOD por parte de los funcionarios encargados de realizar dicho registro¹²⁰ –rechazo o negativa a su vez generada por diversas causas–.

¹¹⁹ Como lo explica la Fundación Dos Mundos, “niños, niñas y adolescentes son constantes víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado colombiano las cuales, a su vez, son generadoras de desplazamientos forzados. Sin embargo, esta situación no ha sido plenamente monitoreada y visibilizada, reduciendo las posibilidades de prevención y protección.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008].

¹²⁰ Durante la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007, Plan Internacional informó que algunos funcionarios de Acción Social no integran dentro del registro a los niños y niñas nacidos después del desplazamiento. En el informe presentado por Plan en la misma fecha a la Corte, se explica adicionalmente que esta práctica ha generado una falsa creencia entre la población desplazada, a pesar de que formalmente Acción Social incluye a los menores nacidos después del desplazamiento en el registro: “aun cuando Acción Social integra dentro de la declaratoria los niños y niñas que nacen después del

A dicho subregistro específico contribuyen sustancialmente los mitos, falsas creencias y factores de no registro difundidos entre la población desplazada, que estimulan el no reporte de los niños y niñas por las familias. Entre estos mitos, falsas creencias y factores de no registro, se incluyen: el miedo a que los menores sean identificados como población desplazada y por lo tanto como posibles objetos de retaliación por sus victimarios; la desconfianza hacia las autoridades; la creencia errónea de que los menores de edad nacidos después del desplazamiento no son beneficiarios de protección estatal; o la falsa creencia de que el registro de menores de edad posterior al desplazamiento reduce o anula los derechos de protección de los demás miembros del núcleo familiar.

También contribuyen al subregistro específico las deficiencias en los sistemas de información, registro y caracterización que manejan los Comités Departamentales y Municipales de Atención a la Población Desplazada, así como las autoridades territoriales en sus sistemas y programas ordinarios y específicos.¹²¹

Ello es, en general, reflejo de la ausencia de un enfoque proactivo y oficioso de identificación y caracterización de la población infantil y adolescente en situación de desplazamiento, es decir, de labores de caracterización y monitoreo activos por parte de las autoridades encargadas de la medición y registro de esta población.

desplazamiento, no hay una difusión suficiente de esta medida y por esta razón los padres no registran ante Acción Social el nuevo nacimiento, perdiendo la posibilidad de recibir el apoyo estatal.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] La Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, en su informe aportado a la Corte Constitucional con motivo de la sesión técnica del 28 de junio de 2007, señala en general que “frecuentemente las familias se quejan de los problemas que enfrentan para conseguir la inclusión de nuevos miembros del grupo familiar en el SUR lo cual constituye un obstáculo para que los niños desplazados y sus familias accedan a los programas públicos que deben atender su situación de emergencia y brindar protección especial a sus derechos”. Ello coincide con las conclusiones de la Encuesta Nacional de Verificación presentados a la Corte en febrero de 2008, que resaltan el subregistro de los menores de 5 años en situación de desplazamiento.

¹²¹ La Procuraduría General de la Nación explicó, durante la sesión pública de información técnica del 28 de junio de 2007, que los Comités territoriales de Atención a la Población Desplazada y las entidades que los integran no cuentan con criterios de diferenciación en el registro que permitan identificar a los niños en situación de desplazamiento en sus propias jurisdicciones; y resaltó que parte del problema es la descoordinación con Acción Social como coordinador del sistema nacional de registro, por lo cual no pueden dar cuenta de la realidad, las características y las necesidades de la población desplazada menor de edad que llega a su territorio. La Universidad Nacional y Plan Internacional también han explicado que “los municipios no poseen datos confiables sobre el número de personas en situación de desplazamiento. La información con que se cuenta no está desagregada, lo que dificulta conocer la proporción de niños, niñas y adolescentes y por ende su situación. De igual manera no hay estadísticas compartidas a nivel institucional, ni una sistematización de las acciones adelantadas.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

2.1.1.4. Cuarto, la falta de registro civil o de documentos de identidad de una proporción significativa de la población menor de 18 años en situación de desplazamiento, o la pérdida de los registros o documentos correspondientes durante el proceso de desplazamiento.¹²²

2.1.2. *Consecuencias de la invisibilidad.*

La consecuencia inmediata de la invisibilidad de la situación real que deben soportar los menores de edad en situación de desplazamiento y de sus dimensiones objetivas es evidente: al desconocerse la demanda total de protección por carecer de una medición verídica de la población que la requiere, es imposible dar una respuesta apropiada a sus necesidades, con lo cual las actuaciones desarrolladas efectivamente por las autoridades quedan condenadas a la ineffectividad e insuficiencia en su diseño, cobertura, recursos e impacto, y los menores de edad que de hecho necesitan una respuesta estatal ven obstruido su acceso a los canales de atención existentes. Así, dicha falta de monitoreo y visibilización reduce las posibilidades de prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad, y proporcionar la atención diferencial, específica y urgente que requieren sus víctimas.¹²³

¹²² Según se explica en el reporte de la Encuesta Nacional de Verificación de 2008, “*para los niños menores de 7 años de edad inscritos en el RUPD se encuentra un porte casi universal del registro civil (99,1%), mientras que para menores que están entre 7 y 17 años de edad el cubrimiento baja sustancialmente al 69,3%, casi treinta puntos porcentuales de diferencia.*” En igual sentido, en el informe de Plan Internacional y la Universidad de junio de 2007 en relación con el caso específico de Quibdó, se señala: “*La investigación de Disaster Info ‘Población desplazada según documento de identificación y rangos de edad y departamentos expulsores’, indica que en todos los rangos de edad existe un alto porcentaje de personas que no se sabe si tienen o no documentos de identificación, pues quienes ingresan al SUR lo hacen a través de la cabeza de familia, sin tener claridad si los miembros de la familia inscrita tienen documentos. // Los datos para el Chocó (...) permiten ver cómo el 36% de los menores de dos años, no tiene registro civil, el 35% de los de 3 a 6 años, el 31.8% de los de 7 a 13 años y el 30.3% de los de 14 a 17 años, con un 30% (de cada grupo) que no sabe o no responde a esta situación.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] El problema de subregistro civil de nacimientos en Colombia fue señalado por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en su informe reciente sobre el país: “*El Comité observa los esfuerzos emprendidos conjuntamente con diversos organismos de las Naciones Unidas a fin de mejorar el índice de registro de nacimientos, si bien le preocupa que el 20% de todos los niños colombianos continúen careciendo de partida de nacimiento, especialmente en zonas rurales y entre las poblaciones afrocolombianas e indígenas.*” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]

¹²³ Diversas autoridades y organizaciones han señalado en sus informes a la Corte Constitucional la invisibilidad del problema y sus dimensiones reales, como una de las causas de la insuficiencia de la política pública en este sentido. Así, en la sesión pública de información técnica del 28 de junio de 2007, la Procuraduría General de la Nación informó que en sus visitas de evaluación a las entidades territoriales, se ha constatado que en términos generales existen algunos programas para atender a los menores de edad desplazados, pero que se desconocen las demandas totales y reales de la población que debería ser cubierta por los mismos. En la misma sesión, la Directora de Plan Internacional explicó que los menores de edad desplazados son invisibles para la sociedad, los medios y el Estado, lo cual se refleja, entre otras, en que no hay estadísticas diferenciales que permitan hacer seguimiento del problema y responder adecuadamente al mismo, y en que no hay estadísticas compartidas a nivel institucional ni una sistematización de las acciones adelantadas. En igual orden de ideas, la Fundación Dos Mundos indica en su informe ante la Corte que “*para el caso de niños en situación de desplazamiento, deben establecerse mecanismos que permitan monitorear y*

Desde la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes desplazados que no son visibles para el Estado, la situación de invisibilidad ante el sistema oficial de protección obstruye su acceso a cualquiera de los beneficios provistos por la política pública en cuestión. Se trata, así, de personas menores de 18 años que al no ser reconocidos en su situación por el Estado, quedan completamente excluidas de las medidas tendientes a garantizar el disfrute de sus derechos fundamentales.¹²⁴

2.1.3. Respuesta estatal a los factores de invisibilización de la situación.

La Corte ha sido informada sobre algunas actuaciones desarrolladas por el Estado para responder a algunos de los factores de invisibilización recién enumerados, las cuales resultan, sin embargo, insuficientes para resolver la grave situación de sub-registro, infravaloración e invisibilidad del problema planteado por el grave impacto del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes en el país.

El informe presentado a la Corte por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 explica que se han adelantado ciertas actividades en relación con (a) la falta de registro y documentos de identidad, (b) el desconocimiento de la población desplazada sobre su derecho a registrar a los menores nacidos después del desplazamiento, y (c) la existencia de trabas procedimentales para acceder al sistema único de registro.

visibilizar las violencias ejercidas contra ellos antes, durante y después del desplazamiento, a efectos de adoptar medidas preventivas y protectoras de carácter específico.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]. En idéntico sentido, ACNUR señala en su Balance 2004-2007 que “una de las principales debilidades para la construcción del enfoque diferencial de edad en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado tiene que ver, justamente, con la escasa información, que no permite dar cuenta de la magnitud de la afectación de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento.”

¹²⁴ Tal y como se explica en el reporte de la Encuesta Nacional de Verificación, “... La pérdida o la no solicitud de los documentos de identidad puede acarrear el impedimento al acceso a gran variedad de actividades y servicios para los ciudadanos. Por eso la ENV-2007 indagó a las personas desplazadas incluidas en el RUPD que en ese momento no tuvieran el documento de identidad acorde con su edad, sobre la existencia de dificultades en el acceso a actividades y servicios, entre quienes encontró mayor frecuencia para el trabajo (21,2%), la educación (8,4%), el acceso a la salud (6,8%) y la libre movilidad (5,0%).” De igual forma, según se explica en el informe de Plan Internacional y la Universidad de junio de 2007 en relación con el caso específico de Cartagena, “el no tener un registro civil dificulta el ingreso al sistema de seguridad social. Dentro de los planes de la alcaldía de Cartagena, se hacen campañas de cedulación y registro para fortalecer este aspecto, pues sin documento de identidad no pueden ser beneficiarios del programa Familias en Acción. Las campañas de cedulación y registro presentan varias dificultades: hay algunos niños que van, pero no tienen nada que los identifique ni un adulto que esté presente para hacerse cargo de ellos; los adultos no conocen a nadie y necesitan 2 testigos. Deben enfrentar la sospecha de que si es desplazado, indocumentado será porque era guerrillero. Las campañas se llevan a cabo, pero no hay registro de cuántas personas obtienen su documento.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

(a) En relación con los problemas de la situación de los menores de edad desplazados ante el registro civil y de su carencia de documentos de identificación, informa el Director de Acción Social:

"f) La existencia de problemas en el registro y suministro de documentos de identificación a los menores de edad en situación de desplazamiento.

En concordancia con la respuesta anterior, se están igualmente adelantando jornadas de identificación de la población desplazada en conjunto con la Registraduría General de la Nación a efectos de que la población cuente con sus documentos de identidad completos y se eviten barreras de acceso a los programas por este hecho.

Sobre este punto fue contemplado como uno de los criterios de la batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población, el cual fue adoptado por la Honorable Corte mediante el auto 109 de 2007."

Pese a lo afirmado en términos generales por el Director de Acción Social, durante la sesión pública del 28 de junio de 2007 el representante de la Procuraduría General de la Nación informó a la Corte que no es claro que la Registraduría General de la Nación esté otorgando preferencia a los menores de edad en situación de desplazamiento en los trámites de entrega de documentos; que no existe ningún elemento que en su criterio permita identificar la prestación de un servicio diferencial a la población desplazada; y mucho menos un énfasis en la atención de niños, niñas y adolescentes. Otras organizaciones han indicado que los esfuerzos de las autoridades han sido insuficientes en materia de identificación y registro, y han reportado a la Corte la existencia de trabas adicionales para acceder al registro civil; por ejemplo, en Cartagena se informa sobre la exigencia de dos testigos para inscribir a un menor de edad en el registro civil, siendo que la población en situación de desplazamiento, por no conocer a nadie, no puede cumplir con esta condición, por lo cual sus menores de edad quedan excluidos del sistema de registro.

(b) En cuanto a la desinformación de la población desplazada sobre la posibilidad de inscribir a los hijos nacidos después del desplazamiento, o la existencia de falsas creencias al respecto, informa el Director de Acción Social:

"b) la ignorancia de la población desplazada sobre la posibilidad de registrar los hijos nacidos después de la declaración inicial de desplazamiento ante el sistema oficial de registro

Debe aclararse inicialmente que los hijos de las personas en situación de desplazamiento nacidos después del reconocimiento de tal condición, son incluidos en el registro, para lo cual basta con una solicitud de la persona interesada y se anexen los documentos que evidencien la relación de parentesco. Acción Social, a través de sus Unidades Territoriales adelanta el trámite y brindan asesoría y orientación a quienes solicitan este reconocimiento, para lo cual se han adelantado capacitaciones en temas de registro a los funcionarios de las Unidades Territoriales y de las Unidades de Atención y Orientación en todo el país, con el fin de que se oriente en debida forma a la población en situación de desplazamiento. // Conscientes de la necesidad de difundir los derechos de la Población, a través de las Unidades de Atención y Orientación, se dictan charlas a la población y se inició este año con la realización del taller 'Nuevos Caminos', que tiene como fin de orientar en la oferta institucional que brinda el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, incluidos los temas de Registro, a la población. // Igualmente, a través de diferentes estrategias de comunicación como es la página web de Acción Social como la de Vértice, se informa sobre los derechos de la población y la forma de acceder a ellos, así como a través de la estrategia de mensajes de texto enviados a los celulares de la población, que para el caso puntual del registro de menores nacidos luego de los eventos del desplazamiento, está siendo emitido el derecho y la forma de hacerlo efectivo. // Adicionalmente, y a través del fortalecimiento de las Organizaciones de Población Desplazada, se ha brindado capacitación a estos líderes sobre los derechos de la población y la difusión de los programas de atención a la población desplazada con el objeto de que esta información sea difundida dentro de toda la población. El reporte de esta capacitación y de las diferentes estrategias desarrolladas, fue reportada con anterioridad a la honorable Corte a través de la respuesta presentada del auto 336 de 2006."

(c) en cuanto a la existencia de factores que dificultan el acceso al RUPD/SIPOD y por lo mismo generan tanto un subregistro de la población desplazada como una imposibilidad de acceder a otros programas y beneficios, se informa:

“La existencia de trabas procedimentales para el registro e identificación de las familias desplazadas beneficiarias de programas como Familias en Acción.

Debe aclararse que para que las personas sean incluidas en el Registro Único de Población Desplazada, no es requisito que las mismas, en el momento de presentar su declaración estén identificadas, ya que el registro cumple con el requisito legal y el deber humanitario de permitir la presentación de la declaración aun cuando no se posean o se conozcan los números de documentos de identidad de las personas declarantes. Sería imposible e injusto pedir a una persona en esta situación la presentación de los documentos de identidad de todos los miembros del hogar en este momento, por cuanto implicaría una traba administrativa que dificultaría el reconocimiento de su condición y su posterior asistencia.

Ahora bien, para el acceso de programas diferentes a los establecidos en la fase de la atención humanitaria de emergencia, se hace necesario que los hogares se identifiquen para que la familia pueda reintegrarse socioeconómicamente y acceder a la oferta que el estado ofrece.

Las dificultades operativas que ocasiona el faltante de datos referentes a documentos de identidad de las personas están siendo superadas a través del proceso de depuración y complementación del mismo que está adelantando Acción Social a través del levantamiento de la línea de base de la población, estrategia que igualmente ha sido reportada a la Honorable Corte en respuesta del auto 109 de 2007.”

2.1.4. Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal a la misma.

2.1.4.1. El grave problema del subregistro de la población desplazada, y el subregistro específico de los niños, niñas y adolescentes que la conforman, constituyen una barrera a la efectividad de cualquier respuesta estatal a la situación, puesto que se carece de una apreciación realista sobre la dimensión y el alcance del problema a resolver. La Corte Constitucional ya ha resaltado la incidencia negativa de este problema en distintos pronunciamientos; específicamente, en el Auto 218 de 2006 explicó que como consecuencia del subregistro, “*la totalidad de la política pública para la atención del desplazamiento interno se encuentra formulada sobre presupuestos que no corresponden a la dimensión real del problema que se pretende atender*”, y que “*en la medida en que las autoridades no tengan información completa y veraz sobre las dimensiones del problema que pretenden atacar, sus actuaciones estarán diseñadas y formuladas sobre la base de estimaciones erróneas y, por ende, no tendrán plena efectividad para contrarrestar la crisis humanitaria generada por el desplazamiento.*” En este mismo Auto la Corte precisó que “*todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización.* Cualquier atraso, rezago o falla en el proceso de registro y caracterización de la población desplazada por la violencia tiene un impacto directo sobre la totalidad de los elementos que integran la política pública en referencia. Hasta tanto los problemas del proceso de registro y caracterización no sean resueltos, no se podrá avanzar de manera confiable, acelerada, específica y sostenida en la resolución de los diversos y complejos problemas que conforman el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04. Por ello, el tema del registro y caracterización de la población desplazada ocupa, como lo reconoce el propio Documento CONPES citado, un lugar de primera prioridad y tiene una importancia estratégica dentro del proceso como un todo – prelación que, a juzgar por los informes remitidos a la Corte, no le ha sido debidamente conferida por Acción Social. // En ese mismo orden de ideas, la Sala enfatiza que los esfuerzos de registro y caracterización de la población desplazada constituyen una pieza clave en

la superación del estado de cosas unconstitutional en materia de desplazamiento interno, ya que dicho estado de cosas surge de la discrepancia existente entre la magnitud real del problema y la respuesta estatal y social al mismo, como se estableció en la sentencia T-025 de 2004.”

La resolución del problema de subregistro de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado constituye, así, un presupuesto esencial de la incorporación de un enfoque diferencial etáreo integral a la política pública de atención a la población desplazada.

2.1.4.2. Por otra parte, la carencia de documentos de identidad o registro civil por los menores de 18 años en situación de desplazamiento, con la invisibilidad consecuente ante el Estado y las distintas barreras de acceso fácticas que, como se verá, plantea la falta de documentación para las personas desplazadas, configuran violaciones de derechos fundamentales que les son explícitamente reconocidos por la Constitución Política y el Derecho Internacional. Así, el artículo 44 Superior dispone que los niños tienen derecho fundamental al nombre y la nacionalidad, y en virtud del artículo 14 Superior tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica – derechos que se materializan, entre otras, en el acceso oportuno al registro civil y a los documentos de identificación. Así mismo, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, cada niño “será inscripto inmediatamente después de su nacimiento” (art. 7-1). En forma específica, el Principio Rector 20 codifica las obligaciones internacionales frente al registro e identificación de los menores de edad en situación de desplazamiento, en los términos siguientes: “*1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. // 2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irrationales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios. (...)*”

2.2. Falencias en las familias y cuidadores de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, como factor causal inmediato de los problemas transversales a los menores de edad desplazados y sus ámbitos críticos de intensificación.

El desplazamiento forzado genera efectos destructivos sobre las estructuras familiares. Las familias en situación de desplazamiento (a) se pueden desintegrar durante el proceso de desplazamiento o después del mismo, o dispersar como consecuencia del desplazamiento; (b) sufren un serio debilitamiento de sus lazos de unidad, en razón de las condiciones de existencia impuestas por el desplazamiento; y (c) ven altamente minadas sus capacidades y competencias como estructuras protectoras y proveedoras de los niños, niñas y adolescentes que las integran.

Las familias y cuidadores, afectadas de forma tajante por el desplazamiento forzado, juegan un rol fundamental tanto en el marco causal de los problemas transversales de los niños, niñas y adolescentes desplazados y su degeneración en los ámbitos críticos, como en la resolución de dichos obstáculos al goce efectivo de sus derechos. Según expresó en forma diciente una mujer cabeza de familia en situación de desplazamiento ante la Corte Constitucional en la sesión pública del 28 de junio de 2007, “*lo que afecte a la familia, afecta a los niños*”¹²⁵. Cualquier estrategia

¹²⁵ Intervención de la ciudadana Diana Marcela Caicedo ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional.

estatal seria de protección de la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento debe basarse en el fortalecimiento de la unidad y las capacidades de las familias y cuidadores de estos sujetos de protección constitucional reforzada; tal y como dispone el artículo 44 de la Carta Política, la familia –junto con la sociedad y el Estado- tiene “*la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.*”

La importancia de las estructuras familiares para proteger a los menores víctimas del desplazamiento forzado no ha de ser subestimada. Según indica la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, “*para desplazados y refugiados la realización efectiva del derecho a la unidad familiar constituye el mecanismo primario de protección de quienes integran el grupo hogareño. Mantener y facilitar la unidad familiar permite facilitar la atención física, la protección, el bienestar emocional y el apoyo económico de las personas afectadas y de sus comunidades. En los lugares de asentamiento la unidad familiar incrementa la autosuficiencia y a largo plazo reduce los costos sociales y económicos.*”¹²⁶

2.2.1. Efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares.

2.2.1.1. Dispersión o desintegración familiar durante o como consecuencia del desplazamiento forzado.

El desplazamiento forzado es una fuerza desintegradora y dispersora de las estructuras familiares.¹²⁷ La desintegración y dispersión de las familias víctimas del desplazamiento se puede generar por distintos tipos de situaciones: (i) la pérdida de uno o más de sus miembros como consecuencia de los crímenes que dieron lugar al desplazamiento forzoso –por homicidio, desaparición, reclutamiento forzado, toma de rehenes-; (ii) el desplazamiento de sólo una parte de la familia, mientras que la otra permanece en el lugar de expulsión; (iii) el desplazamiento de distintas partes de una misma familia a diferentes lugares del país; o (iv) la desintegración del núcleo familiar por eventos posteriores al desplazamiento, tales como la muerte, la migración voluntaria por motivos económicos, las separaciones conyugales, o el re-desplazamiento forzado de algunos de sus miembros. Casi la mitad de las familias en situación de desplazamiento incluidas en el sistema oficial de registro reportan algún grado de dispersión o desintegración con posterioridad al desplazamiento forzado¹²⁸, cifra que a su turno no refleja la amplísima proporción de la población desplazada que no está incluida en el RUPD/SIPOD.

¹²⁶ Encuesta Nacional de Verificación.

¹²⁷ Tal y como explican Plan Internacional y la Universidad Nacional en su informe de mayo de 2007 a la Corte Constitucional, “La desintegración de los hogares y la separación forzada de familias en situación de desplazamiento es un hecho frecuente impuesto por las circunstancias de violencia y persecución en las zonas de conflicto.” [Universidad Nacional, Plan Internacional - “PRIMERA INFANCIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO - PROPUESTA DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS” – presentada a la Corte Constitucional en mayo de 2007.]

¹²⁸ Según la información presentada en la Encuesta Nacional de Verificación de 2008, “el 43,7% de los grupos familiares incluidos en el RUPD no viven o residen juntas todas las personas que conformaban el hogar antes del desplazamiento. // El 23,4% de los grupos familiares en los que ya no viven juntas todas las personas que lo constituyan antes del desplazamiento se encuentra en esa situación debido a que alguno o algunos de sus miembros se quedaron en el lugar de origen o expulsión o porque se desplazaron hacia otro municipio, y el 76,6% restante como resultado de eventos posteriores al desplazamiento (formaron otro hogar, retornaron, murieron, etc.). De este subtotal, apenas un 5,8% ha solicitado apoyo para la reunificación familiar, y de este pequeño grupo solo un 6,5% lo obtuvo.”

Desde la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes, la dispersión o desintegración familiar producto del desplazamiento forzado puede desembocar principalmente en tres tipos de situaciones: (1) situaciones de desprotección objetiva de menores de edad, (2) situaciones de reconfiguración del núcleo familiar o de cuidadores en respuesta al desplazamiento, con la re-estructuración de roles, responsabilidades y figuras de protección que le es necesariamente consustancial, o (3) situaciones de transferencia de hecho de los menores de edad por sus padres a un nuevo núcleo de cuidadores – sean parientes o conocidos- con motivo del desplazamiento. La respuesta estatal a cada uno de estos tres tipos de situaciones debe ser diferencial y específica.

2.2.1.1.1. Hay numerosos casos de desintegración o dispersión familiar durante o como producto del desplazamiento, que resultan en menores de edad solos o desprotegidos, es decir, en los que los niños, niñas o adolescentes han quedado huérfanos, o han perdido por alguna razón a los adultos encargados de su cuidado, quedando en consecuencia en situación de desamparo y de desplazamiento.

Es claro para la Sala que el primer esfuerzo de las autoridades en casos así ha de ser el de buscar, por los medios que estén al alcance, la reunificación familiar de estos niños, niñas o adolescentes¹²⁹. Ello implica un deber estatal de actuar en forma especialmente acuciosa y proactiva en las labores de (a) rastreo y ubicación de la familia de cada menor, (b) cuidado interino del menor, (c) entrega del menor a sus parientes, con el ajuste correlativo de la inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada de ser procedente, y (d) seguimiento a su bienestar. En estos casos, advierte la Sala, la iniciación de trámites tendientes a la entrega en adopción debe ser la última opción, una vez han fallado los esfuerzos por buscar la reunificación familiar efectiva de cada menor desprotegido en particular.

2.2.1.1.2. Un segundo grupo de casos, mucho más frecuentes, abarca las situaciones de *reconfiguración de las estructuras familiares y de protección* de los menores de edad como respuesta a la desintegración o dispersión familiar causada por el desplazamiento forzado. El ejemplo prototípico de esta situación es el de las mujeres en situación de desplazamiento que, ante la pérdida de su compañero o esposo antes o después del desplazamiento, deben asumir abruptamente el rol de cabezas de familia y proveedoras económicas de sus hijos y dependientes.¹³⁰

¹²⁹ Así lo explican fuentes especializadas, tales como la Fundación Dos Mundos: “*Derecho a la Reunificación de la Familia (...)* En nuestra opinión, la reunificación familiar, bien sea en la familia nuclear o en la familia extendida, debe ser una prioridad con relación a niños y niñas en situación de desplazamiento. Este debe de reunificación implica no solamente un deber de rastrear y ubicar a la familia, para posteriormente entregarle al niño o niña, sino que debe incluir un acompañamiento que les permita recrear los lazos de afecto y confianza, así como generar un ambiente protector para los niños. Adicionalmente, el SUR debe hacer los ajustes necesarios para que las familias puedan incluir –sin dificultades que deben superar actualmente- a nuevos miembros de la familia, sean recién nacidos o niños y niñas que logran ser reunificados.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

¹³⁰ Así se explicó en el Auto 092 de 2008, en el cual se efectuó una descripción detallada de la manera en que el cambio abrupto de roles afecta las capacidades efectivas de autosostenimiento de las mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento. Lo explicado en este Auto se puede constatar con informaciones adicionales presentadas a la Corte en el curso del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025/04 desde la perspectiva de los menores de edad. Así, por ejemplo, Plan Internacional refiere, en relación con la población desplazada que estudió en Cartagena: “*Del total de hogares mencionados se estima que el*

Sin embargo, también otro tipo de situaciones se incluyen en este grupo, tales como los parientes de la familia extensa que asumen el cuidado de los niños, o los hijos mayores haciéndose cargo de los menores en ausencia de los padres.

En estos casos, la atención primaria de las autoridades debe centrarse en (a) reconocer que sea cual fuere el resultado de la reconfiguración, el nuevo grupo familiar o de cuidadores se encuentra amparado por la protección constitucional otorgada en los artículos 5 y 42 de la Carta Política, y (b) existe una obligación estatal imperiosa de asistir a estos grupos familiares en la protección de los niños, niñas y adolescentes que formen parte de él, reconociendo la forma en que el desplazamiento dificulta el ejercicio cabal de su rol de cuidadores y respondiendo en forma apropiada, según se explica en el acápite 2.3. subsiguiente.

2.2.1.1.3. Un tercer grupo de situaciones generadas por la dispersión o desintegración familiar producto del desplazamiento, abarca los casos en que menores de edad son transferidos de hecho por sus padres o cuidadores a un nuevo grupo familiar o de cuidadores, sean éstos parientes distantes, vecinos o conocidos, con motivo del desplazamiento (sea antes, durante o después del mismo). Organizaciones especializadas en el campo han reportado que esta es una práctica muy frecuente entre la población desplazada¹³¹, sea para sacar a los menores de edad de las zonas donde hay conflicto mediante su encargo a otros adultos, sea porque consideran que una vez causado el

45% de ellos son de jefatura femenina, un rol que a muchas mujeres provenientes de zonas rurales les ha sido de difícil comprensión, pues hay la necesidad ‘de tener un hombre que les proteja, porque vienen de comunidades donde el hombre es protección para ellas y les acaban de matar al marido...’ [entrevista funcionaria Profamilia]. // En estos hogares es común que los niños y las niñas permanezcan solos la mayor parte del día, en la calle o en su casa. ‘Estas mujeres, con escaso nivel de escolaridad y con poca o nula experiencia laboral, se ven obligadas a asumir la responsabilidad de la sobrevivencia de sus familias, en condiciones sociales y culturales mucho más desiguales respecto a los hombres.’” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

¹³¹ Por ejemplo, Plan Internacional y la Universidad Nacional reportan, concretamente en relación con la población desplazada de Cartagena: “(...)Las familias se desintegran por cuestiones económicas luego del desplazamiento. Muchos niños están a cargo de algún vecino, los padres se van y no vuelven, hijas maternalizadas, abuelas se hacen cargo. La Corporación Minuto de Dios advierte que hay una condición muy particular en los padres y madres desplazados, que los lleva en muchos casos a dejar a sus hijos al cuidado de un tercero, sin jamás volver a ocuparse de ellos. No tenemos información de acciones ICBF al respecto, pues en muy pocos casos se realiza algún tipo de denuncia, pues bajo el carácter de familia extensa se permiten este tipo de comportamientos.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En igual sentido, la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional indican, en relación con San Onofre y Pereira: “Debido a la precariedad de las condiciones de las familias, se presentan casos de migración económica de padres y madres, posterior al desplazamiento. Esta situación, que fue registrada de una manera crítica en San Onofre y en Pereira, hace que los niños y niñas queden al cuidado de parientes o abuelos, personas de avanzada edad que no cuentan con recursos adecuados para realizar el proceso de acompañamiento afectivo, social y cognitivo que se requiere para que el desempeño escolar sea favorable lo cual incide en la permanencia.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

desplazamiento un nuevo grupo de cuidadores puede proveer mejor sus necesidades, o sea por simple abandono.

Al igual que en los casos de reconfiguración del núcleo familiar original, en los casos de entrega de menores de edad a nuevos grupos de cuidadores, las autoridades deben asumir que dicho grupo nuevo de familiares o cuidadores cuenta en principio con la protección especial de los artículos 5 y 42 de la Constitución Política, por lo cual son igualmente merecedores de la asistencia estatal para la reconstitución y fortalecimiento de sus capacidades y competencias de protección -salvo que se demuestre en forma contundente y de conformidad con la ley que objetivamente plantean un riesgo para los menores-.

2.2.1.2. Deterioro de la unidad familiar como producto del desplazamiento forzado.

Independientemente de las situaciones de dispersión o desintegración familiar producto del desplazamiento, se ha demostrado que al interior de aquellos núcleos familiares que se desplazan y llegan juntos al lugar de recepción o se reconfiguran allí, los vínculos de unidad entre sus miembros individuales suelen sufrir un grave deterioro, en respuesta a las condiciones materiales y psicológicas de vida impuestas por el desplazamiento forzado. En efecto, el desplazamiento forzado afecta las estructuras familiares pre-existentes al cambiar los roles que sus miembros cumplen, las expectativas frente a ellos, y generar situaciones de alta tensión cultural y psicológica que resultan en la pérdida de respeto hacia las figuras de autoridad familiar, el debilitamiento de sus lazos afectivos, y en no pocos casos en situaciones de violencia intrafamiliar.

Este menoscabo de la unidad familiar causado por las situaciones de desplazamiento redunda en perjuicio de los menores de edad que integran tales núcleos familiares, dada la importancia de la cohesión familiar para sobrellevar los obstáculos y durezas del desplazamiento y proteger a sus miembros más vulnerables.

Si bien el desgaste de la unidad familiar afecta a la totalidad de los núcleos familiares que se desplazan juntos, este deterioro reviste especial gravedad en los casos de familias indígenas o afrodescendientes, al afectar la base de la reproducción cultural en el tiempo; en efecto, según han reportado múltiples fuentes, las situaciones de desplazamiento forzado rompen los vínculos intergeneracionales, el respeto por los mayores y el fomento de la identidad étnica propia, que son cruciales para la supervivencia de sus respectivas culturas. Los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a grupos étnicos ven, así, truncada la perpetuación de los contextos culturales que proveen la base para el ejercicio de su derecho fundamental a preservar la propia identidad cultural.¹³²

¹³² Según explica a la Corte la Fundación Dos Mundos, “*de acuerdo con nuestra experiencia, prácticas discriminatorias que se presentan con respecto a algunas culturas regionales, generan en niños y niñas una pérdida de respeto con respecto a sus orígenes, sus valores, sus acentos, que se manifiesta en ocasiones en un ánimo de mimetizarse en la población receptora. Así mismo, el desplazamiento puede generar un choque cultural, al menos, entre la vida de campo y el ritmo de una ciudad, que genera dificultades en el proceso de formación de los niños y niñas, por ejemplo, frente al trabajo en el campo como práctica cultural, como método de aprendizaje y como espacio de socialización con la familia y pares. // La garantía al derecho a la identidad requeriría el desarrollo de acciones de sensibilización y valoración de las culturas indígenas, afro colombianas y regionales en escuelas y comunidades; el fortalecimiento de la organización de la PDI por grupos étnicos u orígenes regionales (por ejemplo, la generación de redes regionales en los municipios receptores) y la generación de programas para la recuperación de prácticas tradicionales en la familia y por colectivos regionales.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de

2.2.1.3. Pérdida o desgaste de las capacidades efectivas de protección de las familias o cuidadores.

Todos los grupos familiares y de cuidadores de menores de edad en situación de desplazamiento sufren la pérdida o el desgaste serio de sus capacidades, competencias y condiciones básicas para desempeñarse adecuadamente como cuidadores de los niños, niñas y adolescentes que les integran.¹³³ Así lo imponen las condiciones de pobreza o miseria, falta de oportunidades, desubicación urbana, discriminación y carencia de competencias básicas de autosostenimiento, que constituyen el común denominador de las familias desplazadas en los lugares de recepción.¹³⁴

desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

¹³³ La situación es descrita con ejemplos dicientes en el informe de la Fundación Dos Mundos ante la Corte, así: “*El desplazamiento tiene por efecto la erosión de las estructuras familiares tradicionales, especialmente cuando los miembros masculinos de la familia han resultado muertos, han desaparecido o están obligados a buscar seguridad o trabajo en otros lugares. Por otro lado, padres y madres –ellas mucho más frecuentemente–, deben enfrentar cargas adicionales que surgen de su situación de desplazamiento. // Entre ellas, la necesidad de asumir trabajos de extensas jornadas o varios trabajos precariamente remunerados, para poder solventar las necesidades básicas de las familias, pero también la necesidad de movilizarse en el lugar de recepción para suplir con los diversos trámites que podrán, eventualmente, permitirles la entrada a algunos programas de apoyo por su condición. En últimas, estas cargas adicionales se expresan en reducciones del tiempo con que quizás anteriormente contaban para compartir con sus hijos e hijas –lo cual tiene un impacto directo sobre las relaciones familiares y el desarrollo de los niños y niñas, o en esfuerzos titánicos para garantizar tiempo para compartir con sus hijos e hijas, así sea a costa de su propio bienestar. // En sus lugares de origen y desde muy temprana edad, niños y niñas eran involucrados en las labores propias de sus padres participando, de forma pasiva o activa, en el cultivo de la tierra, en la recolección de las cosechas, el cuidado del ganado, las labores de la casa, etc. Estas actividades, además de constituir un espacio de enseñanza y aprendizaje, también se convertían en la excusa para compartir, dialogar, generar confianza y estrechar relaciones familiares. Una vez el desplazamiento se presenta, las dinámicas familiares cambian, el tiempo se ve limitado por las nuevas condiciones y estos espacios que en sus lugares de origen constituían trabajo, educación, recreación y familia, desaparecen, generando cambios en las formas de relación entre padres e hijos y en las tradiciones e identidad cultural transmitida.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008] En igual sentido, Plan Internacional y la Universidad Nacional reseñan las dificultades observadas en la adaptación de las madres cabeza de familia en situación de desplazamiento en Cartagena, en tanto obstáculos para la adecuada protección y cuidado de sus hijos y dependientes menores de edad: “*Del total de hogares mencionados se estima que el 45% de ellos son de jefatura femenina, un rol que a muchas mujeres provenientes de zonas rurales les ha sido de difícil comprensión, pues hay la necesidad ‘de tener un hombre que les proteja, porque vienen de comunidades donde el hombre es protección para ellas y les acaban de matar al marido...’.* // *En estos hogares es común que los niños y las niñas permanezcan solos la mayor parte del día, en la calle o en su casa. ‘Estas mujeres, con escaso nivel de escolaridad y con poca o nula experiencia laboral, se ven obligadas a asumir la responsabilidad de la sobrevivencia de sus familias, en condiciones sociales y culturales mucho más desiguales respecto a los hombres.’*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

¹³⁴ Las condiciones generalizadas de pobreza o miseria que prevalecen entre los hogares desplazados han sido documentadas por múltiples fuentes. Por ejemplo, ver la Encuesta Nacional de Verificación, en la cual se documenta que más del ochenta por ciento (80%) de los hogares en situación de desplazamiento se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Así, se informa a la Corte: “*De acuerdo con los resultados obtenidos en la ENV-2007, se observa que prácticamente la totalidad de los hogares desplazados no cumplen con el criterio de goce efectivo, dado que sus ingresos laborales están por debajo de la línea de pobreza en su respectiva ciudad.* // *Ante esta situación, se decidió también calcular el porcentaje de hogares que están por*

encima de la línea de indigencia (pobreza extrema), a fin de calibrar la gravedad del problema de pobreza, encontrando que solo un 26.0% de los hogares cumple con este segundo criterio, lo que implica un porcentaje muy elevado de familias que viven en situaciones de extrema vulnerabilidad y precariedad (74,0% de la población desplazada RUPD). Ellas seguramente están viendo afectado no solo su derecho al trabajo digno y a la consecuente generación de ingresos, sino a otros que dependen directamente de éste, como el derecho a la alimentación adecuada y sana o a la vivienda adecuada. // La situación es algo más crítica para los hogares con jefatura femenina, dado que el 88,4% de los mismos tiene ingresos por debajo de la línea de indigencia, frente al 81,6% en el caso de los hogares con jefatura masculina. (...) los ingresos laborales que actualmente percibe la población ocupada, en lugar de contribuir a avanzar hacia esa situación, refuerzan la condición de pobreza y dependencia de subsidios y programas estatales por parte de la población desplazada. Es preocupante constatar que no se observa ninguna tendencia clara de mejora de las condiciones de pobreza e indigencia a medida que corre el tiempo de asentamiento en los municipios receptores. En efecto, (...) los hogares desplazados RUPD que están por encima de la línea de indigencia varían entre un 23,1% para aquellos con desplazamientos relativamente recientes (2 años o menos) y un 26,5% para los que llevan un tiempo prolongado de asentamiento (5 años o más)." En igual sentido, ver el Balance ACNUR 2004-2007, en el cual se afirma que "según estudios del PMA el 83% de los hogares en situación de desplazamiento sufren de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esta cifra es superior al 73% de hogares estrato uno en los sitios de recepción con las mismas falencias. El ingreso mensual promedio de las familias desplazadas es de \$248.000 mil pesos, es decir el 65% de un salario mínimo. Esta situación afecta integralmente la calidad de vida de los niños, niñas y jóvenes". Por otra parte, en el estudio de 2005 de la Organización Panamericana de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos y la Comunidad Europea sobre el "Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país", se parte de la base de ciertos hechos comprobados: (i) "el 85% de los hogares en condición de desplazamiento se encuentran con necesidades básicas insatisfechas, lo cual es un 16% superior al presentado en hogares de estrato 1 receptor. Es importante resaltar que los factores de vivienda inadecuada, hacinamiento y dependencia económica son los más significativos para ambas poblaciones, siendo mayor la diferencia entre los dos grupos en el factor de dependencia económica (43% en población desplazada vs. 29% en población de estrato 1 receptor)."; (ii) "Casi el 100% de las dos poblaciones se clasifican como "pobres", por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo el ingreso mensual promedio del estrato 1 receptor es un 82% del salario mínimo y el de la población en condición de desplazamiento es un 65%."; (iii) "Un 93% de los hogares en condición de desplazamiento se encuentran por debajo de la línea de indigencia (percibe menos de \$92 mil pesos mensuales) mientras en el caso de la población de estrato 1 receptor, esta proporción es del 80%"; (iv) "Los resultados muestran una mayor proporción de hogares desplazados en situación de pobreza frente al estrato 1 receptor. // Es importante hacer notar que la proporción de población desplazada es superior en todos los factores de necesidades básicas insatisfechas frente a la de estrato 1 receptor, siendo mayor la diferencia en el factor de dependencia económica."; (v) "el 85% de los hogares desplazados se encuentra en condición de pobreza frente al 73% de los hogares de estrato 1 receptor. // Por otra parte, según el indicador de línea de pobreza, el 99% de los hogares desplazados se encuentran por debajo de la línea de pobreza lo que esta acorde con los bajos ingresos y gastos registrados por estos hogares. (...) En cuanto al porcentaje de hogares en condición de miseria o indigencia, el siguiente cuadro muestra que esta proporción es superior al 90% bajo el criterio de línea de indigencia y del 59% si se mira bajo la óptica de los hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas para la población en condición de desplazamiento. Llama la atención la brecha existente entre la proporción de hogares desplazados y los hogares de estrato 1 receptor de todo el país en condición de miseria, siendo significativamente superior para la población desplazada"; (vi) "En forma consistente con los resultados del ingreso, el promedio de gastos de los hogares de estrato 1 receptor es superior al de la población en condición de desplazamiento (42% superior), aunque la distribución de dicho gasto es muy parecida. En términos generales, aproximadamente el 50% del gasto se ejecuta en alimentos, y el 50% restante se distribuye entre transporte, servicios públicos, pago de deudas, elementos de aseo y gasto de arrendamiento."

Adicionalmente, la desinformación e ignorancia de la población desplazada sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes que la conforman y los mecanismos para hacerlos efectivos juega un rol determinante en este cuadro.

En consecuencia, las diversas dificultades planteadas por el desplazamiento impiden que los grupos familiares o de cuidadores protejan adecuadamente a los menores de edad frente a los diversos riesgos que se ciernen sobre ellos, provean dignamente por sus necesidades materiales y contribuyan a garantizar su desarrollo integral.¹³⁵

2.2.2. Respuesta estatal a los efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares.

La Corte Constitucional no ha sido informada sobre actuaciones estatales destinadas específicamente a responder a los efectos negativos y destructivos del desplazamiento forzado sobre las familias, con miras a su reunificación o su fortalecimiento. La única referencia que se hace al tema en el informe del Director de Acción Social del 16 de julio de 2007, es la simple enumeración de algunos de los programas ordinarios del ICBF, aparentemente abiertos a la población desplazada, en el ámbito de la familia –se mencionan los programas de “*Educador familiar*”, “*Escuela para familias*”, “*Fortalecimiento a familias de áreas rurales dispersas*” y “*Prevención Atención Violencia Intrafamiliar*”-. No obstante, no se especifica cuál es su contenido, cuál ha sido la

¹³⁵ En el estudio presentado ante la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008, CODHES, la Universidad Nacional y Plan Internacional explican esta situación así: “Se asume que para cumplir [sus] compromisos sociales, la familia debe contar con unas condiciones sociales, económicas y culturales, provistas por el Estado, que hagan posible su gestión complementaria ante las instituciones para el pleno ejercicio de sus derechos y los de sus hijos. // En el marco del desplazamiento forzado, esta consideración cobra un carácter primordial, debido a que muchas de las familias provienen de sectores sociales históricamente marginados en donde tales provisiones sociales no han existido y en consecuencia, sus capacidades agenciadoras son restringidas. // Estas capacidades agenciadoras se refieren a las posibilidades reales con las que cuentan las familias para efectuar en sus contextos, las acciones que se requieran ante los organismos responsables de la garantía, protección y re establecimiento de los derechos de cada uno de sus miembros. // El despliegue de tales capacidades para actuar, guarda relación con factores como dotaciones sociales, nivel educativo, posibilidades de formación política y conciencia ciudadana, factores que para muchos de los grupos sociales víctimas del desplazamiento han sido bienes constreñidos o inexistentes. // (...) Debido a las transformaciones que suceden al interior de los núcleos y a las características de las zonas de asentamiento en las comunidades receptoras las capacidades de realización de las familias se restringen aún más. // Estudios desarrollados con población desplazada han identificado que elementos como: la desintegración familiar, la pérdida de referentes y principios orientadores compartidos en sus comunidades de origen, la experiencia traumatizante del desplazamiento “los llevan a sentir temor, miedo, angustia y ansiedad, siendo estas perturbaciones del estado de ánimo las que hacen que se pierda la confianza en los propios recursos para afrontar situaciones concretas, presentando manifestaciones tanto psicológicas como físicas” que terminan por alterar sus habilidades reales para lograr los funcionamientos valiosos para la vida de los niños como proteger, facilitar el acceso a bienes y servicios y proveer las condiciones psicoafectivas que se requieran para el desarrollo armónico de sus hijos. // Adicionalmente, factores como el desconocimiento de los nuevos contextos en donde deben insertarse, la incomprendición de las dinámicas propias de las grandes ciudades, el desconocimiento de los sitios a donde deben dirigirse, la falta de comprensión sobre los procedimientos que deben desarrollar, la manera de relacionarse con los funcionarios, las ausencias de redes de soporte con vecinos u otros actores, son elementos que anulan o retardan sus posibilidades de acción.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

participación de la población desplazada en los mismos, ni el impacto que han tenido sobre el fortalecimiento de las estructuras y capacidades familiares.

La Comisión de Seguimiento informó a la Corte, con base en la Encuesta Nacional de Verificación, que una proporción sorprendentemente baja de la población desplazada incluida en el sistema oficial de registro ha solicitado y obtenido apoyo para la reunificación familiar – el 0.4%. El resto de la población desplazada –es decir, la virtual totalidad de la población en situación de desplazamiento-, o bien no ha solicitado apoyo para la reunificación familiar y en consecuencia no lo ha recibido –el 94.2%-; o bien lo solicitó efectivamente y no lo recibió –el 5.4%-.

En términos de la Comisión, “*los bajos niveles de solicitud y cobertura respecto de la reunificación familiar pueden fundarse en razones que, para el caso, se relacionan con aspectos como la falta de difusión sobre el asunto y la desconfianza que aún despierta en la población desplazada la entrega de información sobre su paradero y el de sus familiares, pues consideran que se pone en riesgo su seguridad. A la anterior estimación se llega también en razón de que el proceso de gestión para el apoyo es impulsado precisamente a partir de la solicitud del interesado, lo cual determina que los niveles de atención al problema se definan por una dinámica de demanda y no de oferta.*”

2.2.3. Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal a la misma.

La profunda afectación de las familias y grupos de cuidadores en situación de desplazamiento, así como las obligaciones estatales correlativas, se han de analizar a la luz de los derechos de los menores a la protección y a la unidad familiar, así como de las responsabilidades que atañen constitucionalmente a los familiares y cuidadores, y los deberes impuestos por dichos derechos prevaleciente al Estado.

La cláusula general de responsabilidad primaria de la familia respecto del cuidado, protección y crianza de los menores de edad se encuentra consagrada en los artículos 44 y 42 de la Constitución. También se consagra en el artículo 18-1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en los términos siguientes: “*Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño*”. Y para efectos de fortalecer las capacidades familiares de cuidado y protección, establece esta Convención en su artículo 18-2: “*A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños*”.

En relación con el reconocimiento jurídico de la importancia de los derechos a la unidad familiar y a la reunificación familiar en el caso de las personas en situación de desplazamiento, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos –que a su turno codifican las obligaciones internacionales de Colombia en la materia- contienen disposiciones específicas en el Principio 17, así:

- “1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.
- 2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.
- 3. 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. (...)"

En cuanto a los niños que quedan solos o en estado de desprotección, establece el artículo 20-1 de la Convención sobre los Derechos del Niño que “*los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar (...) tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado*”. En igual medida, el artículo 39 de esta Convención obliga a Colombia a adoptar “*todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono (...) 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*”. El Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, de 1977, incluye dentro de las “garantías fundamentales” de la que son titulares las personas no combatientes, el que “*se proporcionarán a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten*” (art. 4-3). Parte de esta garantía fundamental es el deber estatal de procurar la reunificación familiar: dispone en este sentido el Protocolo II que en particular, “*se tomarán las medidas oportunas para facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas.*” Es claro para la Sala que el primer esfuerzo de las autoridades en casos así ha de ser el de buscar, por los medios que estén al alcance, la reunificación familiar de estos niños, niñas o adolescentes¹³⁶. Ello implica un deber estatal de actuar en forma especialmente acuciosa y proactiva en las labores de (a) rastreo y ubicación de la familia de cada menor, (b) cuidado interino del menor, (c) entrega del menor a sus parientes, con el ajuste correlativo de la inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada de ser procedente, y (d) seguimiento a su bienestar. En estos casos, advierte la Sala, la iniciación de trámites tendientes a la entrega en adopción debe ser la última opción, una vez han fallado los esfuerzos por buscar la reunificación familiar efectiva de cada menor desprotegido en particular.

Y en cuanto a las condiciones de vida de las familias y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, los deberes del Estado frente al fortalecimiento de las competencias y capacidades efectivas de protección de sus familias y cuidadores, se derivan directamente el derecho prevaleciente de los menores de edad a contar con un nivel de vida adecuado para su desarrollo integral. Dispone en este sentido el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño que “*los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social*”, que “*a los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño*”, y que “*los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario*

¹³⁶ Así lo explican fuentes especializadas, tales como la Fundación Dos Mundos: “*Derecho a la Reunificación de la Familia (...) En nuestra opinión, la reunificación familiar, bien sea en la familia nuclear o en la familia extendida, debe ser una prioridad con relación a niños y niñas en situación de desplazamiento. Este debe de reunificación implica no solamente un deber de rastrear y ubicar a la familia, para posteriormente entregarle al niño o niña, sino que debe incluir un acompañamiento que les permita recrear los lazos de afecto y confianza, así como generar un ambiente protector para los niños. Adicionalmente, el SUR debe hacer los ajustes necesarios para que las familias puedan incluir –sin dificultades que deben superar actualmente– a nuevos miembros de la familia, sean recién nacidos o niños y niñas que logran ser reunificados.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

y la vivienda" (nums. 1, 2 y 3). También existe un deber positivo de acción estatal derivado de su derecho, en tanto personas desplazadas, a contar con un nivel de vida adecuado – derivado directamente de su derecho fundamental al mínimo vital. Este derecho se consagra en el Principio Rector 18, que dispone:

- "1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.*
- 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos:*
- a) Alimentos esenciales y agua potable;*
- b) Alojamiento y vivienda básicos;*
- c) Vestido adecuado; y*
- d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales. (...)"*

2.3. Desprotección física de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante diversos riesgos y peligros para su vida, integridad, desarrollo y demás derechos fundamentales -primer problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento-.

Los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento están expuestos a numerosos riesgos y peligros para su vida, integridad, desarrollo y demás derechos fundamentales, frente a los cuales tienen derecho a la protección de sus familias o cuidadores y de las autoridades, pero que sin embargo se materializan en sus casos con una frecuencia e intensidad comprobadamente mayor que en los casos de menores de edad que no han sido víctimas del desplazamiento forzado. En efecto, se ha demostrado ante la Corte Constitucional que los niños, niñas y adolescentes desplazados tienen una mayor probabilidad de ser víctimas de maltrato o violencia –sea intrafamiliar o sexual–; de ser víctimas de explotación –tanto laboral como sexual–; de ser reclutados forzosamente por los grupos armados ilegales; de ser utilizados como actores inconscientes e inocentes de diversos comercios ilícitos; de ser víctimas de trata, secuestro y venta; de caer en situaciones de mendicidad y vida en la calle, con el consumo de sustancias psicoactivas y tóxicas y la vulnerabilidad al peligro que le son consustanciales; de ser víctimas del control social impuesto por los actores armados ilegales; y de ser víctimas de pandillas y otros grupos delincuenciales que operan dentro de sus territorios.

La situación de desprotección de los menores de edad desplazados frente a estos gravísimos riesgos es tan severa, que el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha expresado recientemente su alarma sobre el tema, expresando que "...preocupa al Comité que se preste una atención insuficiente a la protección física de los niños desplazados internamente"¹³⁷, y organizaciones especializadas en el campo han buscado identificar las razones concretas que elevan la exposición de estos niños, niñas y adolescentes a peligros tan serios para la totalidad de sus derechos fundamentales.¹³⁸ A su turno, estos diversos riesgos constituyen en una proporción

¹³⁷ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006.

¹³⁸ Así, la Fundación Dos Mundos ha aportado a la Corte el siguiente análisis: "En el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional plantea la existencia de riesgos adicionales para niños y niñas en situación de desplazamiento, por ejemplo, de caer en redes de tráfico y prostitución o ser reclutados por los grupos armados. Para efectos de garantizar una efectiva protección frente a este tipo de riesgos, todavía es necesario encontrar explicaciones plausibles frente a porqué estos niños y niñas enfrentan más fuertemente

significativa de los casos causas de nuevos desplazamientos, en tanto respuesta a las circunstancias de peligro que imperan en los lugares de recepción.

2.3.1. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de violencia y maltrato, de tipo intrafamiliar o sexual.

2.3.1.1. Riesgo acentuado de maltrato y violencia intrafamiliar. Las condiciones materiales de vida impuestas por el desplazamiento forzado y los diversos obstáculos que deben enfrentar sus víctimas en su adaptación a los lugares de recepción, desencadenan situaciones de tensión psicológica entre los miembros adultos o mayores de las familias desplazadas que, según demuestran múltiples fuentes, se traducen en un incremento sustantivo de los niveles de violencia intrafamiliar, los cuales afectan principalmente a los niños, niñas y adolescentes de estos hogares.¹³⁹ En efecto, una de las quejas más frecuentes de los menores de edad en situación de desplazamiento ante distintas autoridades y organizaciones, se relaciona con el maltrato y la violencia de las que son víctimas al interior de sus familias¹⁴⁰. Estos niveles de maltrato y violencia se reflejan, entre otras, en la frecuente imposición de castigos físicos graves a los menores de edad.¹⁴¹

estos riesgos frente a otros niños y niñas, por ejemplo, en condiciones vulnerables. // Al respecto, nuestro trabajo ha generado una hipótesis, según la cual niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento pueden estar más conscientes que otros niños y niñas de las necesidades de su familia, de su dependencia con respecto a la ayuda humanitaria, etc. Este elemento, unido a las obvias precariedades materiales de las personas en situación de desplazamiento, puede inducir a que tengan una mayor preocupación con respecto a la obtención de recursos económicos y en ese contexto, ofertas como su vinculación a pandillas y otros grupos delincuenciales, la explotación sexual o laboral o la vinculación a los actores en conflicto pueden resultar atractivas. Con miras a garantizar la protección de niños y niñas frente a estos riesgos adicionales, esta y otras hipótesis deben ser profundizadas a través de una investigación sistemática que involucre activamente a niños y niñas.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

¹³⁹ Explican sintéticamente Plan Internacional, CODHES y la Universidad Nacional: “*las nuevas condiciones de vida, el hambre que en ocasiones padecen, el hacinamiento en el que se ven obligados a vivir, han generado cambios en los estados de ánimo de los padres volviéndolos más intolerantes ante los comportamientos de los niños y niñas.*” [Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

¹⁴⁰ En la voz de una niña desplazada en la ciudad de Medellín: “*Mi papá no me castiga, sólo me deja moraditos*” [Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

¹⁴¹ Plan Internacional, CODHES y la Universidad Nacional han documentado la prevalencia de situaciones de castigo físico grave contra menores de edad por sus padres o cuidadores en situación de desplazamiento: “*La manera como se ejerce la autoridad al interior del hogar se describe en las voces de los niños y niñas como formas de castigo a través del regaño y el golpe principalmente. La segunda forma de castigo que se registra con mayor frecuencia es el encierro. (...) De acuerdo con los resultados obtenidos en las encuestas la forma de castigo más frecuente en los nueve municipios continúa siendo el castigo físico. Este tipo de castigo comprende todas las prácticas que involucran el cuerpo como objeto a través del cual producir dolor. Las sanciones que se ejercen sobre los cuerpos de los niños y niñas son mayoritariamente golpes y azotes, concentrando la mayor frecuencia de respuesta en los municipios de El Charco, Buenaventura y San Onofre. Aunque el maltrato aparece en todo el país, valdría la pena indagar si estas formas se relacionan con las de la violencia ocurrida en estos municipios u obedece a un patrón cultural. // Una segunda forma de castigo*

Entre los factores que desencadenan las situaciones de tensión psicológica resultantes en violencia intrafamiliar, se cuentan (según organizaciones especializadas en el campo): el cambio de roles impuesto al interior de las familias por el desplazamiento –especialmente en relación con proveedores masculinos que terminan relegados a un espacio privado al que culturalmente no están adaptados-, la modificación de las expectativas de protección y provisión de necesidades que existen frente a los adultos, la pérdida de espacios de intimidad personal y familiar por el hacinamiento y las condiciones del espacio de habitación, y los sentimientos de impotencia, desubicación, discriminación, depresión y rabia impuestos por la condición misma de desplazamiento¹⁴², que exacerbaban –entre otras- los niveles de alcoholismo y consumo de sustancias psicoactivas por padres y cuidadores, resultando así en mayores grados de violencia.¹⁴³ Otros

físico involucra posturas corporales que buscan violentar la integridad física a través del dolor, y en el plano psicológico y emocional, la interiorización de la autoridad por la vía de la sumisión y la aceptación de la dominación y del poder del más fuerte. // “Me arrodillan en arroz” – Valle Encantado – Montería. // Persisten formas de castigo, que erróneamente suponíamos erradicadas, como arrodillar a los niños por largos períodos de tiempo sobre superficies abrasivas. Hay en esta forma de sanción un componente de humillación y subordinación, que se sintoniza y reproduce las lógicas de la dominación por la vía de la violencia y que se practica, de acuerdo con los datos de las encuestas, mayoritariamente en contra las niñas. (...)” [Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008].

¹⁴² Los mismos menores desplazados reportan sus percepciones de cambios anímicos y psicológicos en sus padres y cuidadores como consecuencia del desplazamiento: “Niños y niñas perciben cambios importantes en sus padres y madres, que afectan las relaciones familiares. Mientras que en relación a sus madres hablan de tristeza, en relación a sus padres, la emoción más presente parecería ser la ira: ‘Mi mamá se siente triste porque se tuvo que venir de su pueblo, y se le nota porque siempre está llorando y se la pasa muy indisposta’. ‘El se siente con rabia porque tuvo que dejar a sus familiares, amigos y sus tierras’. ‘El principal sentimiento de mi papá es la rabia al saber que no puede hacer nada por su situación, se ve en que todo el tiempo está de mal genio’. // Los niños, niñas y adolescentes consultados mencionan con frecuencia emociones como la tristeza, el miedo, el odio, los deseos de venganza, el aburrimiento, la angustia, la soledad, la intranquilidad y el dolor como presentes tanto en ellos como en sus familias y frente a los cuales generalmente se sienten responsables: ‘No me alejo de mis papás, porque los veo muy tristes y quiero hacer algo para alegrarlos’. // ‘A veces como que quiero hacer pagar el dolor causado a mis seres queridos y amados’. // ‘Yo vivo angustiada porque no sé qué me espera a mí y a mi familia, por eso lloro y ando con desespero’.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

¹⁴³ Así, por ejemplo, Plan Internacional y la Universidad Nacional explican, en términos generales: “Las condiciones en las que vive la población en situación de desplazamiento, incrementan o solo el riesgo de que los niños y niñas sean encaminados hacia las problemáticas descritas; al interior de la familia también se aumenta el riesgo de aparición de situaciones como el abuso sexual, la violencia o el maltrato infantil. // Las características de la vivienda no permiten separar los espacios para dormir, la totalidad de las familias comparten la habitación y viven en colectivo. Adicionalmente la falta de posibilidades laborales para los hombres, hace que las mujeres asuman la carga laboral, lo cual implica que se ausenten de los hogares y que sea el padre quien asuma los roles que tradicionalmente asumía la mujer. Se recogieron testimonios sobre depresión y consumo de alcohol en los padres en situación de desplazamiento que deben confinarse al ámbito de lo privado. Todos estos elementos son indicadores de riesgo para la aparición de situaciones de maltrato, abuso sexual y violencia intrafamiliar que merecen un tratamiento distinto para buscar mecanismos efectivos de apoyo a las familias. // La naturaleza de las situaciones que ocurren al interior de las familias, hace que el registro de denuncias en general continúe siendo muy bajo. En las entrevistas realizadas se encontró que los

elementos que pueden jugar un rol causal dentro de los cuadros de violencia intrafamiliar se refieren

casos no son declarados y cuando se entablan demandas, la capacidad institucional no permite dar respuesta efectiva a las víctimas. Adicionalmente, la presencia de los actores armados hace que se establezcan nuevas formas de organización y de dominio de la ley que incluyen el ajusticiamiento de quienes se consideran delincuentes, transformando los procedimientos legales en mecanismos en vía de extinción". En este mismo informe se reportan situaciones puntuales de proliferación de violencia intrafamiliar o sexual en distintos lugares del país; así, en relación con Cartagena y Arjona, se indica: "Son frecuentes los casos de maltrato en la población de ambos lugares. (...) En Nelson Mandela los niños mencionaron como dificultad la existencia de maltrato infantil. Dentro de las solicitudes al alcalde también estaba que tomara medidas frente al maltrato y la violencia sexual. Solicitaron que el alcalde conversara con los padres de los niños maltratados para que les dijera que no lo hicieran más. Es muy reiterativa la solicitud de medidas al respecto del maltrato. (...)". En relación con Quibdó, se afirma: "Una de las consecuencias más graves causadas por el desplazamiento es la afectación de la estructura y los vínculos familiares. En Quibdó, los hogares de población desplazada se caracterizan en su mayoría porque la mujer asume toda la responsabilidad ya sea por muerte violenta o desaparición forzada de su esposo o compañero permanente, por abandono o por separación. // En estas circunstancias se registran conflictos en la relación madre-hijos(as), causados, en buena parte, por la carga emocional que soporta la madre, por las dificultades económicas, por la soledad y la indiferencia a que está sometida y por la ausencia de ayuda especializada. (...) Según los estudios realizados en el departamento, las agresiones y manifestaciones de violencia intrafamiliar se acrecientan como consecuencia del desplazamiento. Son evidentes los cambios en las relaciones de pareja y de padres e hijos que manifiestan en forma diferente los impactos y traumas que implica la salida forzada. (...)".

[Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: "Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007". Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En el mismo orden de ideas, la Fundación Dos Mundos explica: "(...) Factores como las dificultades de adaptación en el lugar de recepción, la pérdida de intimidad de las familias, muchas veces asociadas con los espacios que deben habitar (inquilinatos, albergues, campamentos), los sentimientos de frustración e impotencia que surgen de haber perdido la capacidad de proveer por el hogar, alteran las dinámicas familiares y pueden generar prácticas violentas al interior de las familias o reforzar prácticas de violencia intrafamiliar que existían anteriormente en ellas, tal vez con menos intensidad y menos crueldad en el lugar de origen. // La violencia intrafamiliar, considerada como un problema de salud pública, frecuentemente no es denunciada, por lo cual existe un importante subregistro. Sin embargo, lo cierto es que, de acuerdo con Profamilia, el 44% de las mujeres en situación de desplazamiento ha sido agredido físicamente por su compañero, cifra superior al índice nacional, del 39%. // La no elaboración del hecho que originó el desplazamiento por parte de los padres y madres desencadena cambios en las maneras de asimilar o reaccionar frente a las problemáticas. Si bien el lugar de origen seguramente presentaba dificultades, las formas de asumir las crisis estaban mediadas por la oportunidad de recurrir materialmente a lo que su medio les proporcionaba y emocionalmente a una comunidad, que podía estar alejada por la distancia, pero donde los lazos afectivos y de confianza resultaban más cercanos. En el lugar de recepción ya no cuentan con estos mecanismos de autoprotección colectiva e individual, sino que frecuentemente se encuentran con un ambiente hostil que los discrimina, rechaza, y estigmatiza, por su lugar de procedencia y por su condición de desplazado o desplazada. // Esta situación puede incidir en el aumento de los niveles de depresión, desesperación, angustia, incertidumbre o sentimientos de venganza, que finalmente se evidenciará en la relación hijos – padres/madres y, entre madres y padres, generándose, desde nuestra hipótesis, un ambiente propicio para unos grados mayores de violencia intrafamiliar. // Cuando varias familias comparten una misma vivienda, esta cercanía limita aún más el derecho a la intimidad. Las discusiones, los estados emocionales, los espacios para compartir, jugar, trabajar e inclusive los espacios para la intimidad pueden ser conocidos por los miembros de las otras familias. El no contar con un espacio propio, privado, incide en estos estados de malestar emocional, incrementándolos y por ende originando conflictos en las familias y con la comunidad." [Fundación Dos Mundos - "Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades." Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

a las condiciones de inseguridad que imperan en los lugares de recepción, que llevan a los padres o cuidadores a restringir con mayor fuerza la movilidad de sus hijos menores de edad en tanto forma de protección, generando mayores niveles de castigo y maltrato¹⁴⁴; o los sentimientos de culpabilidad que median las relaciones intrafamiliares cuandoquiera que el desplazamiento forzado se ha causado como estrategia de protección de los menores de edad frente a distintos riesgos en el lugar de expulsión, y que a menudo se vuelcan en episodios de violencia o maltrato por parte de sus padres o cuidadores¹⁴⁵. Cualquier estrategia estatal sería de prevención del riesgo de maltrato y violencia intrafamiliar contra los menores de edad en situación de desplazamiento, debe comenzar con una identificación clara de estos factores causales, para actuar sobre ellos en forma resuelta.

2.3.1.2. Riesgo acentuado de violencia y abuso sexual. Los niveles de violencia y abuso sexual contra menores de edad también se incrementan sustancialmente como consecuencia del desplazamiento forzado, tanto al interior de las familias como en los entornos de recepción; se trata de una queja frecuente entre los mismos niños, niñas y adolescentes desplazados.

Al interior de los grupos familiares, se ha documentado que factores tales como el hacinamiento, el colecho –es decir, situaciones en que varios miembros de una familia comparten una misma cama-, la tensión psicológica derivada de las condiciones de vida impuestas por el desplazamiento, o el

¹⁴⁴ Explican a este respecto Plan Internacional, CODHES y la Universidad Nacional: “*Frente a los efectos que el desplazamiento produce en los modos de relacionarse con los niños y niñas, se recogió alguna información que sugiere el incremento de la violencia intrafamiliar producto de las nuevas condiciones de vida. Las áreas de influencia de los grupos armados se extienden hasta los barrios en los cuales se insertan los niños y niñas, generando normas y regulaciones que se imponen y afectan las decisiones que se tomen en la crianza. // En Medellín por ejemplo, los niños reportan que el control sobre los horarios permitidos para su permanencia en el espacio público es determinado por los grupos armados que coexisten con ellos en la comuna, es decir que la autonomía en la crianza, en la transmisión de valores y prácticas se restringe y se acomoda a las exigencias sociales y culturales que las bandas imponen. // El riesgo de torturas, tratos inhumanos o incluso la muerte, es real y es alto. La represión por la vía de la violencia atemoriza a los padres, quienes con el propósito de proteger a sus hijos recurren a prácticas que exacerbaban las formas de castigo al interior de los hogares. (...)La percepción de inseguridad en sus barrios también se expresa en otro tipo de situaciones que los niños consideran peligrosas como las zonas donde se consume y trafica con sustancias psicoactivantes. En los municipios de San Onofre, Medellín y Pereira identificaron estos sitios de consumo como los más desagradables y peligrosos del barrio. // Esta situación, que es nueva para los padres provenientes de entornos rurales, hace que se incrementen los conflictos al interior del hogar por la necesidad de incrementar los controles al interior del hogar en ausencia de estrategias comunitarias que fortalezcan un sentido de protección colectiva.*” [Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008].

¹⁴⁵ Explica a este respecto la Fundación Dos Mundos: “*En diversas ocasiones, las familias se desplazan y se redesplazan justamente para proteger a sus niños y niñas, frente a la persecución de líderes de organizaciones juveniles, las amenazas, hostigamiento y restricciones a la libertad personal de los y las adolescentes impuestas por los grupos combatientes y la amenaza de su vinculación a estos grupos. El hecho de que la familia se vea obligada a desplazarse para protegerlos motiva que los niños asuman sentimientos de culpa y responsabilidad frente al desplazamiento. El dolor de las pérdidas, el abandono, la imposibilidad de la escogencia, el fraccionamiento de la familia, el desarraigo, las carencias materiales, son asumidos como una responsabilidad personal. La culpa define en buena medida las relaciones que a partir de allí se construyen y en ocasiones, cuando la situación se vuelve difícil, los padres tienden a volcar su rabia e impotencia mediante reclamos o señalamientos a los niños y niñas.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

encargo de menores de edad a personas distintas a sus familiares para que ejerzan como cuidadores, desembocan a menudo en abuso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes al interior de estos núcleos familiares.¹⁴⁶

En los entornos de recepción de menores de edad desplazados también se incrementa el riesgo de abuso y violencia sexual. Distintos niños y niñas en situación de desplazamiento han reportado que perciben el riesgo de ser víctimas de violencia sexual en sus barrios, en el camino al colegio, o en puntos específicos de sus lugares de recepción.¹⁴⁷

2.3.2. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de explotación, de tipo laboral o sexual.

¹⁴⁶ En este sentido, Plan Internacional y la Universidad Nacional presentan a la Corte testimonios recogidos en distintos lugares del país. En relación con Cartagena, se explica: “*En Nelson Mandela fue llamativa la mención muy reiterada, de cese de abusos sexuales a los niños, por parte de los adultos. (...) En Cartagena existe la Red de Salud Sexual y Reproductiva para adolescentes y una red del Buen trato en la localidad 12. No hay tratamiento especial para población desplazada. En la escuela distrital Lomas de Peyé, cuando se da la ayuda humanitaria, se entregan a los padres de familia folletos al respecto.*” En relación con Sincelejo, se avisa: “*El abuso sexual infantil es uno de los delitos más invisibilizados no solo en el municipio sino en el país. (...) Según la Organización Panamericana de la Salud, el hacinamiento en la vivienda y el colecho en la habitación son indicadores de riesgo para la aparición de episodios de abuso sexual. En este sentido, consideramos que, por las condiciones de habitabilidad en las que se ven obligadas a vivir las familias en situación de desplazamiento, es necesario adelantar acciones para su prevención. (...)*”. Y en relación con Tumaco, se explica: “*(...) Protección contra el abuso sexual. // Se reciben muy pocas denuncias frente a esta problemática, el temor es en su mayoría la razón por la cual las familias no denuncian a la persona que ha abusado del niño o la niña, el miedo a la retaliación paraliza las acciones familiares. Esto invisibiliza la problemática haciéndola más silenciosa y difícil de trabajar.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En el mismo sentido, la Fundación Dos Mundos ha explicado a la Corte: “*Desde su infancia temprana, niños y niñas enfrentan riesgos de abuso sexual, en el caso de los niños, es menos evidente que en el caso de las niñas, que afectan su vida, libertad, integridad, dignidad y desarrollo. Con frecuencia, estos abusos son perpetrados por miembros de su familia –primos, tíos, padres, abuelos o por personas cercanas a la familia– y pueden estar relacionados con las condiciones de hacinamiento en que viven y la consecuente carencia de espacios que permitan la privacidad de las familias, la ausencia del padre o madre, la entrega del niño o la niña al cuidado de personas ajenas o de familiares, el no contar con espacios de protección como guarderías o escuelas, y entre los escolares y los y las adolescentes, con la carencia de ofertas institucionales que les permitan ocupar su tiempo libre de una manera positiva y protectora. // La violencia y abuso sexual se ve favorecida por ciertos grados de aceptación de esta práctica en las comunidades y por las dificultades de acceso a la justicia que enfrentan las víctimas en general y aquellas en situación de desplazamiento en particular, frente a la ausencia de documentos de identidad, el desconocimiento o la discriminación. // La respuesta estatal debería dirigirse, a través de políticas públicas de prevención y atención del abuso sexual, a la generación de transformaciones culturales en torno al tema, a facilitar el acceso a la justicia por parte de las víctimas e igualmente, a generar condiciones para evitar que las familias en situación de desplazamiento padezcan condiciones de hacinamiento.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

¹⁴⁷ Así, en la sesión pública de información técnica del 28 de junio de 2007, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado reportó que en Soacha los niños y adolescentes desplazados no van al colegio por temor de ser violados en la vía.

2.3.2.1. Riesgo de explotación laboral. Las condiciones de precariedad económica de las familias en situación de desplazamiento generan altos niveles de ingreso temprano de sus niños, niñas o adolescentes al mercado laboral informal, como estrategia para sortear los obstáculos laborales que enfrentan los adultos desplazados mediante la explotación laboral de los menores. En otras palabras, un alto porcentaje de menores de edad en situación de desplazamiento ingresan al mundo laboral como única posibilidad de subsistencia y mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias; la necesidad física de sus grupos familiares y de cuidadores impone así, como regla general, la inserción laboral temprana de los menores de edad desplazados.¹⁴⁸ A ello contribuyen distintas

¹⁴⁸ Las voces de los niños y niñas que se expresaron ante la Corte Constitucional en junio de 2007 confirman esta situación: un menor de edad procedente de Quibdó solicitó a la Corte que se le proveyera empleo a los padres, para que a los niños no les tocara salir a trabajar; un menor de edad de Sincelejo expresó que hay padres desplazados que no tienen recursos para darle alimentación a sus niños al ser muy viejos y no poder salir a trabajar, por lo cual sus hijos jóvenes salen a buscar un ingreso. Otro menor de edad de Sincelejo indicó ante la Corte que en su ciudad, los niños y niñas desplazados deben salir a trabajar porque por lo general son muchos hermanos a quienes se debe sostener. Por su parte, distintas organizaciones han reportado ante la Corte los altos niveles de explotación laboral que se presentan entre los menores de edad en situación de desplazamiento. Plan Internacional, por ejemplo, informa en su estudio de 2007: “(...) Frente a trabajo infantil en los cuatro municipios visitados se encontró que existe relación directa entre el fenómeno del desplazamiento y el ingreso al mundo laboral. Las limitaciones de este estudio no nos permiten establecer correlaciones estadísticas pero a partir de la información recogida podemos afirmar que una gran proporción de los niños en situación de desplazamiento se encuentran vinculados a alguna modalidad de explotación laboral, en la mayoría de los casos al comercio informal, el reciclaje y a la mendicidad.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] Así mismo, la Fundación Dos Mundos explica a la Corte: “(...) las edades en las que niños y niñas en situación de desplazamiento se inicien en el mercado laboral pueden ser muy inferiores a la establecida [legalmente de 15 años]. Frecuentemente niños, niñas y adolescentes desplazados buscan emplearse a tiempo completo o parcial, en labores principalmente informales, que les permitan aportar dinero a su familia, con la esperanza de que su aporte sea fundamental para acabar con las preocupaciones, el llanto, las discusiones y el maltrato y, por lo general, manteniendo la expectativa de poder compartir el tiempo entre el trabajo y la escuela. Sin embargo, cuando estos niños se vinculan al mercado laboral, formal o no, en el mejor de los casos, podrán continuar estudiando, pero limitando sus posibilidades para que desarrollen actividades lúdicas, de socialización y de recreación que hacen parte vital para su desarrollo como seres humanos. // En el marco de esta necesidad de aportar económicamente, el apremio de conseguir alternativas, unido al desconocimiento de las opciones en el lugar de recepción y a las diferencias entre las capacidades que les eran necesarias en su lugar de origen y aquellas que resultan lucrativas en el lugar de recepción, pueden conllevar a que estos niños y niñas sean explotados de múltiples formas, entre ellas, en prostitución infantil, actividades ilegales u otras actividades insalubres, peligrosas o contrarias a su nivel de desarrollo. // (...) Así mismo, la orfandad, la separación de las familias, las cargas adicionales que enfrentan los adultos con motivo del desplazamiento forzado han generado que niños, niñas y adolescentes tengan que asumir responsabilidades propias de los adultos. Esta es una realidad que no puede ser ignorada por una política pública con enfoque diferencial. (...) Por otra parte, la realización del derecho al desarrollo no puede desligarse del derecho a la subsistencia, que debe ser entendido más allá de la mera ayuda humanitaria. Como señalamos anteriormente, la necesidad de aportar para la subsistencia de las familias lleva a muchos niños y niñas en situación de desplazamiento a ser explotados. La explotación de estos niños y niñas adquiere frecuentemente la figura de trabajo informal, sin garantías laborales, en precarias condiciones y con igualmente precaria remuneración, especialmente en el sector servicios que no requieren de mano de obra cualificada.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]. En igual sentido, la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional explican en su estudio de 2008: “(...) La protección contra la explotación laboral, al menos para el grupo de niños y niñas

causas adicionales concurrentes, entre ellas, (i) el que las familias y grupos de cuidadores en situación de desplazamiento tienen un número mucho mayor de miembros que requieren satisfacer sus necesidades vitales, aunado a altos niveles de dependencia económica¹⁴⁹, (ii) factores culturales que toleran y favorecen el trabajo por parte de menores de edad, o (iii) factores psicológicos de los propios menores, quienes al llegar a la edad escolar ya reportan altos niveles de conciencia sobre la situación económica de su familia, los cuales a su vez les llevan a asumir como propias responsabilidades de sostenimiento material que no les corresponden, buscando así “por su propia voluntad” el ingreso a los diversos mercados informales a los que tienen acceso.¹⁵⁰

Las principales modalidades de inserción laboral de niños y adolescentes desplazados son las ventas informales, el reciclaje de basuras y la mendicidad, aunque también se han reportado otro tipo de actividades como lavado de carros, servicio doméstico y recolección de desperdicios en las plazas de mercado para llevarlos como alimento a sus familias.¹⁵¹

entre 7 y 12 años con los que se entró en contacto, continúa siendo insuficiente. Se conocieron casos en todos los municipios que hicieron parte de este estudio, de niños y niñas que trabajan en jornada alterna a la escolar, principalmente varones y la mayor actividad registrada es el comercio informal. Aunque la cifra no alcanza a ser un porcentaje significativo dentro de la muestra, los niños y niñas reportaron conocer varios compañeros que deben trabajar para ayudar con los gastos de su familia debido a las resistencias que los adultos enfrentan al intentar conseguir empleo. // La desconfianza de los adultos que habitan en los municipios de recepción para la contratación de la población desplazada es un factor que precipita la salida de los niños y niñas al mundo laboral.” [Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

¹⁴⁹ Según se explica en la Encuesta Nacional de Verificación aportada a la Corte en febrero de 2008, “la elevada presencia de niños de ambos sexos y de jóvenes en los hogares desplazados incluidos en el RUPD redonda en una mayor carga económica para la población en edad de trabajar (12 años de edad o más) que se encuentra ocupada. En efecto, (...) la tasa de dependencia económica (relación entre la población total y la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada) es equivalente a 3,3 en promedio para los hogares desplazados inscritos en el RUPD, lo cual denota la vulnerabilidad de los mismos, pues se considera que un hogar con una tasa igual o superior a 3 presenta una alta dependencia económica.”

¹⁵⁰ Esta hipótesis explicativa es formulada por la Fundación Dos Mundos en su informe presentado a la Corte Constitucional: “Los riesgos de explotación económica para niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento se iniciaron en la etapa escolar, pues generalmente, en esta etapa los niños y las niñas están al tanto de la situación de sus hogares, de manera que además de percibir las emociones y preocupaciones de sus padres y ser más conscientes de los cambios comportamentales en su interior, están al corriente de la situación económica de la familia, pueden establecer comparaciones con referencia a su lugar de origen, pueden verse altamente afectados por la dependencia de su familia a la asistencia estatal o no gubernamental y tienden a sentir cierto grado de responsabilidad frente a la actual situación.// Nuestra hipótesis es que la situación precaria en que pueden percibir a sus familias en contraste con su lugar de origen, los consecuentes sentimientos de angustia, preocupación e impotencia, la eventual existencia o agravamiento de situaciones de violencia intrafamiliar, les lleva a hacerse más partícipes en la búsqueda de soluciones económicas para sus familias, con lo cual se generan niveles más altos de riesgo de explotación.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

¹⁵¹ Específicamente en relación con la ciudad de Sincelejo, se informa en el estudio de Plan Internacional de 2007: “Existe una gran proporción de niños, niñas y jóvenes de Sincelejo, que ingresan al mundo laboral como posibilidad de subsistencia y mejoramiento de sus condiciones de vida. (...) Partiendo de las observaciones realizadas, es posible identificar que las difíciles situaciones económicas en las que viven muchos de los niños y niñas en Sincelejo, continúan impulsándolos hacia la búsqueda de fuentes de ingresos para ellos y sus familias desde edades muy tempranas. (...) En este contexto, los niños, niñas y adolescentes

El ingreso temprano al mundo laboral en calidad de víctimas de explotación conlleva serias repercusiones tanto para la salud y el bienestar de estos menores, como para el desenvolvimiento apropiado de su proceso de educación. En efecto, el desempeño de labores de comercio informal, reciclaje o mendicidad expone a niños, niñas y adolescentes a riesgos serios para su integridad personal y para su proceso adecuado de desarrollo; y es incompatible con la permanencia en el sistema educativo, no solo por la limitación que impone al tiempo con el que cuentan estos menores para estudiar y recrearse, sino por el cansancio que se deriva de tales actividades laborales, que impide físicamente a los niños, niñas y adolescentes dedicar su energía a la educación.¹⁵²

en situación de desplazamiento son los primeros afectados. El ingreso al mundo laboral inicia aproximadamente a los 8 años, según reportan docentes y rectores que tienen contacto directo con niños trabajadores y la principal modalidad identificada para esta población es el trabajo en plaza de mercado. Los niños salen hacia las 3 am hacia la plaza en donde recogen los desechos de los distintos puestos, vacían el tanque de desperdicios y regresan a sus casas con la provisión de alimentos para su familia. En este escenario se han conocido casos de explotación sexual cuyo pago consiste en un mercado para la familia de la niña desplazada." En relación con Tumaco, se reporta: "**Deserción** En ninguna de las instituciones, ni en la Secretaría de Educación se encuentran registradas las causas por las cuales los niños desertan de la escuela pero se sabe que están asociadas a:- Trabajo infantil. Las diversas modalidades de trabajo infantil ofrecen opciones rápidas para solucionar el problema económico de la familia. De manera informal, los profesores mencionan la necesidad de los niños de trabajar para contribuir al sostenimiento del hogar, frases como 'profe es que mientras yo vengo acá pierdo tiempo para conseguir dinero para mi casa' evidencian la presión a la que se encuentran sometidos los niños y niñas en sus hogares. Las ventas informales son la principal actividad a la que se vinculan. (...)" [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: "Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007". Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007].

¹⁵² Esta situación es explicada claramente en el informe de Plan Internacional de 2007, específicamente en relación con la población desplazada que habita en Sincelejo: "*la regla para los niños desplazados es la vinculación temprana al mundo laboral. Los niños en general deben ingresar a distintas modalidades de trabajo, que entorpecen enormemente su proceso formativo. Para quienes logran trabajar en jornada alterna, y permanecer en el sistema, la obligación de comenzar el día a las 3 de la mañana para continuarlo, luego de sus actividades laborales, en el colegio con las demandas que ello implica a nivel físico y cognitivo, resulta en algún momento insostenible y es una de las primeras causas de deserción escolar.*" [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: "Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007". Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] De igual forma, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha expresado recientemente su preocupación por el alto riesgo en el que se encuentran los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento de ser víctimas de explotación laboral, entre otras por los efectos nefastos que dicha explotación surte sobre el goce efectivo de su derecho a la educación: "*No discriminación // 35. Al Comité le preocupa profundamente que exista una discriminación generalizada en relación con ciertos grupos vulnerables, como los niños desplazados, los niños afrocolombianos e indígenas y los niños que viven en zonas rurales y remotas. La capacidad de éstos para acceder a instalaciones de educación y de salud se ve gravemente reducida por la desigual asignación de recursos. Al Comité le preocupa que dichos grupos vulnerables se encuentren en mayor riesgo de ser reclutados por las fuerzas armadas, así como de ser explotados comercial y sexualmente, de verse abocados al desplazamiento interno y de convertirse en víctimas de trata.*" [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006].

2.3.2.2. Riesgo de explotación sexual. Los mismos factores de vulnerabilidad económica de las familias en situación de desplazamiento generan, para sus miembros menores de edad, un riesgo alto y comprobado de ser víctimas de explotación sexual a cambio de dinero, sea de forma aislada o por parte de redes criminales de prostitución y de trata de personas.¹⁵³ A la situación de pobreza y carencia de sus familias se suman en ciertos casos otros factores concurrentes que facilitan la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes desplazados; entre ellos, (i) algunos factores culturales que llevan a las familias y cuidadores a tolerar o incluso fomentar estas prácticas, y (ii) la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento, que operan como facilitadores del ingreso de estos menores a la prostitución o su victimización por redes de trata.¹⁵⁴

¹⁵³ Diversas organizaciones han expresado su preocupación por la alta incidencia del fenómeno de explotación sexual de menores en situación de desplazamiento en Colombia. Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el cual ha indicado: “*Explotación sexual y trata. (...) al Comité le preocupan el elevado número de niños que son víctimas de trata y explotación sexual y la información según la cual estos menores corren además el riesgo de que se los trate como a delincuentes. Además, el Comité toma nota con preocupación de que los niños pertenecientes a grupos vulnerables, como los desplazados internos o los que viven en la pobreza, están más expuestos a la explotación sexual y a la trata. También es motivo de profunda preocupación para el Comité la aplicación desigual de la ley y el hecho de que el Estado Parte no haya adoptado medidas eficaces para combatir la trata.*” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]. Plan Internacional, por su parte, indica en su estudio de 2007: “*La información encontrada en los municipios de Sincelejo, Quibdó, Cartagena, Arjona y Tumaco también nos permite afirmar que los niños y niñas en situación de desplazamiento se encuentran en mayor riesgo de vinculación a redes de explotación sexual.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En este mismo estudio se denuncia la situación específica del municipio de Sincelejo: “*Protección contra la explotación sexual. Dentro de los reportes recogidos en las diversas instituciones, se conocieron testimonios que describen una situación muy preocupante de explotación sexual en el municipio y específicamente una gran proporción de niñas involucradas en el comercio sexual. Un estudio reciente desarrollado en 11 ciudades de Colombia, incluido Sincelejo, demostró que ‘los grupos de niños y niñas víctimas pertenecen a los estratos más bajos de la población; o están en situación de desplazamiento reciente o son producto de dos o más generaciones de desplazados.’ // Esta es una situación vivida en varias ciudades de la Costa Atlántica y frente a ella existen también comités interinstitucionales con planes de acción bien definidos pero con enormes dificultades para afectar el fenómeno.*” También se reseña la situación documentada en Tumaco: “*Protección contra la explotación sexual comercial // De acuerdo con los datos obtenidos en las entrevistas, existe un porcentaje significativo de niñas vinculadas a explotación sexual, en la mayoría de los casos con el consentimiento de las familias. El fenómeno se acrecienta por su relación con los actores armados quienes son los principales explotadores, y a su vez son quienes gozan del control total en las zonas de residencia de las niñas. // A pesar de la gravedad de la situación, hasta el momento no se cuenta con programas destinados a su prevención, ni existen sistemas de información, registro y denuncia de casos sobre este fenómeno que permitan desarrollar acciones eficaces. (...)*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

¹⁵⁴ Así lo explica Plan Internacional, concretamente en relación con la población desplazada que vive en Sincelejo: “*La presencia activa de los grupos armados y su relación con el fenómeno del pandillismo en las zonas de asentamiento de las familias en situación de desplazamiento, incluye el control sobre las dinámicas comerciales de las zonas, incluido el comercio sexual. (...) muchos de los movimientos a partir de los cuales se inicia el recorrido por el mundo de la explotación sexual inician en los barrios de asentamiento de las comunidades en situación de desplazamiento. La situación de pandillismo es una vía por la cual los niños y*

2.3.3. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado ante el riesgo de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales.

Los patrones extendidos de reclutamiento forzado de menores de edad por los grupos armados ilegales también afectan con particular fuerza a los menores de edad en situación de desplazamiento, quienes por sus circunstancias generales de precariedad y pobreza son más proclives a ser víctimas de este crimen. En efecto, distintas organizaciones han denunciado que tanto las guerrillas como los grupos paramilitares reclutan forzadamente a niños, niñas y adolescentes desplazados en diversos lugares del país¹⁵⁵, valiéndose tanto de la coerción como de la

niñas entran en contacto con formas de relacionarse cuya dinámica incluye el uso de sus cuerpos para el disfrute sexual de los líderes. // Las niñas comienzan a relacionarse con ellos en ocasiones dentro de las instituciones educativas, o en otras oportunidades en los barrios donde residen. Posteriormente, la cotidianidad de estos grupos las engancha en otra serie de actividades que incluyen el consumo de sustancias psicoactivas y el contacto con redes de explotación. Estas condiciones no se encuentran estrictamente amarradas al fenómeno, sin embargo, dada su suma de vulnerabilidades emocionales, económicas, familiares, etc., sí se encuentran en mayor riesgo quienes han sufrido el desplazamiento. Estos casos son reportados fácilmente por funcionarios de ONGs y docentes, sin embargo no se conocieron programas institucionales con presencia en la comunidad que busquen tocar los orígenes del fenómeno e intervenir de forma contundente la situación de explotación sexual en el municipio.” En el mismo documento se reseña una situación similar en Tumaco: “Protección contra la explotación sexual comercial // De acuerdo con los datos obtenidos en las entrevistas, existe un porcentaje significativo de niñas vinculadas a explotación sexual, en la mayoría de los casos con el consentimiento de las familias. El fenómeno se acrecienta por su relación con los actores armados quienes son los principales explotadores, y a su vez son quienes gozan del control total en las zonas de residencia de las niñas.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

¹⁵⁵ Así, en la sesión pública de información técnica del 28 de junio de 2007, la Defensoría del Pueblo denunció que en algunas zonas como Cartagena -especialmente en los barrios El Pozón y Nelson Mandela-, Arauca, Valle, Putumayo, Guaviare, se presentan fuertes fenómenos de reclutamiento forzado de menores; sin embargo, se enfatizó que esta práctica criminal no se declara por parte de los afectados, en razón del miedo a los actores armados responsables del reclutamiento, que tienen presencia en las zonas de asentamiento de la población desplazada. Por su parte, Plan Internacional ha denunciado en relación con Cartagena: “En Cartagena, ya se hicieron evidentes las denuncias que, desde hace mucho tiempo, hacen las organizaciones de desplazados: en Nelson Mandela, esta semana grupos paramilitares han hecho reclutamiento de jóvenes y hombres a quienes les ofrecen 450.000 pesos por engrosar sus filas. // Una denuncia presentada ante la Defensoría del Pueblo y remitida a la Policía y la Armada, relata que los pasados 27 y 30 de mayo uniformados encapuchados recorrieron a pleno día vías del barrio Nelson Mandela, forzando jóvenes a subir a un camión. Dice el relato que los llevaron hasta un sector de Membrillal, donde les hicieron la oferta y amenazaron a quienes no aceptaron para que salieran de la ciudad. Uno de los jóvenes habría sido asesinado. ‘Querían conformar un grupo de 1.000 hombres (...)’ narra el afectado que entre ellos ‘(...) habían alrededor de 500 uniformados’, registra la misiva enviada por la Defensoría. La denuncia fue ratificada ayer por el padre de un joven afectado. El Alcalde anunció que se construirá otro CAI en Nelson Mandela y se ampliará el que ya existe; se establecerá comunicación directa con los amenazados y se les dotará de otros medios. Anunció además que solicitará un consejo de seguridad extraordinario con el presidente Álvaro Uribe o el Ministro de Defensa. (...)” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y

perfidia y el engaño para explotar sus diversos factores de vulnerabilidad, según se explicó en el acápite 3.2. de la sección III precedente. El riesgo acentuado de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento de ser reclutados forzadamente por los grupos armados al margen de la ley es tan alto, que el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe del 21 de diciembre de 2007 al Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre el tema de los niños y los conflictos armados, explica que “*los campamentos de refugiados y desplazados internos son a menudo las zonas preferidas para el reclutamiento de niños como soldados debido al hecho conveniente de que en ellas se concentra un buen número de niños vulnerables.*”¹⁵⁶

2.3.4. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de ser incorporados a comercios ilícitos.

Los menores de edad en situación de desplazamiento también son particularmente vulnerables a la incorporación, en tanto actores inocentes y en muchos casos ignorantes, de las diversas etapas de los comercios ilícitos que se desarrollan en el país, particularmente de los tráficos de drogas y de armas, sean éstos desarrollados por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto colombiano, o por otras organizaciones delincuenciales. En efecto, a menudo los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento son utilizados por estos grupos delincuenciales para transportar diversas cantidades de drogas o de armas, para participar en la elaboración de drogas, en la distribución de estos productos ilegales a los destinatarios finales, etc. Su incorporación a estos comercios ilegales se debe a factores de desprotección y pobreza similares a los que se han reseñado en las secciones precedentes como causa de los diversos riesgos de desprotección que penden sobre estos menores.

2.3.5. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de ser víctimas de secuestro, venta y trata de personas.

El secuestro y venta de niños y niñas y la trata de menores de edad afectan especialmente a la población en situación de desplazamiento. Estudios especializados han identificado el desplazamiento forzoso como un factor de riesgo presente en una alta proporción de los casos documentados de venta y trata de personas, y han resaltado el riesgo especial en el que se encuentran los niños, niñas y adolescentes desplazados, particularmente si están solos, son

adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] A la vez, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha resaltado el riesgo especial en el que se encuentran los niños, niñas y adolescentes desplazados de ser víctimas de reclutamiento forzado: “*No discriminación // 35. Al Comité le preocupa profundamente que exista una discriminación generalizada en relación con ciertos grupos vulnerables, como los niños desplazados, los niños afrocolombianos e indígenas y los niños que viven en zonas rurales y remotas. La capacidad de éstos para acceder a instalaciones de educación y de salud se ve gravemente reducida por la desigual asignación de recursos. Al Comité le preocupa que dichos grupos vulnerables se encuentren en mayor riesgo de ser reclutados por las fuerzas armadas, así como de ser explotados comercial y sexualmente, de verse abocados al desplazamiento interno y de convertirse en víctimas de trata.*” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006].

¹⁵⁶ “Los Niños y los conflictos armados – Informe del Secretario General”. Documento de Naciones Unidas No. A/62/609-S/2007/757, del 21 de diciembre de 2007.

huérfanos o habitan en zonas de frontera¹⁵⁷. El Comité de los Derechos del Niño también resaltó la gravedad de este riesgo sobre los menores de edad desplazados en su informe reciente sobre Colombia.¹⁵⁸

2.3.7. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de caer en situaciones de vida en la calle.

Resulta especialmente preocupante el riesgo acentuado en el que se encuentran los menores de edad en situación de desplazamiento de convertirse en habitantes de la calle como consecuencia de la cadena de desprotecciones y vulnerabilidades a la que están expuestos. Al respecto considera la Sala que no se pueden subestimar los gravísimos riesgos inherentes a la situación de vida en la calle de los niños, niñas y adolescentes, que atentan directamente contra sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal; entre ellos, sobresalen los riesgos de consumo de drogas y sustancias tóxicas, desnutrición y enfermedad, desprotección total ante los riesgos de violencia y delincuencia propios de las ciudades colombianas, violencia y explotación sexual, y exposición extrema a los riesgos de las mal llamadas estrategias de “limpieza social”.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Ver, por ejemplo, el estudio de la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados de Nueva York titulado “Atrapados en Medio del Fuego Cruzado: Colombianos Desplazados en Riesgo de ser Objeto de la Trata de Personas” (marzo de 2006), en el cual se explica: “La embajada de los EE.UU., el ACNUR y la OMI estiman que aproximadamente 15% de los ciudadanos colombianos que son víctimas de tráfico, han sido desplazados internamente antes de ser víctimas de tráfico.¹³² Representantes del gobierno colombiano están de acuerdo con que el desplazamiento hace a la persona vulnerable de ser víctima de tráfico. // La marginación de los DIs de la sociedad Colombiana y los retos a los que se enfrentan por la falta de protección, hacen que se vuelvan una presa fácil para convertirse en víctimas de tráfico. La falta de ayuda adecuada, trabajo y oportunidades de recibir educación, los altos niveles de violencia y persecución, son factores que encaminan al trata de personas. Más aún, los traficantes en se aprovechan en muchas ocasiones de los movimientos migratorios existentes; si una persona está desesperada por migrar, es presa fácil para los traficantes. Los traficantes han forzado la cooperación de sus víctimas potenciales amenazándolas con informar a la guerrilla y a los paramilitares de su paradero. Tal como lo puso un representante de una ONG: “El conflicto armado en Colombia ha impulsado el problema de la trata de personas”. El ACNUR reportó que está estudiando el nexo que existe entre el desplazamiento interno y la trata de personas en Colombia. La meta para encontrar este nexo fue incluida en el programa del Plan de Operaciones del País para el 2005, que es un plan anual estratégico desarrollado por las oficinas del ACNUR en todo el mundo. A la fecha, el ACNUR ha entrevistado a 20 mujeres, tres de las cuales han informado que ellas tenían conocimiento de la existencia de la trata de personas.”

¹⁵⁸ En términos del Comité: “No discriminación // 35. Al Comité le preocupa profundamente que exista una discriminación generalizada en relación con ciertos grupos vulnerables, como los niños desplazados, los niños afrocolombianos e indígenas y los niños que viven en zonas rurales y remotas. La capacidad de éstos para acceder a instalaciones de educación y de salud se ve gravemente reducida por la desigual asignación de recursos. Al Comité le preocupa que dichos grupos vulnerables se encuentren en mayor riesgo de ser reclutados por las fuerzas armadas, así como de ser explotados comercial y sexualmente, de verse abocados al desplazamiento interno y de convertirse en víctimas de trata.” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006].

¹⁵⁹ Entre otras instancias, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha llamado la atención sobre la gravedad de las situaciones de vida en la calle de los menores de edad colombianos, y los riesgos que éstas llevan implícitas: “Niños de la calle. 84. Al Comité le preocupa el elevadísimo número de niños que viven en la calle en el Estado Parte y que, según estimaciones oficiales, en 2001 eran más de 10.000 en

2.3.8. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de ser víctimas de las estrategias de control del comportamiento público y privado implementadas por los grupos armados ilegales.

El riesgo de victimización por las estrategias de control del comportamiento de la población implementada por los grupos armados ilegales que toman parte en el conflicto armado colombiano, que fue reseñado en la sección 3.6. precedente, también afecta con dureza a los menores de edad en situación de desplazamiento, puesto que en muchas de las zonas de recepción a las que llegan junto con sus grupos familiares y de cuidadores también se implementan estas estrategias criminales. Así se ha denunciado que ocurre, por ejemplo, con los menores de edad en situación de desplazamiento en Medellín, Tumaco, Soacha, Montería y Florencia, entre otros.¹⁶⁰ El grave riesgo que representan para los menores de edad desplazados estas situaciones de coerción del comportamiento ha sido resaltado recientemente por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.¹⁶¹

Bogotá, fenómeno que se debe a factores socioeconómicos y al conflicto armado interno, así como al maltrato y la violencia en el hogar. Al Comité le preocupa la vulnerabilidad de esos niños ante las pandillas juveniles pero le inquieta particularmente el peligro que representan los actos de limpieza social. (...) 88. Al Comité le preocupa la alta incidencia del consumo de alcohol y drogas, especialmente entre los niños de la calle.” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]

¹⁶⁰ Así, la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional reportan en su estudio de junio de 2008: “En Medellín por ejemplo, los niños reportan que el control sobre los horarios permitidos para su permanencia en el espacio público es determinado por los grupos armados que coexisten con ellos en la comuna, es decir que la autonomía en la crianza, en la transmisión de valores y prácticas se restringe y se acomoda a las exigencias sociales y culturales que las bandas imponen. (...) ... a. La protección en los espacios por donde transitan los niños. // Hubo referencia explícita a la presencia de grupos armados en los municipios de San Onofre, Medellín, Valle Encantado-Montería y Florencia. Los niños y niñas conviven con los actores armados en su vida cotidiana y son percibidos como agentes que ponen en riesgo su seguridad por varios motivos. // En los municipios de San Onofre y Medellín los niños y niñas reportan la muerte de compañeros de colegio con motivo de la desobediencia de las normas de convivencia impuestas por grupos paramilitares. // “Aquí a una peladita la cogieron y la raparon y luego la desaparecieron porque salió después de la hora que habían ordenado”. Medellín, niño 10 años. // Este ordenamiento del que hablan los niños se transmite a través de panfletos que circulan por los barrios en donde se establecen las acciones que serán motivo de sanción. Las sanciones descritas por los niños van desde el rapado de cejas y cabeza hasta la muerte.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] Plan Internacional, por su parte, denuncia que en Tumaco, “(...) el control social conseguido por los grupos paramilitares ha llegado a niveles de reconocimiento (...) generalizados. (...) La familiaridad con este fenómeno ha llegado a la voz de los niños y las niñas en las aulas de clase, en el barrio, en cada esquina del municipio.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

¹⁶¹ En palabras del Comité: “Derecho a la vida. (...) 40. El Comité expresa su grave preocupación por los casos continuos y numerosos de niños víctimas de asesinatos extrajudiciales, homicidios y masacres a consecuencia del conflicto armado. Los niños continúan siendo víctimas de desapariciones y de limpieza social, en particular debido a su estigmatización por su condición de desplazados. Al Comité le preocupan las continuas matanzas de cientos de niños en las zonas de Ciudad Bolívar y Soacha, en los extrarradios de

2.3.9. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de amenazas y actos de violencia por parte de pandillas y grupos delincuenciales que operan en los lugares de recepción.

La presencia de pandillas y otros grupos delincuenciales en los lugares de asentamiento de la población desplazada constituye un riesgo para los niños, niñas y adolescentes que allí habitan, riesgo que es percibido con especial fuerza por los mismos menores de edad en situación de desplazamiento que han intervenido ante la Corte Constitucional.

El riesgo que se plantea por la presencia y operancia de pandillas y grupos de delincuentes en los sectores de residencia de los menores en situación en desplazamiento es doble. Por una parte, los menores pueden ser víctimas de actos de violencia y amenazas de estas bandas, lo cual no sólo atenta contra su derecho a la vida e integridad personal, sino que restringe su libertad de circulación y en no pocos casos contribuye a la desescolarización, ya que los menores no asisten a la escuela por miedo a transitar por los lugares controlados por estos delincuentes.¹⁶² Por otra parte, se ha documentado un riesgo alto de incorporación de los menores de edad desplazados, particularmente los adolescentes, a las actividades de las pandillas que operan en sus barrios, lo cual les introduce a escenarios de violencia y crimen y puede constituir un puente para su ingreso a los grupos armados al margen de la ley o a otro tipo de organizaciones criminales de mayor alcance.¹⁶³

Bogotá.” [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]

¹⁶² En este sentido, en el informe de Plan Internacional y la Universidad Nacional de junio de 2007 se explica: “*Deserción escolar - Deserción por amenazas. La presencia de pandillas y grupos armados en los sectores en donde se asientan las familias en condición de desplazamiento, se convierten en fuente de amenazas permanentes a la población. Si bien, se conoce que la mayoría de las amenazas no se dirigen a los niños directamente, se conocieron algunos testimonios de jóvenes que han tenido que cambiar de residencia para proteger su vida. // Obviamente, esta situación para los niños y niñas más pequeños cuyos padres son amenazados también representa el retiro del colegio.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] Igualmente, en el estudio aportado por la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional a la Corte en junio de 2008, se afirma: “La percepción de inseguridad en sus barrios también se expresa en otro tipo de situaciones que los niños consideran peligrosas como las zonas donde se consume y trafica con sustancias psicoactivantes. En los municipios de San Onofre, Medellín y Pereira identificaron estos sitios de consumo como los más desagradables y peligrosos del barrio. // Esta situación, que es nueva para los padres provenientes de entornos rurales, hace que se incrementen los conflictos al interior del hogar por la necesidad de incrementar los controles al interior del hogar en ausencia de estrategias comunitarias que fortalezcan un sentido de protección colectiva. (...) Hubo referencia explícita a la presencia de grupos armados en los municipios de San Onofre, Medellín, Valle Encantado-Montería y Florencia. (...) En San Onofre por ejemplo se conoció la muerte de un niño de 12 años a manos de un desmovilizado a quien accidentalmente pisó mientras caminaba hacia su casa.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

¹⁶³ Así, en relación con la población desplazada que vive en Sincelejo, se explica en el informe de Plan Internacional y la Universidad Nacional de junio de 2007: “*En los barrios de asentamiento se presentan dos*

2.3.10. Respuesta estatal al problema de desprotección física de los menores de edad en situación de desplazamiento ante diversos riesgos para su vida, integridad, seguridad y demás derechos.

A la Corte Constitucional el Gobierno Nacional le ha informado sobre la adopción de ciertas medidas puntuales en relación con los riesgos de violencia intrafamiliar y explotación laboral. Los demás peligros ante los cuales los menores de edad desplazados están físicamente desprotegidos, según se acaba de describir, no han recibido respuesta de parte de las autoridades.

2.3.10.1. En relación con el tema de la violencia intrafamiliar, el informe presentado a la Corte por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 simplemente menciona que, entre los programas ordinarios adelantados por el ICBF, a los cuales aparentemente tiene acceso la población desplazada, se incluye uno que se enumera como “Prevención y Atención Violencia Intrafamiliar”. No se explica, sin embargo, cuál es su contenido, su accesibilidad a la población desplazada, ni su impacto sobre el grave problema que se documentó en esta sección. Se afirma, eso sí, que “el ICBF también desarrolla programas de atención especializada para restablecimiento de derechos vulnerados cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de cualquier acto que vulnere sus derechos de protección o su integridad personal”; pero no se profundiza en esta afirmación genérica.

2.3.10.2. En relación con el tema del riesgo de explotación laboral, el Director de Acción Social expresa lo siguiente en su informe del 16 de julio de 2007 a la Corte Constitucional:

situaciones que ponen en riesgo la integridad física de sus habitantes. La primera se encuentra asociada con el pandillismo. En las comunas visitadas se conocieron testimonios sobre enfrentamientos violentos entre los miembros de las distintas pandillas residentes en el sector. Es un fenómeno que no se asocia exclusivamente con la población en situación de desplazamiento, pero que, dadas las dinámicas de la zona se convierte en uno de los pocos mecanismos de inclusión social para los jóvenes. // Los jóvenes que se afilian a alguno de estos grupos son objeto de amenazas por parte de los bandos contrarios y esta es una situación que los ubica en una posición de riesgo permanente. Lo más preocupante de la situación es que, según reportan algunos habitantes del sector, estos grupos sirven como puente para la vinculación a los grupos armados emergentes. Se conocieron testimonios en donde se hizo referencia al nacimiento de un nuevo grupo paramilitar denominado ‘Aguilas Negras’ cuya presencia en la zona se percibe como altamente amenazante. La forma como operan estos grupos armados se encuentra asociada al segundo fenómeno, ampliamente conocido en Sincelejo y en el país, el mototaxismo. // Según reportan familias en situación de desplazamiento, algunos de los jóvenes (no se conocen cifras al respecto), mototaxistas habitantes del sector se convierten en informantes de estos grupos armados y por la facilidad de acceso a las zonas más apartadas de los barrios tienen un control total en la zona. En estas condiciones por ejemplo es muy complejo pensar en fortalecer procesos organizativos que no respondan a las lógicas del paramilitarismo por la amenaza contra la vida de sus líderes. En este sentido se conoció un caso concreto de un joven desplazado dinamizador de procesos sociales en su barrio cuya visibilización en el sector le obligó a cambiar de residencia. // Ante la ausencia total de mecanismos de seguridad en la zona, se impone la ley que estos grupos definen y que afecta inevitablemente a los niños y niñas que en ella habitan, incrementando en ellos y en sus padres la sensación de desprotección y la desconfianza absoluta frente al Estado. // Preocupan los efectos que esta situación pueda tener en términos de las restricciones en la construcción de ciudadanía en medio de la impunidad, la ingobernabilidad y el debilitamiento de la democracia en el que crecen estos niños, niñas y jóvenes. (...)" [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

“Casos recurrentes de trabajo infantil, aparejados al desempleo de los padres y en particular, las madres cabeza de familia (...) // En atención a los convenios internacionales y disposiciones nacionales que se han promulgado en contra del trabajo infantil, nuestro país ha adquirido compromisos y obligaciones en cuanto a la prevención, desestímulo y erradicación progresiva del trabajo infantil. // En atención a lo anterior, se crea el Comité Interinstitucional Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Juvenil encabezada por el Ministerio de la Protección Social determinó como compromiso del gobierno nacional, el avanzar en la generación de las condiciones socioeconómicas y culturales que hagan posible la vigencia plena de los derechos de todos los niños, niñas y los jóvenes trabajadores y la consolidación de una perspectiva de erradicación progresiva del trabajo infantil y protección de los jóvenes trabajadores. (sic) // El nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia incorporó y desarrolló los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y los demás instrumentos internacionales de protección a la infancia ratificados por Colombia en las materias de salud, educación, erradicación del trabajo infantil, protección de los jóvenes trabajadores, entre otros. En la parte correspondiente a los niños, las niñas y los adolescentes trabajadores actualiza la normatividad con los Convenios 138 de edad mínima de admisión al empleo y 182 de erradicación de las peores formas, de la OIT y da fundamento para la implementación y ejecución de la política nacional de prevención, desestímulo y eliminación de las peores formas de trabajo infantil. // De la misma manera, aporta un instrumento valioso para la prevención y la lucha contra la explotación y el abuso de que son víctimas los niños, las niñas y los adolescentes por su condición de vulnerabilidad frente a adultos inescrupulosos, por cuanto adopta medidas mucho más específicas para prevenir la vulneración de sus derechos. El Código al unificar y colocar la edad mínima para obtener permiso del trabajo a los 15 años de edad, además de dar cumplimiento a los Convenios OIT de trabajo infantil ya mencionados, armoniza la legislación con el mandato constitucional de la obligatoriedad, gratuidad y universalidad de la educación básica (nueve años) que va hasta los 15 años, en los cuales el lugar de los niños colombianos es la escuela garantizada por los entes nacionales, departamentales y locales. Igualmente al prestar atención especial a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en situación de riesgo, vulneración o emergencia da los mecanismos para su protección entre otros, contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual y previene que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad, contribuye a garantizar la prevalencia de sus derechos. // También avanzó la norma en la tipificación del secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre, el reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley, integra la perspectiva de lucha contra las peores formas según el Convenio 182 de la OIT; la protección contra la explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona, su utilización en la mendicidad, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución, la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad, da los instrumentos necesarios para actuar en contra de todas estas prácticas de violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. // En relación con el permiso de trabajo para los menores entre 15 y 17 años el proyecto actualiza los requisitos de obtención del permiso de parte de las autoridades competentes (Inspectores de Trabajo y Alcaldes Municipales en los municipios donde no existen Inspecciones) y determina la elaboración de la lista de trabajo prohibidos por parte del Ministerio de la Protección Social y el ICBF, tal y como se realizó con la resolución 4448 de diciembre de 2005. Igualmente, el proyecto enmarca las garantías de protección laboral básicas y de formación para el trabajo para los niños, niñas y adolescentes entre 15 y 17 años.

El Ministerio de la Protección Social ha venido trabajando por una comprensión y manejo de la problemática que reconozca y asuma la interdependencia que existe entre la pobreza y trabajo infantil, la necesidad de dar respuesta estatal simultánea de diversos niveles: acciones directas con los niños, las niñas y los jóvenes y sus familias, e indirectas del orden macroeconómico, reconociendo la necesidad de articular tanto el factor de la educación como principal elemento estratégico de prevención del trabajo infantil, como la generación de empleo para padres, madres cabeza de familia y adultos responsables de niños, niñas y adolescentes en riesgo de ingresar precozmente al trabajo o caer en cualquiera de las peores formas del trabajo infantil, pues es de ellos de que en últimas depende la decisión de retirar a los menores del trabajo. // Si bien es cierto que los ingresos que obtienen los niños, las niñas y los adolescentes son muy poco representativos en términos económicos, estos sí cuentan para las familias ya sea por la vía del aporte o por la disminución de gasto, por lo que cualquier estrategia que se plantee el retiro y no cuente con una capacidad compensatoria de esos ingresos que aporta el niño a la familia estará condenada al fracaso, de ahí que el esfuerzo en principio sea el articular los planes gubernamentales de universalización y gratuidad de la educación básica como estrategia preventiva y condicionar los subsidios del Programa de Familias en Acción al no trabajo de los niños, las niñas y los adolescentes de las familias beneficiarias en el contexto de las macro estrategias gubernamentales. // El Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Comité Interinstitucional de Erradicación del Trabajo Infantil seguirá trabajando en el Marco de la Estrategia Nacional para la Consolidación de la Política Nacional de ETI determinada por el Plan Nacional de Desarrollo y por una comprensión, manejo e intervención de la problemática en la perspectiva y reconocimiento del infantil como una limitación al desarrollo del país porque: En lo económico: alimenta el desempleo, limita la consecución de empleo formal, condiciona los ingresos laborales futuros, limita el ingreso al SGPS, e impide acumular capital; En lo social: aumenta el riesgo de enfermarse, aumenta deserción escolar, debilita la calidad de la educación, limita la capacidad comunicativa y la inserción social, frustra el desarrollo de dos generaciones en caso de maternidad adolescente; En lo cultural: genera argumentos justificativos, esconde las condiciones de NNJ que los hacen vulnerables al trabajo, limita derechos y libertades. // También el Ministerio de la Protección Social y el DNP han buscado que el diseño de la Estrategia Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil se integre a las metas de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, a las Metas del Milenio, a las metas de empleo y a las de la Política Nacional I de Salud Sexual y Reproductiva en el entendido de que la problemática actual de embarazo adolescente compromete cualquier logro en el sentido de erradicación del Trabajo Infantil por la presión que esta situación genera en el ingreso de adolescentes a los segmentos más vulnerables del mercado de trabajo. // En relación con las peores formas de trabajo infantil el Ministerio de la Protección Social ha venido adelantando un proceso de asistencia técnica a los entes departamentales y locales para que evalúen el estado de la situación de la vinculación de niños, niñas y

adolescentes a las peores formas, en sus jurisdicciones y puedan adelantar iniciativas preventivas y de intervención directa con recursos locales, siempre deficitarios, con recursos de las transferencias nacionales de educación y salud, no siempre claramente normatizados para estas situaciones y con recursos de la cooperación internacional para estas materias.

Finalmente, es de precisar que el Ministerio en convenio con la Fundación Niños de los Andes, viene desarrollando un Proyecto Piloto de Intervención para la Prevención, Desestímulo y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, con énfasis en transformación de patrones culturales deslegitimación del trabajo infantil para menores de 15 años, reconocimiento de la prioridad de su escolaridad, de la prohibición del trabajo infantil y construcción de corresponsabilidad, familiar y comunitaria, en el marco del Tercer Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Juvenil y de los compromisos adquiridos por el Comité Departamental de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en los Departamentos de: Antioquia, Bolívar, Caldas, Meta, Risaralda, Santander y Tolima, se hizo énfasis en que los niños y niñas en situación de desplazamiento y sus familias se constituirán en beneficiarios directos de la intervención; puesto que sus derechos han sido vulnerados y se encuentran expuestos a la exclusión social lo cual dificulta el desarrollo de derechos tales como: vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad, y al sistema de justicia; y como sujetos de derecho, deben tener acceso a espacios de formación y participación para que haya un efectivo reconocimiento y ejercicio de los mismos. // El proyecto se diseñó desde la metodología de intervención comunitaria participativa, la cual enfoca su accionar en la generación de procesos intencionales de cambio, mediante mecanismos participativos tendientes al desarrollo de recursos propios de las comunidades donde se interviene, a la modificación de las representaciones de su rol en la sociedad y sobre el valor de sus propias acciones para ser activo en la modificación de las condiciones que las marginan y excluyen. // El Proyecto se desarrolla de acuerdo a las siguientes Fases de Intervención:

Fase I, Línea de Base

En esta Fase se caracteriza la población a intervenir, se define la línea de base y se establece la muestra. Se caracteriza la población de niños, niñas y adolescentes con peores formas de explotación laboral o con riesgo de padecerlo, en siete departamentos. Identificando con especial interés a los niños y niñas en situación de desplazamiento.

Fase II, Deslegitimación del Trabajo Infantil.

En esta se realiza el proceso de deslegitimación del trabajo infantil los tres contextos escolares, tres contextos familiares y tres contextos comunitarios por cada departamento.

Fase III, Construcción de Corresponsabilidad familiar y comunitaria.

En esta Fase se adelantan procesos de sensibilización y corresponsabilidad entre las familias y los contextos comunitarios para la disminución progresiva y erradicación del Trabajo Infantil.

Fase IV, Desestimulación del Trabajo Infantil.

Busca identificar y consolidar espacios lúdicos y culturales de jornadas alternas a las académicas para propiciar participación de los niños en estos espacios, así como generar alianzas estratégicas con los entes territoriales locales para la vigilancia de las personas que propician el trabajo de los niños y niñas e incluir a los niños y niñas trabajadores al contexto escolar.

Fase V, Comunicación.

Se busca con esta fase vincular y comprometer a los medios de comunicación con el desestímulo del trabajo infantil y la erradicación progresiva del mismo.

Fase VI, Gestión.

Pretende fortalecer la red social de apoyo para que trabaje por la erradicación del trabajo infantil, teniendo como una de las actividades la identificación de la red existente con miras a fortalecerla y trazar un plan conjunto de acción de labores a favor de los niños trabajadores, hasta llegar a una corresponsabilidad familiar, de la comunidad, medio de comunicación y autoridades departamentales y locales.

Línea de Base: Entre otros hallazgos, se tienen:

- La mayoría de niños y niñas que trabajan hacen parte del género masculino, los cuales se ubican principalmente en los cascos urbanos de los departamentos de Antioquia y Cesar, ejerciendo actividades fundamentalmente relacionadas con el comercio informal y los trabajos no calificados.

- El hecho de que en su mayoría los niños y niñas de la muestra hayan iniciado sus actividades laborales entre los 5 y los 9 años de edad en un 42% y que el 35% de los niños y niñas de la muestra lleven un período de tiempo de 2 a 3 años trabajando, indica la importancia cada vez más creciente de abordar la problemática a dos niveles: desarrollo de procesos de sensibilización con niños y niñas trabajadores junto con sus familias en primer nivel y en segundo nivel hacer evidente las consecuencias de esta problemática a niños y familias donde el fenómeno no se haya hecho presente, enfocando las acciones hacia la prevención, atacando el problema antes de su aparición.

- La satisfacción de necesidades básicas y el aporte al ingreso familiar se establecen como las principales causales de trabajo infantil, situación que se corrobora con la forma en que los niños y las niñas invierten su dinero (compra de alimentos y aporte al ingreso familiar); lo anterior permite establecer que la generación de alternativas productivas para las familias contribuiría al mejoramiento de las condiciones económicas de los grupos familiares y por ende la participación de niños y niñas en el mercado laboral disminuiría.

- Los niños y niñas reconocen que la preparación educativa es fundamental para superar sus condiciones de vida actuales, pero afirman que las necesidades básicas insatisfechas deben ser suplidas de manera inmediata, por lo cual en ocasiones deben sacrificar su permanencia en la escuela y asumir responsabilidades que no les corresponden."

Varias organizaciones han informado a la Corte Constitucional que los Comités para la Erradicación del Trabajo Infantil que están formalmente constituidos, en la práctica son inoperantes y no

desarrollan actuación alguna destinada a prevenir este grave riesgo que amenaza a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

2.3.11. Dado que la respuesta estatal ha sido abiertamente insuficiente ante los diversos riesgos para la vida e integridad física de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, diversas organizaciones internacionales, extranjeras y no gubernamentales han asumido por su propia cuenta la tarea de desarrollar acciones específicas de protección destinadas a paliar tales peligros y proteger a los menores de edad desplazados. Según se explica lúcidamente en el informe presentado a la Corte por Plan Internacional y la Universidad Nacional, específicamente en relación con Quibdó: “*El tema de protección (sin desconocer el trabajo sobre los derechos de salud, educación y participación) ha sido abordado por muchas ONG's y Organizaciones Internacionales, tales como UNICEF, Plan Internacional, OIM, Médicos sin Fronteras, Opción Legal, Plan Internacional, ACNUR, OREWA Y ADACHO entre otras, quienes a través de estudios, atención, veeduría y denuncias han logrado poner sobre la mesa las problemáticas que se dan frente a la población en situación de desplazamiento. // Gracias a muchas de estas organizaciones se han desarrollado programas como escuelas, centros de salud, comedores infantiles, espacios recreativos y de lúdica, e incluso se han apoyado acciones como las que realiza el ICBF con sus Unidades Móviles (Apoyo de la OIM) y PROFAMILIA. Estas acciones han complementado ampliamente la atención estatal, que en algunos momentos parece desbordada al no tener los recursos (humanos, económicos, físicos, etc.) para atender a la población en situación de desplazamiento de manera adecuada. // Muchas de las acciones que estas organizaciones realizan, se dan ante la ausencia de acciones gubernamentales, pero la preocupación surge cuando por diversas razones, cese la presencia e las organizaciones y el Estado, al no haber intervenido anteriormente, deje perder las iniciativas. El riesgo está en que no se genere sostenibilidad ni empoderamiento por parte del Estado.*”¹⁶⁴

2.3.11. Valoración constitucional del riesgo de desprotección física y de la reacción estatal al mismo.

En términos generales, la situación de desprotección física de los niños, niñas y adolescentes desplazados atenta contra su derecho fundamental a la protección y al cuidado, y a través de este derecho, contra la garantía de sus derechos esenciales a la vida, la integridad personal y el desarrollo integral. El Principio Rector 4-2 dispone que los niños en situación de desplazamiento tienen derecho “*a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales*”.

El derecho de los niños a la protección contra riesgos para su vida e integridad física se consagra en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en los términos siguientes: “*1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. // 2. Esas medidas de protección deberán comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar*

¹⁶⁴ Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.

la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.” El artículo 18-2 de la misma establece que “a los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños”. Entre otras, dispone que para este propósito “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas”.

Existen, además, obligaciones internacionales específicas en cabeza del Estado colombiano en relación con la protección de los niños, niñas y adolescentes frente a los riesgos de maltrato o violencia intrafamiliar¹⁶⁵, violencia sexual¹⁶⁶, explotación laboral¹⁶⁷, explotación sexual¹⁶⁸,

¹⁶⁵ El artículo 37-1 de la Convención sobre los Derechos del Niño protege a los menores de 18 años frente a los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

¹⁶⁶ Como toda persona en situación de desplazamiento, los niños, niñas y adolescentes desplazados tienen derecho a la dignidad y a la integridad física, mental y moral, por lo cual deben ser especialmente protegidos contra “la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual” –Principio Rector 11-2-(a)-. Además, el Estado colombiano tiene la obligación internacional expresa de proteger a los niños del abuso sexual. Así lo establece en primer lugar la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 34 reza: “Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales.”

¹⁶⁷ La protección especial de los niños contra el riesgo de explotación laboral se sustenta en una serie de garantías internacionales concurrentes. La primera de ellas es la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 32 dispone: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. 2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo”. El artículo 36 de la Convención complementa esta disposición: “Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar”.

¹⁶⁸ El Estado colombiano tiene la obligación internacional expresa de proteger a los menores de edad de toda forma de explotación o abuso sexuales. Así lo establece en primer lugar la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 34 dispone: “Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) la explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) la explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.” Más aún, la explotación sexual de los menores de edad constituye una forma contemporánea de esclavitud prohibida por el DIDH y el DIH, y respecto de la cual los niños desplazados deben recibir especial protección, como parte de su derecho a la dignidad y a la integridad personal: “los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: (...) (b) la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños” –Principio Rector 11-2-(b)-. Los derechos a la dignidad, integridad personal y libertad sexual de los niños, niñas y adolescentes desplazados

reclutamiento forzado¹⁶⁹, utilización para comercios ilícitos¹⁷⁰, trata, secuestro y venta¹⁷¹, situaciones de mendicidad y vida en la calle¹⁷² o victimización por el control social impuesto por los actores armados ilegales o por pandillas y otros grupos delincuenciales que operan dentro de sus territorios.¹⁷³

2.4. Hambre y desnutrición imperantes –segundo problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento-.

2.3.1. El hambre es un factor sobresaliente en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento en Colombia; desde diversas perspectivas, se trata del problema transversal más profundo y apremiante que les aqueja. Numerosos estudios han documentado la prevalencia de diversos estados de desnutrición entre una gran parte de la población desplazada menor de 18 años, y las graves dificultades que debe enfrentar la población desplazada para acceder a alimentos suficientes para suplir sus necesidades biológicas esenciales, resaltando las manifestaciones físicas y psicológicas del hambre y sus nefastos efectos a corto, mediano y largo plazo sobre la salud y el desarrollo integral de estos niños, niñas y adolescentes.¹⁷⁴

también les dan derecho a medidas especiales de protección frente a la prostitución forzada –Principio Rector 11-2-(a)-.

¹⁶⁹ Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos codifican una garantía específica de protección de los menores de edad en situación de desplazamiento frente al riesgo de reclutamiento; el Principio 13-1 dispone, en efecto, que “*los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades*”; y el Principio 13-2 precisa que “*los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan*”.

¹⁷⁰ El Estado colombiano está en la obligación de prevenir la incorporación de los menores de edad al tráfico de drogas. Así lo establece el artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.*”

¹⁷¹ Colombia está en la obligación internacional de adoptar medidas energéticas para proteger a los menores de edad frente a la trata, el secuestro y la venta; así lo dispone el artículo 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece: “*Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.*”

¹⁷² El artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño consagra el derecho de los niños a ser protegidos “*contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes*”, para lo cual los Estados están obligados a adoptar “*todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales*”.

¹⁷³ Los niños están expresamente protegidos frente a todo tipo de torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por el artículo 37-1 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Los niños, como todas las demás personas en situación de desplazamiento, tienen derecho a la seguridad personal y a la libertad de circulación –Principios 12 y 14-.

¹⁷⁴ En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño expresó recientemente su preocupación por que en Colombia “la malnutrición siga afectando a una gran proporción de las poblaciones de desplazados, afrocolombianos e indígenas”. [COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006]

2.3.2. Los menores de edad en situación de desplazamiento que se han manifestado ante la Corte Constitucional a través de diversos medios, han expresado nítidamente, con sus propias voces, que su principal motivo de sufrimiento es el hambre. Por ejemplo, algunos niños y niñas en situación de desplazamiento en Cartagena hicieron llegar a la Sala peticiones como las siguientes: “‘Quiero decirle que nos ayude así sea con una alimentación’, ‘necesitamos libros, cuadernos, uniformes y comida porque nos vamos a morir de hambre, alimentos para los niños desnutridos’, ‘si no es mucha molestia quiero que me regale ropa, alimento y vivienda’, ‘a mi me gusta la comida’”¹⁷⁵; y una menor de edad en situación de desplazamiento en Medellín le explica a la Corte que “a veces no hay nada para comer y uno se queda dormido para no tener que sentir hambre”.¹⁷⁶ Los niños y niñas que participaron en la sesión pública del 28 de junio de 2007 también expresaron de diversas formas que el problema más grave que experimentan es la falta de comida; así, un menor de edad proveniente de Cartagena explicó que en su zona de residencia los niños no se alimentan bien, y que muchos que se acuestan sin comer, por la mañana no tienen alimentos para desayunar; otro menor de edad proveniente de un barrio distinto de Cartagena explicó que en su sector no hay buena alimentación, y Acción Social entrega muy poca comida; el menor de edad proveniente de Tumaco informó sobre la muerte por desnutrición de menores de edad en algunos barrios de su pueblo, y explicó que los alimentos que se le entregan a la población desplazada son viejos y no están en buen estado; y el menor de edad procedente de Quibdó señaló que en los lugares de donde fueron expulsados contaban con alimentación suficiente, mientras que en los lugares de recepción, por la falta de empleo de sus padres, sentían hambre.

2.3.3. La falta de acceso a alimentos suficientes por parte de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento se debe primordialmente a la incapacidad o imposibilidad de sus grupos familiares y de cuidadores de acceder a recursos materiales suficientes para comprarlos. En términos generales, la población desplazada por el conflicto armado en el país tiene problemas graves de alimentación¹⁷⁷, circunstancia que surge como consecuencia directa de las situaciones de

¹⁷⁵ Peticiones transmitidas a la Corte Constitucional por Plan Internacional en su informe de junio de 2007 - Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.

¹⁷⁶ Testimonio transmitido a la Corte por Plan Internacional, la Universidad Nacional y CODHES en su informe de junio 2008: “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”.

¹⁷⁷ Así se explica en diversos estudios. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Verificación reportada a la Corte en febrero de 2008 indica: “...la situación en materia de alimentación es crítica. En efecto, un 59,1% de la población desplazada incluida en el RUPD señaló haber presentado algún síntoma de alimentación insuficiente durante la semana anterior a la encuesta. // Analizada la encuesta de manera individual, se encuentra que un 52,1% de las personas manifestó haber consumido menos de lo que deseaba porque la comida no alcanzó para todos los miembros del hogar, un 41,8% afirmó haberse quejado de hambre por falta de alimentos y un 50,3% dejó de consumir al menos algún desayuno, almuerzo o comida por falta de alimentos o dinero. // Adicionalmente, un porcentaje relativamente alto (37,5%) indicó haber presentado simultáneamente los tres síntomas de alimentación insuficiente. // Cabe señalar que no se constatan diferencias significativas de la situación alimentaria según sexo, pues tanto los hombres como las mujeres registran indicadores de magnitudes similares al promedio general. (...) El único grupo con una situación un tanto menos grave que la del total de la población es el conformado por los niños y niñas de 0 a 4 años, aunque aun para este grupo la situación es también crítica, ya que se corroboró la presencia por lo menos de alguno de los síntomas para un 50,7% de los menores (en comparación con una proporción del 59,9% para otros rangos de edad). (...) Aunque se constata una mayor proporción (64,4%) de hogares que presentan

pobreza o indigencia en las que, según se indicó, vive alrededor del noventa por ciento (90%) de dicha población, lo cual impide a los grupos familiares y de cuidadores contar con el dinero requerido para adquirir sus alimentos.¹⁷⁸

alguno de los síntomas de insuficiencia alimentaria en el caso de los desplazamientos más recientes, en general no se puede afirmar que se observa una situación significativamente distinta en el caso de un mayor tiempo de asentamiento de la población, puesto que dicha proporción alcanza al 59,7% en los hogares desplazados con anterioridad al año 2002. (...) dentro la población desplazada inscrita en el RUPD que dejó de consumir alguna comida durante la semana anterior a la encuesta (equivalente al 50,3% del total), una proporción importante (68,1%) no consumió entre 4 y 7 comidas, aparte de que un porcentaje apreciable (15,3%) dejó de consumir entre 8 y 14 comidas, lo que implica una situación alimentaria crítica para la mayoría de esta población. (...) Al analizar este indicador por grupos de edad se confirma que la situación del grupo que tiene entre 0 y 4 años es un tanto menos crítica que para el resto de las personas, aunque como contraparte también debe reconocerse la necesidad de contar con una alimentación suficiente y sana especialmente en este rango de edad, como requisito indispensable para propiciar un adecuado desarrollo del menor. // Entre los aspectos más relevantes sobre el problema alimentario identificados en los grupos de discusión, se recalca la imposibilidad que existe para la mayoría de los hogares de destinar recursos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias. A juicio de los participantes, tal y como se señaló en líneas anteriores, los gastos o las inversiones que a diario deben hacer los hogares desplazados para dar cumplimiento a obligaciones como el pago de servicios públicos y el arrendamiento de la vivienda, se sufragán en detrimento de los recursos que deberían destinarse a la compra de alimentos. // Otro de los temas señalados fue el de las fuentes de alimentación. Si bien la primera fuente de alimentación para la gran mayoría de desplazados es la compra o adquisición de alimentos, varios de los participantes señalan que sus alimentos son recogidos de los sobrantes que se hallan en el suelo de las plazas de mercado. // "Vivimos de sobras... la yuca que recogemos en el mercado del suelo es parte de nuestra vida" (Testimonio GC, Bogotá, 20 de noviembre de 2007). // "Somos diez en la casa. En la Cruz Roja nos ayudaron con unas remesas, pero no más. Nosotros lo que hacemos es recoger las sobras de comida para poder vivir. Las personas que reciben ayuda en la Cruz Roja, ya no les dan ayuda en la UAO" (Testimonio GC, Florencia, 28 de noviembre de 2007). // En esas condiciones, al analizar los resultados encontrados en materia de alimentación de la población desplazada incluida en el RUPD toma mayor relevancia la evaluación de la situación de los ingresos laborales que se detallará en el Capítulo IX. En efecto, si la gran mayoría de las personas ocupadas no logra acceder a un ingreso mínimo adecuado, si existe una alta tasa de dependencia económica en la población desplazada y si no se observa mejora a medida que aumenta el tiempo de asentamiento, ceteris paribus, es de esperar que la situación en materia de alimentación continúe siendo tan precaria como la observada hasta el momento."

¹⁷⁸ Según se demuestra claramente en el estudio de la Organización Panamericana de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos y la Comunidad Europea, el desplazamiento forzado marca un tránsito de situaciones en las que prevalece la autoproducción de alimentos en los lugares de expulsión, a situaciones en las que los alimentos deben ser adquiridos en los lugares de recepción, lo cual conlleva, dadas las condiciones de pobreza o indigencia de la población desplazada, gravísimos problemas nutricionales: *"En términos generales, la mayoría de alimentos que consume el hogar son comprados. Para la población desplazada, del 76% al 95% de los hogares tienen como forma de adquisición de alimentos, la compra, variación que depende del alimento que se esté analizando. // Es altamente significativo que el 88% de las familias desplazadas reporten que, en el último mes, les faltó dinero para comprar alimentos, y que de ellas, el 85% tuvo necesidad de disminuir el número de comidas por la misma causa. // Los resultados sobre percepción de la inseguridad alimentaria muestran como sólo el 12 % de las familias desplazadas encuestadas perciben seguridad alimentaria. Por otra parte, más del 50% de las familias desplazadas se sienten entre moderada y severamente inseguras. Se debe mencionar que los resultados son más críticos en la población que se desplazó dentro de los 6 a los 12 meses anteriores a la encuesta. // Como ha sido el resultado de otros estudios, claramente la inseguridad alimentaria de estas familias, y en especial, de las familias en condición de desplazamiento, depende principalmente de su baja capacidad de adquisición de alimentos por falta de capacidad económica. (...) Se identifica un importante déficit alimentario debido a las precarias condiciones de ingresos que no les permite acceder a una canasta de alimentos adecuada, haciéndolos altamente*

Esos problemas de nutrición, sin embargo, se hacen especialmente gravosos y perjudiciales para los menores de edad por incidir directamente sobre su proceso de desarrollo, retardándolo, bloqueándolo o generando secuelas permanentes en distintas esferas de su vida. El hecho de que la falta de acceso a alimentos afecte a la totalidad de la población en situación de desplazamiento no atenúa, ni por contraste ni por dilución, la gravísima situación de los niños, niñas y adolescentes que forman parte de dicha población, la cual ha de ser objeto de medidas focalizadas y específicas de respuesta que sean proporcionales a la magnitud exacerbada del asunto.

vulnerables. // Como consecuencia de las deficientes condiciones socioeconómicas y alimentarias de ambas poblaciones, pero aún más críticas en los desplazados, son altas las prevalencias de desnutrición, anemia y de morbilidad percibida, frente a los niveles habitualmente registrados en la población general. // La carencia de ingresos se refleja en la preferente adquisición de alimentos fuente de calorías, de menor costo, y un reducido consumo de alimentos fuente de proteínas. Como consecuencia, se genera un importante déficit de micronutrientes reflejados por la alta prevalencia de anemia, efectos finales en el retraso del crecimiento y alta susceptibilidad a las enfermedades. (...) En resumen, la carencia de ingresos se refleja en la preferente adquisición de alimentos fuente de calorías, de menor costo, y de un reducido consumo de alimentos fuente de proteínas. Como consecuencia, se genera un importante déficit de en el consumo de micronutrientes asociado a una alta prevalencia de anemia, al retraso del crecimiento y alta susceptibilidad a las enfermedades. // Dependiendo del tipo de alimento, los resultados muestran que en los hogares desplazados dependiendo del tipo de alimento, del 76% al 95% de los hogares compran los alimentos. Los mayoritariamente comprados son los productos perecederos de origen animal (lácteos, carne de res, vísceras, cerdo, embutidos) y otros productos como pan, arepa, gaseosa los cuales generalmente no se entregan en los subsidios, o no se producen en proyectos productivos pequeños. // Los alimentos más frecuentemente producidos en el predio de la vivienda son pollos, gallina, huevos, pescado, frutas y Yuca.”

Este mismo problema es ilustrado en términos elocuentes para el caso específico de la población desplazada en Cartagena, en el informe de Plan Internacional de junio de 2007: “...Siguiendo con el relato de las personas del Comité municipal de atención a la población desplazada, ‘muchos de ellos [los desplazados] son campesinos, estaban acostumbrados al cultivo del ‘pancoger’, lo cual no les costaba nada, iba de acuerdo a lo que ellos cultivaban, así mismo comían, cuando llegan a la ciudad tienen un cambio muy brusco, ellos comienzan a ver que la comida escasea, pues, al no tener cultivo de nada y no tener recurso económico, es difícil, porque solo se pueden limitar a lo que les da el gobierno y lo cual no es una ayuda mensual, sino que si han llegado los recursos, se les da, y si no han llegado, es ahí la dificultad’. Es evidente, que de ninguna manera se están llevando a cabo acciones extraordinarias para contrarrestar dichas dificultades, todo lo orienta el conducto regular y el cotidiano devenir administrativo.” En el mismo informe se reporta, en igual línea, que en Tumaco la mayor parte de los alimentos que consume la población desplazada son comprados: “El origen de los alimentos que consumen las familias es la compra; muy pocas reportan estar recibiendo alimentos por donación a pesar de que el 55% de las familias tienen menos de 12 meses de ser desplazadas, 53% de las familias consumen alimentos 1 o 2 veces al día; en el 17,5% se consume 1 comida al día y en el 35,6% de las familias se consumen 2 comidas al día.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] La falta de recursos para adquirir alimentos conlleva que una proporción significativa de los hogares en situación de desplazamiento dependan de las donaciones de alimentos básicos por parte de sus vecinos o familiares; el estudio de la OPS/PMA/CE de 2005 revela en este sentido que “(...) se encuentra nuevamente como una constante, la dependencia de la solidaridad de los vecinos o familiares, superando los aportes de las donaciones de alimentos. Es muy preocupante que 1 de cada 10 hogares desplazados dependa de sus vecinos para contar con alimentos tan básicos como la leche, granos y verduras. Así mismo un poco más de 15 de cada 100 familias dependen de sus vecinos para consumir pescado, plátano y Yuca, alimentos base en muchas regiones de la dieta diaria. Inclusive más de 30% de los hogares no reciben la bienestarina del subsidio del estado, sino como parte de la solidaridad de sus vecinos.”

2.3.4. Los graves problemas nutricionales de los menores de edad colombianos en situación de desplazamiento han sido documentados extensivamente, tanto en sus manifestaciones como en sus efectos, por numerosas organizaciones nacionales e internacionales especializadas en el campo, en cuyos diagnósticos puntuales se detendrá brevemente la Sala por tratarse de un problema cuya profundidad no puede subvalorarse.

2.3.4.1. Los niveles de desnutrición –aguda, crónica y global- de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento son altos y en términos generales peores que los de la población pobre del país en los lugares de recepción¹⁷⁹. Las diferencias con los niveles de desnutrición presentes en la población vulnerable en general se convierten en estadísticamente significativas cuando se tienen en cuenta las facetas más graves de desnutrición crónica y desnutrición global, que reflejan procesos acumulativos en el tiempo e impactan en forma severa el proceso de desarrollo de los menores; así, según ha documentado el estudio de 2005 de la OPS/PMA/CE, “*con respecto a la desnutrición crónica, 22% de los niños y niñas de 0-10 años pertenecientes a familias desplazadas presentan desbalance de la talla para la edad con respecto al patrón de referencia, siendo un 20% mayor que los de estrato 1 receptor. En el caso de los niños y niñas y niñas menores de 5 años de familias desplazadas, un 22.6% que presentan desnutrición crónica. Esta cifra es un 80% mas alta que la registrada en población general en la Encuesta ENDS, 2000, de Profamilia y un 31% con respecto a la población Sisben 1 de la encuesta ENSIN-2005.*”¹⁸⁰ Y con respecto a la desnutrición global, se explica: “*Un 14% de los niños y niñas menores de 5 años, de familias en condición de desplazamiento, tienen bajo peso para la edad, o desnutrición global, frente a un 11% en estrato 1 receptor. Al igual que en desnutrición crónica, la diferencia entre poblaciones es estadísticamente significativa. // En conjunto, (...) es posible concluir, que para población menor de 5 años, la desnutrición global de la población tanto desplazada como estrato 1 receptor, está en aumento a expensas de los problemas nutricionales crónicos, que son un acumulado histórico, el cual se*

¹⁷⁹ En el estudio de la OPS/PMA/CE, se explica: “de manera consistente con los resultados encontrados en las condiciones de vida, salud sentida y anemia, los resultados nutricionales de la población en condición de desplazamiento son peores que la población de estrato 1 receptor.”

¹⁸⁰ OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (2005). En términos más específicos, el estudio de la OPS/PMA/CE señala lo siguiente, en relación con la desnutrición crónica: “*Es alto el porcentaje de niños y niñas menores de 10 años con desnutrición crónica, tanto en desplazados como en estrato 1 receptor, (22.1% y 17.5%) y la diferencia es estadísticamente significativa con 99% de confianza. La desnutrición crónica severa (5.1% y 3.7%, respectivamente), también es más alta en desplazados. // En cuanto a los niños y niñas menores de cinco años, tanto desplazados como de estrato 1 receptor, las altas tasas de desnutrición crónica (22.6% y 15.9%), son superiores a las reportadas en la Encuesta ENSIN-2005 en donde la proporción de niños y niñas Sisben 1 menores de 5 años con deficiencia de la talla para la edad es del 17.2%. La desnutrición crónica severa (<-3 ds) con tasas de 5.5% y 3.9% en desplazados y estrato 1 receptor. Estos datos reflejan no solo la desventaja socioeconómica que tienen los niños y niñas estudiados, sino la vulnerabilidad mayor que de la población desplazada. // Cuando la desnutrición crónica se revisa separadamente para los niños y niñas menores de 2 y los de 2 a 4 años, se observa el efecto acumulativo del retraso en talla a medida que aumenta la edad. Es así como en la población desplazada las tasas son 18.2% y 25.2% y en la población estrato 1 receptor, 12.5% y 18.2%, siendo significativas las diferencias al 90% de confianza. // Las tasas de desnutrición crónica son un poco más altas en niños que en niñas, en las dos poblaciones, pero en estas últimas, la diferencia entre desplazados (21%) y estrato 1 receptor (14.2%) es mucho mayor y significativa estadísticamente, con un 99% de confianza. (...) Respecto al tiempo de desplazamiento, sólo en el conjunto de niños y niñas de 5 a 9 años, es significativo el efecto de dicho tiempo. La tasa en los que llevan más de un año de desplazamiento es 10 puntos más alta (23 vs 13.3%). // En el Estudio OPS/ INS del 200229 la prevalencia de desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 5 años alcanzó el 16% en los desplazados y el 12.6% en los de estrato 1 receptor.”*

*exacerba en la población desplazada, por cuenta de sus graves problemáticas coyunturales.*¹⁸¹ En el mismo sentido, en la Encuesta Nacional de Verificación reportada en febrero de 2008 a la Corte se afirma: ““Otro aspecto importante para este análisis es la frecuencia de los casos de desnutrición en niños menores de cinco años de edad pertenecientes a hogares de desplazados incluidos en el RUPD. De acuerdo con la ENV-2007, a un 26,6% de los niños menores de 5 años de edad se les había diagnosticado estado de desnutrición, y de estos niños solo al 75,0% se le había prestado tratamiento médico, lo cual deja un 7% del total de niños menores de cinco años incluidos en el RUPD con problemas de nutrición que no habían sido tratados (...). Al estudiar esta situación por hogar, la Encuesta muestra que el 16,5% de los hogares desplazados inscritos en el RUPD y con presencia de niños menores de cinco años de edad ha tenido casos de desnutrición en personas de esta edad y solo a un 76,5% de ellos se le ha tratado médicaamente por esta causa.” Estas cifras, que reflejan estimativos nacionales, pueden verse agravadas en ciertas regiones especialmente azotadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria.¹⁸² Más aún, no reflejan el amplio subregistro del que adolece el sistema oficial de medición de la población en situación de desplazamiento.

2.3.4.2. La anemia también registra altos niveles de prevalencia entre los menores de edad en situación de desplazamiento, superiores al 40% (lo cual indica una situación de gravedad severa) peores que las de la población vulnerable de los lugares de recepción¹⁸³, y con niveles particularmente preocupantes entre las mujeres gestantes desplazadas –entre quienes alcanza el

¹⁸¹ OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (2005). En cuanto a la desnutrición aguda, se resalta que esta es significativamente alta entre los menores de edad en situación de desplazamiento, aunque también lo es en la población vulnerable de los lugares de recepción: “Los resultados de la medición del bajo peso para la talla, o desnutrición aguda, no presentan diferencias significativas entre las dos poblaciones menores de 10 años, aunque el nivel de este tipo de desnutrición para el grupo de menores de 5 años, es dos veces mayor que el reportado en la población general de la misma edad registrada en la encuesta ENDS, 2000 y 1.3 veces mayor a la población Sisben 1 de la encuesta ENSIN-2005. // Sin embargo, es muy importante destacar que, en el grupo de desplazados, a diferencia del grupo de estrato 1 receptor, el porcentaje de desnutrición aguda tiende a aumentar en los niños y niñas mayores. Lo anterior puede ser el reflejo del periodo de vulnerabilidad alimentaria por el cual están atravesando, lo cual puede ocasionar un cambio rápido de peso hacia el déficit en los niños y niñas.”

¹⁸² Es el caso, por ejemplo, de Tumaco, población en relación con la cual se explica en el informe de Plan Internacional de junio de 2007: “En la población desplazada menor de 5 años la desnutrición crónica es de 31,20%; la aguda 8,73% y la global es de 23,81% indicadores por encima de los promedios nacionales y de los reportados para la población del barrio.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

¹⁸³ Se afirma en el estudio de la OPS/PMA/CE de 2005: “Con respecto a la prevalencia de anemia en la población, se encontraron condiciones muy preocupantes en ambas poblaciones, siendo peor las presentadas por la población en condición de desplazamiento. (...) Las curvas de la hemoglobina para ambos sexos en desplazados, presentan valores inferiores que en la población estrato 1 receptor. Los promedios más bajos de hemoglobina se registran en niños menores de dos años, lo cual ratifica la importancia de la introducción de los alimentos complementarios ricos en hierro, y la suplementación con este micronutriente a partir de 6 meses de edad. (...) Según la caracterización de severidad de la anemia de la OMS por el porcentaje de población que la padezca, se considera que el problema es severo en la población desplazada y de estrato 1 receptor, ya que es superior al 40% en la mayor parte de grupos de edad y sexo. Por esto se recomienda considerar seriamente la necesidad de intervención en estas poblaciones.”

59.7%, proporción calificada por la OPS/PMA/CE como “*de una gravedad sin precedentes*”¹⁸⁴-, los niños y niñas menores de dos años –entre quienes la anemia tiene niveles de prevalencia del 63%, llegando a ser del 71% entre los niños de esa edad¹⁸⁵-, los bebés de entre seis meses y un año de edad -entre quienes la anemia severa se acerca al 4%- , las niñas desplazadas de entre 2 y 11 años de edad –con prevalencias del 55%¹⁸⁶- y los adolescentes –con niveles de prevalencia de anemia severa del 1.7%¹⁸⁷.

2.3.4.3. La falta de dinero para comprar alimentos implica que altas proporciones de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento dejen de recibir alguna de las tres comidas diarias exigidas por su edad y etapa de desarrollo. Según se reporta en el estudio de la OPS/PMA/CE de 2005, “*el análisis del número y tipo de comidas recibidas, por los niños y niñas muestra que cerca de la mitad (47%) de los desplazados menores de 1 año no reciben cena, el 28% no reciben desayuno y casi la cuarta parte no reciben almuerzo (23%). Por otra parte, un 30% no reciben refrigerios (hay que recordar la existencia de lactancia materna en este grupo). Estas cifras son significativamente mayores frente a los niños y niñas del estrato 1 receptor. En cuanto a los de 1 a 4 años, casi todos reciben desayuno (ligero), el 6% de los desplazados no consumen almuerzo o cena, y un 13% no tienen refrigerios; estos últimos, son consumidos en mayor proporción que lo registrado en menores de 1 año. Es de anotar, que para estos niños y niñas un poco mayores sigue siendo más alta la proporción de desplazados que no consumen cada una de las comidas.*” En idéntico sentido, los siguientes datos, reportados en la Encuesta Nacional de Verificación aportada a

¹⁸⁴ En términos del estudio de la OPS/PMA/CE, “... *Anemia en Mujeres Gestantes. Los resultados obtenidos para este segmento de la población son de una gravedad sin precedentes. // Más de la mitad de las gestantes desplazadas y de estrato 1 receptor presenta anemia (59.7 y 56.5%); no obstante, menos del 5% tiene anemia severa. En ambos grupos la prevalencia es mayor que la observada en gestantes de población general la cual se presenta en alrededor del 43% (INS). En el caso de la encuesta ENSIN-2005 la anemia en mujeres gestantes de 13 a 49 años, del Sisben 1, es de 48.1%. // Es importante destacar que dentro del grupo de gestantes, el 31.7% de las mismas son menores de 20 años, lo cual puede estar influyendo la alta prevalencia en todo el grupo. // Teniendo en cuenta los datos reportados de anemia en gestantes en el país, se normativizó la estrategia de suplementación con hierro, en este grupo. Sin embargo, el desarrollo de la estrategia en estas poblaciones no es satisfactorio, pues sólo alcanza el 27% de las mujeres gestantes desplazadas y el 30% de las de estrato 1 receptor. // Por lo anterior, no son sorprendentes los datos de anemia, si se tienen en cuenta los altos índices de inseguridad alimentaria en esta población, baja cobertura de suplementación y en algunos casos baja adherencia a la suplementación, documentada en varios estudios y reportes del programa de suplementación.*”

¹⁸⁵ En términos del estudio de la OPS/PMA/CE, “... *Los grupos más afectados, tanto en desplazados como en población estrato 1 receptor, son los niños y niñas menores de dos años (63% y 65% respectivamente), probablemente debido a una crítica relación con el momento de la instauración de la alimentación complementaria, pues como se ha dicho en párrafos precedentes, la dieta es altamente deficitaria en fuentes de hierro de alto valor biológico. (...) La prevalencia mayor en hombres se presenta en el grupo de niños menores de 2 años de edad (71% en desplazados (...), probablemente por una inadecuada introducción de alimentos complementarios ricos en hierro, en especial de origen animal. Esta prevalencia se reduce en cerca del 50% en los desplazados entre los menores de 2 y los de 2 a 4 años se estabiliza hasta los 20 años, se reduce nuevamente en el grupo de 21 a 44 años y se eleva en los de 45 años y más. Las cifras en los hombres desplazados son sistemáticamente más altas que en los de estrato 1 receptor.*”

¹⁸⁶ “Respecto a los demás grupos de edad, la anemia sigue siendo muy alta en las niñas desplazadas de 2 a 4 años y de 5 a 11 (55% en ambos grupos) (...).” [OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (2005).]

¹⁸⁷ OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (2005).

la Corte en febrero de 2008, ilustran la gravedad de la situación, en relación con la población desplazada inscrita en el RUPD:

Indicadores de insuficiencia alimentaria	Edad	
	4 o menos	5 a 17
Comieron menos de lo que deseaban porque la comida no alcanzó para todos	45,5%	53,0%
Se quejaron de hambre por falta de alimentos	38,0%	43,2%
Dejaron de consumir por lo menos algún desayuno, almuerzo o comida por falta de alimentos o dinero	39,8%	51,1%
Alguno de los anteriores	50,7%	59,9%
Todos los anteriores	30,7%	37,8%
Ninguno de los anteriores	49,3%	40,1%

Número de desayunos, almuerzos y comidas dejados de consumir por semana	Edad	
	4 o menos	5 a 17
0	60,2%	48,9%
Entre 1 y 3	7,7%	8,2%
Entre 4 y 7	26,0%	34,6%
Entre 8 y 14	5,8%	8,1%
Más de 14	0,2%	0,2%

Más aún, se ha reportado por diversas fuentes que hay niños desplazados que sólo comen en las escuelas, o gracias al apoyo prestado los días hábiles por los comedores del ICBF o de otro tipo de organizaciones. En consecuencia, estos menores los fines de semana comen mucho menos.

2.3.4.4. La poca alimentación a la que los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento pueden acceder es marcadamente desbalanceada; en ella priman los carbohidratos y azúcares, y es bajo el consumo de proteínas y minerales.¹⁸⁸ Los resultados de esta situación son altísimas deficiencias de nutrientes esenciales entre los menores de 18 años desplazados.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Según se explica en el estudio de la OPS/PMA/CE de 2005, “los resultados de la ingesta muestran que el principal problema de la alimentación de los niños y niñas menores de cinco años, no es probablemente la cantidad de dieta, sino la calidad de la misma, reflejada en los déficit de minerales y vitaminas. // (...) el consumo prioritario está centrado en los alimentos generadoras de calorías y los alimentos fuente de proteínas, calcio, hierro y vitamina A, son consumidos con menor frecuencia. Los alimentos ricos en proteínas y hierro de alto valor biológico sólo se consumen, en promedio, aproximadamente un día por semana. En esta población, tanto en desplazados como de estrato 1 receptor, se presenta un alto consumo de gaseosas y refrescos, en especial en población de estrato 1 receptor. Se destaca, dentro de las diferencias entre las dos poblaciones un mayor consumo de leche, carnes, pollo, enlatado y embutido en los hogares de estrato 1 receptor. Las diferencias más notorias, están en el consumo de verduras que en desplazados es el 60,3% y en estrato 1 receptor es del 77%, la carne de res (58% vs 73%) y en el pollo, donde en desplazados

apenas alcanza el 55% mientras en estrato 1 receptor supera el 71%. (...) En general, todos los alimentos de origen proteico son consumidos en menor proporción por los niños y niñas menores de cinco años desplazados que por los pertenecientes a estrato 1 receptor, a excepción de las menudencias de pollo que son más consumidas en el primer grupo. Este alimento es consumido por más de la tercera parte de los niños y niñas de ambos grupos, con un promedio de dos días por semana, probablemente porque su costo es bastante bajo. Todos los porcentajes de consumo de alimentos proteicos entre niños y niñas de población desplazada y estrato 1 receptor, fueron estadísticamente diferentes, a excepción de las vísceras de res y el pescado. Sobre otros alimentos de la dieta, el consumo de leguminosas, que aportan proteínas de origen vegetal, se observa en un poco mas del 80% de niños y niñas desplazados y de estrato 1 receptor. Por el contrario, teniendo en cuenta que el ICBF llega a la mayor parte de lugares del país, la bienestarina solo la consumen el 44% de niños y niñas desplazados y el 39% de niños y niñas de familias en estrato 1 receptor. El promedio de días de consumo fue de 3.9 días y 4.4 días respectivamente. Algunos de los alimentos menos consumidos por los niños y niñas son, después de la bienestarina, las verduras (55% de los niños y niñas desplazados y 70% de los estrato 1 receptor) con un promedio de 4.6 días, y las frutas (69% y 81% respectivamente) con promedios en 4.9 y 5.5 días. El consumo bajo de las verduras y algunas frutas, no se presenta por el costo de las mismas, sino mas bien por los hábitos culturales quepesan más que su contenido nutricional y su precio. Por el contrario, los alimentos que principalmente aportan calorías, como los cereales, tubérculos, azúcares y grasas, son consumidos por cerca del 100% de los niños y niñas de ambas poblaciones. Los azúcares y grasas son consumidos casi la totalidad de días a la semana". [OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país: (2005).] La misma situación se denuncia en el informe aportado por Plan Internacional en junio de 2007: "Los alimentos de más alto consumo por los menores de 18 años en situación de desplazamiento son: cereales, panela, azúcar, plátano, yuca y ñame, que proporcionan carbohidratos y azúcares. Entre los alimentos menos consumidos diariamente están el huevo, la carne, las leguminosas y la leche, que son precisamente los alimentos fuente de proteína y minerales como el calcio y el hierro. // Este consumo de alimentos no alcanza a cubrir los requerimientos nutricionales de la población en general y específicamente de la población menor de 18 años que está en pleno crecimiento y desarrollo." [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: "Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007". Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

¹⁸⁹ En el mismo estudio de OPS/PMA/CE, se señala: "El análisis de los consumos de calorías y del porcentaje de la población que consumió por debajo del requerimiento promedio estimado en el resto de nutrientes, ofreció los siguientes resultados para los menores de 2 años: El grupo cuya ingesta calórica puede ser inadecuada, teniendo en cuenta que el consumo promedio de calorías es menor que el EER/día y EER/kg, son los niños y niñas menores de seis meses no lactantes en condición de desplazamiento. En el resto de grupos, la ingesta promedio de energía supera el requerimiento energético estimado.// El análisis del consumo proteico de los menores de dos años identifica una diferencia más marcada entre población desplazada y de estrato 1 receptor. Aproximadamente un 30% de los desplazados y el 16% de los de estrato 1 receptor, no consumen el mínimo de proteínas requeridas para la edad, en función de un adecuado crecimiento y desarrollo. El nivel de carencia, sin embargo, no es tal alto en porcentaje, como el de calorías, pero es probablemente más grave por sus implicaciones en el futuro de los niños y niñas. // En el caso de vitamina A, el déficit alcanza el 77% para los niños y niñas desplazados que no lactan frente a un 50% del estrato 1 receptor, y un 29% para los que lactan frente a un 17% del estrato 1 receptor. // Para la vitamina C, el porcentaje de niños y niñas de estrato 1 receptor con déficit, es del 37% para los que no lactan y el 23% para los que lactan, frente a un 42% de los desplazados que lactan y un 48% de los que no lactan. // Los valores para el zinc presentan un déficit del 50% para el caso de los niños y niñas en condición de desplazamiento, frente a un 40% del estrato 1 receptor. // Para los niños y niñas entre 2 y 4 años: Aunque el consumo de energía es menor al requerimiento energético estimado en los grupos de 3 y 4 años de edad, solo el peso promedio de los de los de 3 años es menor al de la referencia, lo cual indica que solo este grupo de edad puede tener ingesta limitada de energía. // En el caso del calcio, el porcentaje de niños con déficit en el consumo aumenta con el incremento de la edad, pasando en la población desplazada de 42% en los de un

2.3.4.5. Dadas las dificultades nutricionales que aquejan a la totalidad de la población desplazada, el veintitrés por ciento (23%) de las mujeres embarazadas en situación de desplazamiento tienen peso deficiente –proporción que cuadriplica la misma proporción entre la población vulnerable, la cual es de 5.5%-.¹⁹⁰ Ello a su turno genera bajo peso en los bebés que nacen de madres desplazadas: “*Los recién nacidos de padres en situación de desplazamiento, presentan peso que por lo general están por debajo de la curva normal. Esta circunstancia no logra nivelarse por las condiciones de pobreza que debe enfrentar la población y por la imposibilidad de gestionar ingresos para asegurar una nutrición adecuada.*”¹⁹¹

2.3.5. Los efectos de esta crítica situación alimentaria son profundos y se proyectan en el tiempo, afectando de manera irreversible el proceso de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Como se resume en el estudio de la OPS/PMA/CE, “*el bajo peso para la edad y la anemia son los problemas primarios en niños y niñas. Esto sumado a la baja calidad de la dieta y a la alta prevalencia de enfermedades, conllevan a la detención del crecimiento de los niños y niñas reflejado en los altos porcentajes de desnutrición crónica.*” Además de estos impactos sobre su desarrollo físico, la falta de alimentos implica retardos en su desarrollo psicológico, y genera un déficit energético plantea obstáculos a su proceso educativo y de socialización: “*Para este momento del ciclo vital, la falta de una adecuada nutrición representa retrasos psicomotores algunas veces irreversibles, que afectan su desarrollo en todos los escenarios. En la escuela por ejemplo son niños que se perciben desmotivados, con dificultades para concentrarse y aprender, es decir son niños y niñas cuyo desempeño escolar disminuye.*”

2.3.6. Respuesta estatal a la crítica situación alimentaria de niños, niñas y adolescentes desplazados.

Según se expone en el informe presentado a la Corte Constitucional por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007, la respuesta estatal a la gravísima situación alimentaria de los menores de edad desplazados se ha canalizado a través de dos rutas principales: (1) los programas adelantados por el ICBF, al cual se da acceso a los menores desplazados, (2) la provisión de alimentos como parte de la ayuda humanitaria de emergencia provista directa o indirectamente por Acción Social, y (3) el suministro de subsidios nutricionales a través del programa Familias en Acción. También se ha informado sobre (4) programas adelantados por las entidades territoriales, directamente o en asociación con otras autoridades y organizaciones.

2.3.6.1. Programas adelantados por el ICBF que dan acceso a alimentos a los menores de edad desplazados.

año al 82% en los de 4 años, en los de estrato 1 receptor, del 36 al 72%. Estos resultados reflejan los bajos consumos de leche y derivados lácteos. // Esta situación persiste en los casos de las vitaminas A y C, y del Zinc en donde las cifras señalan una escandalosa situación de brecha nutricional, muy grave si se tiene en cuenta el periodo de crecimiento y desarrollo de niños y niñas.” OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país: (2005).

¹⁹⁰ OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país: (2005).

¹⁹¹ Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.

En cuanto a los programas adelantados por el ICBF a través de los cuales se otorga a los menores de edad desplazados acceso a alimentos, éstos se dividen por el Director de Acción Social en dos grupos: los programas “*direcionados directamente a la población desplazada*”, y los “*programas ordinarios con componentes dirigidos a la población en situación de desplazamiento*”.

2.3.6.1.1. Los programas “*direcionados directamente a la población desplazada*” son: (1) las Unidades Móviles de Atención; y (2) los Centros de Atención Integral a la Familia - CAIF.

2.3.6.1.1.1. Las Unidades Móviles de Atención son descritas por la Directora del ICBF en su informe a la Corte -adjunto al del Director de Acción Social del 16 de julio de 2007-, como “*la integración de servicios especializados desarrollados a través de los componentes de Acompañamiento Psicosocial; Apoyo Cultural y Educativo; Apoyo y Asistencia en Nutrición; Capacitación sobre Derechos, Programas del ICBF y Orientación Legal; y Promoción de la Convivencia Intrafamiliar, brindados por un grupo de profesionales de las áreas de Psicología, Nutrición, Trabajo Social, Terapia Ocupacional, Pedagogía, Sociología, Antropología y Artes, que presta la atención humanitaria oportuna directamente a la población en el lugar donde se encuentra y busca a los niños, niñas, adolescentes y madres gestantes y lactantes para prestarles atención psicosocial en crisis, que mitiguen los efectos de la situación traumática que les generó el hecho del desplazamiento, y para ello gestiona, coordina y realiza una articulación intra e interinstitucional a través del SNBF y SNAIPD orientada a crear condiciones para fases de estabilización socioeconómica y retorno cuyo objetivo es el restablecimiento de sus derechos vulnerados en razón al desplazamiento a causa del conflicto armado.*”

Los resultados de las actividades de las Unidades Móviles de Atención son cuantificados por la Directora del ICBF en la siguiente tabla:

	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007 Proyección
No. de Unidades Móviles	34	43	53	56	59
Departamentos atendidos	25	27	28	29	29
Municipios atendidos	135	254	300	310	312
Total beneficios atendidos por las Unidades Móviles	96.925	310.863	130.446	236.807	350.000
Inversión (miles \$)	\$2.122.000	\$6.027.473	\$7.104.108	\$8.625.360	\$9.049.000

Resalta la Sala, con base en estas cifras, que **cada Unidad Móvil, conformada por un muy breve grupo de profesionales y con recursos limitados, debe atender a comunidades enteras compuestas por cientos de familias y miles de personas en situación de desplazamiento, durante un período de varios días, según el caso.**

2.3.6.1.1.2. El Centro de Atención Integral a la Familia – CAIF se describe como una “nueva modalidad” de atención, cuyo contenido es el siguiente: “*Su objetivo general es brindar atención integral a niños, niñas en edad preescolar, jóvenes menores de 18 años, mujeres gestantes y lactantes y grupos familiares, en situación de desplazamiento forzado, a través del desarrollo de acciones en nutrición y salud, psicosociales, gestión y apoyo cultural y educativo, organización y participación comunitaria, capacitación vocacional y habilitación pre-laboral. La atención tiene un enfoque diferencial en cuanto a que atiende a beneficiarios de zonas rurales y urbanas, y se presta preferiblemente en sitios cercanos a las residencias de los usuarios de esta modalidad, o*

garantizándoles su traslado al lugar donde se desarrollen las actividades propias del programa. El ICBF realiza la administración del programa mediante contratos de aportes con entidades como asociaciones de padres de familia, organizaciones comunitarias, entidades privadas sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de formas asociativas de carácter empresarial, con universidades y con cajas de compensación." En cuanto a los resultados prácticos de esta forma de atención, se explica que "actualmente operan en el Departamento de Santander y en el municipio de Soacha Cundinamarca."

2.3.6.1.2. Los programas ordinarios del ICBF "con componentes dirigidos a la población en situación de desplazamiento", incluyen según el Director de Acción Social: (i) la exención para los menores desplazados del pago de cuotas compensatorias en algunos programas ordinarios¹⁹²; y (ii) la prioridad en el acceso a tales programas por parte de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento¹⁹³. Luego se efectúa una descripción sintética de los programas ordinarios del ICBF, en los términos siguientes:

"El ICBF desarrolla Programas de Prevención mediante los cuales se promueve, fomenta y garantiza el cumplimiento de los derechos de la niñez, con el enfoque de protección integral, que se fundamenta en considerar a la niñez como sujeto de derechos, diferenciados por edad y ciclo vital. Para la Familia: Educador familiar; Escuela para familias; Fortalecimiento a familias de áreas rurales dispersas; Prevención y Atención Violencia Intrafamiliar. Para la Primera infancia: menores de 6 años: Hogares Comunitarios de Bienestar (FAMI, múltiples, 0-7); Hogares infantiles; Desayunos infantiles; Recuperación Nutricional; Materno infantil: apoyo a madres gestantes, lactantes, niños menores de dos años. Para niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años: Asistencia nutricional al escolar y adolescente; Clubes pre-juveniles y juveniles; Ludotecas. // El ICBF también desarrolla programas de atención especializada para restablecimiento de derechos vulnerados cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de cualquier acto que vulnere sus derechos de protección o su integridad personal."

La Directora del ICBF proveyó explicaciones adicionales sobre el impacto que, en su percepción, tienen los programas ordinarios de esta entidad sobre los menores de edad en situación de desplazamiento, al responder a las preguntas específicas que le fueron formuladas con ocasión de lo expresado en la sesión pública del 28 de junio de 2007:

"Finalmente, simplemente una pequeña nota, con el fin de manifestarle a la honorable Corte Constitucional, que si bien pudo haber alguna explicación que generó una aparente contradicción, es necesario precisar para dar total claridad y ratificar – que no hay contradicción con lo que ha expresado el Gobierno Nacional – y que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sí tiene programas específicos para la atención de nuestra población objetivo para el caso del desplazamiento forzoso, tal y como se señaló en este documento, pero además, en el caso de nuestros programas ordinarios, que están dirigidos a población infantil más vulnerable, en el caso de los niños y niñas en situación de desplazamiento, estos acceden a los mismos en condiciones preferentes y reciben trato preferencial, y diferenciado. // En efecto, en el caso de Almuerzos Escolares, para citar algún ejemplo, los menores de los programas ordinarios, deben pagar una cuota de Participación o Tasa Complementaria, a los administradores de dicho servicio, mientras que en el caso de los menores en situación de desplazamiento forzoso, el ICBF, asume este costo, con lo cual estos niños y niñas acceden a un programa ordinario, pero en condiciones especiales que les permiten ese trato preferencial, o en el caso de las listas de espera, el Lineamiento Técnico establecido, señala para el caso de los menores en situación de desplazamiento, no deben esperar turno alguno, sino que de manera inmediata, prevalente y prioritaria, acceden a la atención según el programa de que se trate. Existen otros tantos, ejemplos de trato preferencial y atención diferencial, como es el caso de la atención a esta población infantil, sin que deba existir el condicionante de haber sido previamente identificado, como sucede en los demás casos de la población infantil. Basta con indicar su condición de desplazado para

¹⁹² Lo explica así el Director de Acción Social: "Reconocimiento y pago por parte del ICBF de las cuotas de participación y tasas compensatorias en las modalidades de hogar comunitario de Bienestar, almuerzo escolar y hogar infantil, lo cual permite que esta población acceda de manera gratuita a los programas, toda vez que está establecido que para ser un beneficiario de estos servicios debe haber un aporte de cuota de participación (Resolución No. 1094 del 24 de junio de 2005)."

¹⁹³ Se explica así: "Atención prioritaria y prevalente que conlleva a no ser incluidos en listas de espera; adicionalmente no es condición para ser beneficiario de los programas, el estar identificado como desplazado por el Sistema de Registro, ya que es suficiente que los niños y las niñas y las mujeres gestantes y lactantes se identifiquen como tal."

que reciba atención inmediata, bien en los programas especiales o en alguno de nuestros programas ordinarios pero en condiciones preferentes.”

2.3.6.2. Provisión de alimentos como parte de la ayuda humanitaria de emergencia provista directa o indirectamente por Acción Social.

En cuanto a la fase de atención humanitaria de emergencia, el Director de Acción Social presenta dos tipos de reporte a la Corte en su informe del 16 de julio de 2007. (1) En primer lugar presenta, como uno de los programas “*direcionados directamente a la población desplazada*”, una descripción general de las ayudas humanitarias entregadas a familias en situación de desplazamiento bajo la coordinación de Acción Social hasta abril de 2007, y de sus distintas modalidades de implementación, indicando que las familias beneficiarias de estas ayudas comprenden menores de edad. (2) En segundo lugar, efectúa una descripción de las calidades nutricionales de los paquetes alimentarios entregados como ayuda humanitaria de emergencia.

2.3.6.2.1. El Director de Acción Social presenta el panorama de suministro de ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada precisando en su informe que las modalidades de entrega incluyen el suministro a través de operadores humanitarios y operador nacional, el suministro a través de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR¹⁹⁴ o la entrega de Raciones Alimentarias de Emergencia¹⁹⁵ para niños, el suministro a través de convenios con entidades territoriales y la iglesia, y el suministro a través del Comité Internacional de la Cruz Roja. La siguiente es la descripción general de la provisión de Ayuda Humanitaria de Emergencia a la población en situación de desplazamiento reportada por el Director de Acción Social a la Corte

“En la Fase de ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA, ACCION SOCIAL por medio de la OPSR ha atendido en la fase de urgencia con atención alimentaria a 39.488 familias que están en proceso de valoración e inclusión en el registro, a través de la entrega de raciones alimentarias en las UAO (Unidades de Atención y Orientación), con corte a 30 de abril de 2007.

A través de Convenios con Alcaldías, Gobernaciones e Iglesia, de acuerdo con los reportes de las Unidades Territoriales de Acción Social, en lo corrido de este año y con corte a mayo de 2007, la fase de Urgencia se atiende, en coordinación con los municipios, alcaldías e iglesia, así: // En Bogotá se han atendido 1582 familias. En Huila, el Municipio de Neiva ha atendido 50 familias, en los componentes de Atención Humanitaria de Emergencia, valor \$60.000.000. GOBERNACION DEL HUILA Convenio Gobernación – Pastoral Social Neiva, por valor de \$80.600.000, para brindar atención inmediata a la población que llega a esta capital, en coordinación con la UAO de Neiva, cubre adicionalmente, municipios aledaños de la zona norte del departamento. En Caquetá, la Alcaldía cuenta con un recurso de \$30.000.000 el cual se acordó fuera utilizado para la atención de urgencia. En el municipio de Curillo en el Comité Municipal de Atención a Población Desplazada realizado el 30 de mayo, la Alcaldía informó que cuenta con un rubro de \$5.000.000 para la Atención de Urgencia. En Morelia el municipio atendió a 15 familias por Urgencia. Cartagena del Cháirá reportó 20 familias atendidas en la fase de urgencia. En Santander, se asignaron 60 millones. En Caldas, se ha establecido un presupuesto total de 543.820.000 que se han distribuido así: 470.000.000 para Prevención y Protección, 50.000.000 para Ayuda Humanitaria de Emergencia. En Antioquia, con presupuesto propio y a través de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada UAO, ha atendido hogares en situación de desplazamiento. En Atlántico para la vigencia 2007 se destinaron recursos para la Atención de Urgencia así: el Distrito de Barranquilla a través del Convenio con el Secretariado de Pastoral Social aprobó la atención de Urgencia para 25 con un Total asignado \$75.600.000. De igual forma el municipio de soledad realizó un convenio para la Atención de URGENCIA con el Secretariado de Pastoral Social por \$17.000.000. El municipio de Sabanalarga aprobó para la Atención

¹⁹⁴ Descrita así en el informe del Director de Acción Social: “*Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR, el ICBF en coordinación con Acción Social ha invertido durante los años 2001 a 2007 la suma de \$53.460.156.051, para atender a 1.178.448 personas en situación de desplazamiento, entre otros, a niños y jóvenes y ha entregado 140.646.755 raciones para la atención de los componentes: Materno Infantil, Atención Preescolar, Atención Escolar y Riesgo Nutricional.*”

¹⁹⁵ Descritas así en el informe del Director de Acción Social: “*Raciones Alimentarias de Emergencia para niños, en la fase de atención humanitaria el ICBF ha invertido la suma de \$2.297.000.000 para atender a 51.713 familias durante desde el año 2004, hasta el 22 de mayo de 2007.*”

de Urgencia y Emergencia \$15.000.000. El Municipio de Baranáa ha dispuesto para la atención de URGENCIA y Emergencia \$14.500.000, y lo definirán de acuerdo a la dinámica que se presenten en la atención en el municipio.

Atención de urgencia por operador humanitario. Las familias que no son atendidas por las autoridades locales, la iglesia u otra entidad, pueden ser atendidas por los operadores humanitarios (convenios que se suscribieron con CHF Internacional). Los apoyos ofrecidos en la Atención de Urgencia o Atención Inmediata, son: Hospedaje, y comida servida: Hospedaje: Hasta 2 salarios mínimos por persona por día, es decir hasta \$28,913 para el año 2007. Comida servida: Hogares de 5 personas o menos: Hasta 3 salarios mínimos diarios, es decir hasta \$43.370 para el 2007. Hogares de más de 5 personas: hasta 4 salarios mínimos diarios, es decir hasta \$57.826 para el 2007. // A nivel nacional, por los convenios con CHF se han atendido a 1.142 familias durante la urgencia entre junio 2.005 y abril de 2.007.

Atención de Emergencia Para la prestación de esta atención, ACCION SOCIAL cuenta con distintas estrategias:

Con el Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR se suscribió un documento de entendimiento el 13 de enero de 2006 a través del cual se obtienen beneficios en términos de atención. Por medio de este entendimiento, se atienden desplazamientos individuales recientes (no mayor a tres meses de desplazamiento) que reciben kit alimentarios y no alimentarios durante los tres primeros meses. Durante el período de diciembre de 2006 a 30 de abril de 2007 se han atendido mediante dicha estrategia a 14.205 hogares correspondiente a 59.664 personas.

Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR: como se mencionó, la OPSR-10366 es un acuerdo operativo suscrito entre Acción Social, ICBF y el Programa Mundial de Alimentos, para la cooperación y asistencia a la población desplazada por la violencia. Dentro de la OPSR, los componentes a favor de los niños y menores, son: 1. Riesgo nutricional 2. Materno Infantil 3. Atención Preescolar 4. Atención Escolar. // Para el año 2007, dentro de los componentes de la operación que ha venido desarrollando Acción Social, se ha atendido a 343.814 personas en situación de desplazamiento, dentro de las cuales tenemos: 26.729 menores atendidos por el componente de Riesgo Nutricional; 27.379 madres y recién nacidos atendidos por el componente Materno Infantil; 21.069 niños atendidos por el componente de Atención Preescolar y 119.728 menores atendidos por el componente de Atención Escolar, para un total de 194.905 niños y jóvenes en situación de desplazamiento atendidos por la OPSR.

Mediante proveedor nacional se atiende población en situación de desplazamiento (individual o masivo), a través del suministro de kits alimentarios y no alimentarios durante las etapas de urgencia (una entrega) y/o emergencia (tres entregas) prorrogables según las necesidades de la familia en situación de desplazamiento. // En el presente año con corte a mayo de 2007 se han atendido por el Proveedor Nacional: 10914 familias, se han entregado 23896 kits alimentarios y no alimentarios, los primeros por valor de \$6.359.256.790,00 y los segundos por valor de \$1.715.621.377,50.

Pagos de apoyos de alojamiento por resolución se entrega por tres meses, prorrogable por otros tres meses más o de acuerdo con las necesidades valoradas. Este apoyo va dirigido a la población desplazada individualmente incluida en el RUPD hasta el 31 de diciembre de 2005 o antes del 01 de enero de 2006, población que amerita prórroga y población incluida a partir de enero de 2006 en regiones no cubiertas por el mecanismo de operador humanitario. // Desde el 2004 a mayo de 2007 han recibido apoyo de alojamiento 84.971 familias que han representado una inversión de \$22.827.011.877.

Atención por Operador Humanitario: La Red de Solidaridad Social – RSS hoy Acción Social, en acción coordinada con CHF Internacional desarrolló Programas de Asistencia Humanitaria y Asistencia Económica para Población en Situación de Desplazamiento, mediante la construcción del plan de vida de los beneficiarios, con énfasis en la orientación ocupacional, además de la atención de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. // A través de la alianza con CHF se han atendido entre junio de 2005 y abril de 2007 a 51.215 familias, las cuales han participado en diversas acciones y procesos orientados a significar su plan de vida e iniciar su proceso hacia la estabilización socio económica. Las familias beneficiadas de dicha estrategia se encuentran focalizadas en las ciudades de: Cartagena, Santa Marta, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Bogotá, Valledupar, Ibagué, Neiva, Armenia, Cartago, Pereira, Manizales, Medellín, Sincelejo, Cúcuta, Villavicencio, Florencia, Pasto, Riohacha, Mocoa, Puerto Asís, Buenaventura, Barrancabermeja, Montería, Popayán, San José del Guaviare, Apartadó, Arauca y el municipio de Soacha, Cundinamarca. De otra parte no se atiende solamente en las ciudades sino en municipios aledaños, de tal manera que realmente se tiene la posibilidad de atender en 126 municipios.”

Adicionalmente, la Directora del ICBF explica a la Corte en su informe, adjunto al del Director de Acción Social, lo siguiente sobre las modalidades de “Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR” y “Raciones Alimentarias de Emergencia” para la entrega de Ayuda Humanitaria de Emergencia:

“2 – OPERACIÓN PROLONGADA DE SOCORRO Y RECUPERACION OPSR

2.1. CONTENIDO

Es una modalidad de atención específica cuyo objetivo es respaldar la rehabilitación social y económica de las personas afectadas por la violencia, específicamente la población desplazada interna (PDI) mediante la entrega de ayuda alimentaria con paquetes alimentarios a preescolares, escolares y materno infantil y en la mejora de su seguridad alimentaria. La OPSR presta atención en 189 municipios ubicados en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Guajira, César, Sucre, Córdoba, Santander, Norte de Santander, Tolima, Bogotá, Meta Chocó y Cundinamarca. La OPSR es realizada por el ICBF, el Programa Mundial de Alimentos PMA y Acción Social.

2.2. RESULTADOS

Año	USUARIOS	RACIONES	INVERSION
2001	23.377	3.196.834	1.241.032.630
2002	72.010	10.144.356	5.049.824.438
2003	107.113	6.765.163	3.653.491.008
2004	214.795	47.360.990	17.208.951.700
2005	272.166	25.722.726	8.644.411.735
2006	303.558	39.127.135	13.779.373.968
2007	185.429	8.329.551	3.883.070.572
TOTAL	1.178.448	140.646.755	53.460.156.051

Fuente: Reporte de la base de datos del Programa Mundial de Alimentos.

3. RACIONES ALIMENTARIAS DE EMERGENCIA

3.1. CONTENIDO

Es la entrega realizada en coordinación con los agentes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada de un complemento alimentario mensual, consistente en tres tipos de raciones con una composición diferencial para niños de 6 meses a 1 año, de 2 a 5 años, y para mujeres gestantes y lactantes durante la fase de atención humanitaria de emergencia.

3.2. RESULTADOS

RACIONES ALIMENTARIAS DE EMERGENCIA						
CONCEPC TO	MODALIDA D	2004	2005- Sep-Dic	2006	2007-22 mayo	TOTAL
Beneficiar ios	Desplazamie nto	38.596	2.538	10.579	20.051	51.713
Inversión (millones de pesos)	Desplazamie nto	851.000.0 00	285.000.0 00	1.161.000. 000	1.167.16.8 78	2.297.000. 000

Fuente: Base de datos del Programa Raciones Alimentarias de Emergencia.”

2.3.6.2.2. El Director de Acción Social también efectúa una descripción de las calidades nutricionales de los paquetes alimentarios entregados como parte de la ayuda humanitaria de emergencia, así:

“a) Problemas de alimentación (carencia, insuficiencia o mala calidad de los alimentos suministrados por Acción Social)

Siendo la alimentación parte vital de la atención de emergencia de la población en situación de desplazamiento, Acción Social ha diseñado varias estrategias a efectos de que la misma se brinde de manera integral y oportuna. Estas estrategias se describen a continuación:

1. Población incluida y atendida desde junio de 2005:

I. Entre junio 2.005 y abril 2.007

La población incluida en el RUPD fue atendida por operadores a través de convenios con CHF Internacional.

Para atender las necesidades de alimentación se trabajó con las minutas establecidas de acuerdo con el número de miembros que componen el hogar:

Tipo 1: 1 a 2 personas

Tipo 2: 3 a 5 personas

Tipo 3: más de 6 personas.

Para garantizar que el contenido de cada minuta respondiera en cuanto a calidad nutricional, se tuvo en cuenta la 'PROPIUESTA NUTRICIONAL PARA LOS PAQUETES ALIMENTARIOS BRINDADOS POR ACCION SOCIAL A LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO DENTRO DEL MARCO DE LA ATENCION HUMNITARIA DE EMERGENCIA', en la que se atendieron los parámetros internacionales de recomendaciones nutricionales establecidos tanto para población con características no especiales, como con las recomendaciones sugeridas para programas de ayuda alimentaria que generalmente son entregados a familias con un grado de vulnerabilidad.

La propuesta incluyó un análisis químico de los paquetes alimentarios sugeridos, teniendo en cuenta que uno de los principios básicos tanto de la seguridad alimentaria como de la ayuda alimentaria es la obtención de alimentos en cantidad y calidad adecuada para el cubrimiento de las necesidades. Además, se analizaron los productos a entregar según lo formulado por la FAO (2001), con algunas precisiones en el caso de la población colombiana. Se realizó un ajuste, con cambios específicamente en la distribución de aporte calórico total, donde se obtuvo un promedio entre lo planteado y lo que contempla 'la carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre'.

Teniendo en cuenta que dentro de los hogares en situación de desplazamiento la población infantil es muy alta, se consideró incluir en las minutias además los productos que las conforman, otros, altamente proteínicos como: Leche en polvo; Harina 7 granos que es un suplemento alimenticio; Mezcla balanceada de harinas refinadas; Avena; Galletas; Bocadillo.

Las cantidades de estos productos por tipo se reflejan a continuación:

CANTIDADES		1 a 2	3 a 5	Más de 6
PRODUCTO	MEDIDA	TIPO A	TIPO B	TIPO C
Leche en Polvo	400 grms	1	3	5
Mezcla balanceada de harinas refinadas (arroz, soya y trigo)	400 grms	1	4	7
Siete granos y/o suplemento multivitamínico	libra	2	4	5
Barra bocadillo	480 grms aprox.	1	2	3
Galletas de leche	Paquete x 18 unid. Cont. Aprox. 310 grms	2	4	6
Avena en hojuelas	libra	1	2	3

Adicional a estas entregas, los operadores por el convenio en varias ciudades establecían en alianza con ICBF la entrega de Bienestarina y se programaban actividades conjuntas en las que se realizaban jornadas de talla y peso para identificar niños en condición de desnutrición en implementar con ellos acciones especiales.

Teniendo en cuenta que nuestro socio estratégico CHF adelanta la operatividad, en los convenios suscritos, fue esta entidad la que dirigió el manejo, selección de proveedores y realizó la compra de los kits, con la supervisión y visto bueno de Acción Social.

Desde el envío de los términos se confirma a los proveedores cuáles son las especificaciones de los productos entregados so pena de cancelación de contrato en caso de incumplimiento.

Los proveedores seleccionados debieron cumplir los siguientes requisitos:

Especificaciones técnicas:

- Calidad de los productos

Los productos ofrecidos deben cumplir con las normas técnicas colombianas vigentes para cada uno de ellos, entendiéndose por esto que no tienen que estar certificados; pero sí deben cumplir con los estándares señalados en ellas, adicional a que cada uno de los productos entregados cuenta con el respectivo registro del INVIMA.

En el caso de productos con fecha de vencimiento, ésta no será inferior a seis (6) meses contados a partir de la fecha de su entrega. Todos los productos procesados deben contar con marcas registradas en Colombia. Los granos deben contener vigencia, fecha de vencimiento.

De manera excepcional, cuando el contratista deba cambiar la marca de los productos inicialmente ofrecidos, deberá solicitarlo por escrito a CHF, exponiendo las causas justificadas que dan origen a dicho cambio. En caso de que CHF acepte la modificación, se lo comunicará al contratista mediante escrito y en ningún caso se cancelará mayor valor alguno, como resultado de tal modificación y los productos deberán ser de igual o superior calidad a los ofertados. No podrá hacerse entrega de productos sin que se haya dado la aprobación previa y por escrito de cambio.

CHF en cualquier momento podrá seleccionar de manera aleatoria, muestras de los productos, para corroborar sus características, cantidad, calidad, origen, valor unitario o valor total.

Para los siguientes productos, se deberá cumplir con los porcentajes de calidad de acuerdo con los requisitos establecidos en las normas ICONTEC y demás normas establecidas por las entidades gubernamentales, al respecto.

Arroz: Grado 2: Grano partido – 12%; Grano dañado por calor – 1.5%; Grano yesoso – 11%; Grano rojo – 2%.

Fríjol: Tipo 1, Grado 2: Grano dañado – 2%; Grano partido – 2%; Grano abierto – 2%; Variedad de contraste – 2%.

Lenteja: Tipo 2, Grado 2: Granos dañados – 2%; Granos abiertos – 3%; Grano Partido – 2%.

- *Condiciones de empaque y presentación de los productos.*

Empaque de los productos alimentarios

Los alimentos deben estar empacados de forma tal que se garanticen los estándares de calidad y beneficio de uso a los consumidores durante la manipulación, transporte y consumo, en cumplimiento del Decreto 1545 de 1998 de Ministerio de Salud.

Los productos en empaque o envases originales y/o reempacados, deben como mínimo indicar registro sanitario, marca, fecha de vencimiento, origen y encontrarse en perfecto estado. Los productos en mal estado y/o con fugas serán rechazados y deberán ser reemplazados a expensas del proveedor.

Para el caso de la lecha en polvo, el empaque debe ser en material flexible, laminado a base de aluminio o al vacío o adiconado de gas inerte, el volumen ocupado por el producto empacado al vacío o en atmósfera de gas inerte no podrá ser menor del 90% de la capacidad del empaque.

En relación con el arroz, el fríjol, la arveja y la lenteja, deben ser empacados de manera individual en bolsa plástica de una libra y de un calibre que impida pérdidas, mezclas, escapes, permeabilidad de oxígeno y humedad.

Las bolsas y cajas deben entregarse ligadas y con el crédito institucional de Acción Social.

Al proponente que sea seleccionado le será suministrado el arte del logotipo de Acción Social.

NOTA: *El empaque de los productos debe permitir la fácil manipulación por parte de los beneficiarios y debe preservar la calidad y el empaque individual de los productos; es necesario que el proponente detalle las características de los empaques según tipo de mercado o kit de aseo.*

Empaque de los mercados

El empaque de cada tipo de mercado se debe realizar de la siguiente manera:

En caja(s) de cartón: la pasta, harina precocida y refinada de maíz amarillo, leche en polvo, panela (debe empacarse en papel kraft), chocolate, sal, aceite, café, atún y sardinas. Las cajas deben ser resistentes al peso, debidamente selladas con zuncho, con la imagen corporativa de Acción Social y con el tipo de mercado correspondiente (A, B, C o D).

En bolsa de polipropileno: el arroz, la lenteja y el fríjol. La bolsa debe ser resistente, debidamente sellada, con la imagen corporativa de Acción Social y con el tipo de mercado correspondiente (A, B, C).

Adicionalmente CHF tiene sus procesos de control interno para garantizar que los productos pactados son los entregados por nuestros proveedores son los siguientes:

1. Consulta de los antecedentes de cada proveedor contratado de acuerdo con las instrucciones de la casa matriz en Washington.
2. Visitas en las sedes de los proveedores y revisión de sus bodegas.
3. Seguimiento a los mismos con la información de las Entidades Operadoras.
4. Los coordinadores de las entidades operadoras informan las anomalías presentadas con cada uno de sus proveedores. Tienen toda la autoridad para no RECIBIR productos en mal estado, o con fechas de vencimiento que no correspondan a las exigidas. El incumplimiento de los puntos pactados, son causal de cancelación el contrato.
5. Los pagos se realizan previo recibo de la mercancía y con la confirmación escrita de cada uno de nuestros coordinadores locales (entidades operadoras).
6. CHF se ha preocupado siempre por incluir en sus minutas productos dirigidos a la población infantil, buscando siempre con estos un alto nivel nutricional.

Además del seguimiento y evaluación que CHF realiza a estos proveedores, Acción Social dentro del Sistema de Gestión de Calidad, entre la subdirección de Atención a Población Desplazada y el Área de Adquisición de Bienes y Servicios realiza también una evaluación periódica a los proveedores.

Con relación a la entrega de kit alimentario, entre junio 2.005 y abril 2.007, se trabajó el esquema de tienda en las grandes ciudades y mercado empacado en municipios pequeños.

La estrategia de tienda fue muy valiosa ya que el participante solicitaba los productos siguiendo la minuta y revisando en ese momento la vigencia, calidad de los productos y la cantidad. En ese sentido el mismo participante era vendedor de las entregas.

II. A partir de mayo de 2007

La experiencia adquirida en los anteriores convenios con CHF permitió evaluar algunas situaciones y en la búsqueda del mejoramiento continuo y mayores ventajas para la población en situación de desplazamiento, así como atendiendo observaciones de la Corte Constitucional, para el nuevo convenio con CHF a partir de mayo de 2007, se implementó el esquema de bonos para la entrega de alimentos.

Esto permite entre otros:

1. Agilizar las entregas, aplicando la estrategia de bonos en alimentos, higiene y aseo.
2. Atención diferencial. El participante puede decidir lo que realmente quiere consumir. En ese sentido puede ampliar la gama de alimentos a verduras, frutas, cárnicos, huevos entre otros.
3. Respetar los patrones culturales.
4. Dinamizar la economía del municipio receptor.
5. Modificar la imagen que tiene la comunidad receptora de la población en situación de desplazamiento ya que se convierte en generador(es) de ingresos, aportante económico a esa nueva comunidad.

Lógicamente la estrategia debe ir acompañada de orientación y asesoría a las familias de manera que se utilice de manera responsable. Si bien el bono tiene restricciones, para que la familia tenga mayor claridad, en los talleres de recepción y acogida se les hace énfasis en cómo debe utilizarse, la responsabilidad frente a la alimentación sana de su familia y se les dan charlas de nutrición e incluso de recetas para sacar un mejor provecho a los alimentos que se consumen.

Adicional a esto, en el momento de redimir el bono, se les vuelve a explicar la importancia de hacer de él un uso responsable.

Se tiene garantizada la seguridad de los bonos de manera que no se pueden alterar y existen criterios claros en cuanto a vigencia, pérdida, a quién se entrega, restricciones de artículos.

El bono que se entrega a cada familia tendrá en cuenta la composición familiar. Para tal fin se ha establecido la siguiente tipología en el programa:

1. Tipo A: Se entrega a grupos familiares conformados entre 1 y 2 personas.
2. Tipo B: Se entrega a grupos familiares conformados entre 3 y 5 personas.
3. Tipo C: Se entrega a grupos familiares conformados por más de 6 personas.

Las tarifas establecidas para cada tipo de hogar son las que se reflejan a continuación:

TIPO	VALOR (1 MES)	VALOR (3 MESES)
A	\$90.000	\$270.000
B	\$215.000	\$645.000
C	\$350.000	\$1.050.000

2. Con relación a la población en situación de desplazamiento incluida en 2.005 o años anteriores:

Así mismo y como se ha manifestado en informes anteriores, la población incluida en el RUPD en fechas anteriores a 2005, se ha venido atendiendo a través de los siguientes mecanismos:

1. Proveedor Nacional: teniendo en cuenta los mismos parámetros descritos anteriormente para la selección del mismo.
2. Cajas menores: Entrega de recursos en efectivo o compra de los productos establecidos en la minuta alimentaria, por parte de los profesionales que atienden el tema en la región. La minuta que es entregada en este caso consta de:

PRODUCTO	MEDIDA	TIPO A	TIPO B	TIPO C
Café	libra	1	2	3
Sal	libra	1	2	2
Arroz	libra	13	39	68
Aceite de cocina	1000cc	1	3	5

<i>Leche en polvo</i>	<i>400 grms</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>5</i>
<i>Harina precocida y refinada de maíz</i>	<i>libra</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>10</i>
<i>Harina de trigo</i>	<i>libra</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>5</i>
<i>Maíz de peto</i>	<i>libra</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<i>Maíz pira</i>	<i>libra</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<i>Mezcla balanceada de harinas refinadas (arroz, soya y trigo)</i>	<i>400 grms</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>7</i>
<i>Fríjol</i>	<i>libra</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>10</i>
<i>Lenteja</i>	<i>libra</i>	<i>3</i>	<i>9</i>	<i>16</i>
<i>Arveja</i>	<i>libra</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>12</i>
<i>Pasta o Spaguetti</i>	<i>libra</i>	<i>5</i>	<i>13</i>	<i>23</i>
<i>Panela de Caña</i>	<i>500 grms</i>	<i>5</i>	<i>13</i>	<i>23</i>
<i>Atún (marca conocida NO ATUN RALLADO)</i>	<i>170 grms</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>5</i>
<i>Sardinas en aceite</i>	<i>Lata min. 425 grms</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>7</i>
<i>Pimienta en polvo</i>	<i>Min. 60 grms</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Ajo en polvo</i>	<i>Min. 60 grms</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Barra bocadillo</i>	<i>480 grms aprox.</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<i>Chocolate</i>	<i>libra</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>7</i>
<i>Galletas de leche</i>	<i>Paquete x 18 unid. Cont. Aprox. 310 grms</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>6</i>
<i>Avena en hojuelas</i>	<i>libra</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
HIGIENE Y ASEO				
<i>Crema Dental familiar</i>	<i>75 cc</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<i>Jabón tocador – lemon - preferiblemente</i>	<i>150 grms</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<i>Toallas higiénicas</i>	<i>Paquete x 10 unidades</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<i>Máquina de afeitar (marca conocida)</i>		<i>1</i>	<i>2</i>	<i>4</i>
<i>Papel higiénico BLANCO económico pero suave</i>	<i>Min. 25 mts. Por rollo</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
<i>Jabón loza (con envase)</i>	<i>250 grms</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Jabón ropa barra</i>	<i>250 grms</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Esponjilla plástica –sabra-</i>	<i>Paquete x 6 und.</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Cepillo de dientes (colgate y/o fluocardent JGB)</i>	<i>Adulto normal</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
<i>Fósforos –cerillas- no de madera</i>	<i>Cajas min. 40 cerillos</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>4</i>

El proveedor nacional contratado por Acción Social o por socio cooperante, se encarga del transporte de los alimentos a cada una de las regiones del país, no obstante la operatividad que implican los procesos de almacenamiento y entrega de los alimentos en especie, ha llevado a que se realice el análisis de la posible implementación de otros mecanismos tales como la entrega de bonos canjeables en supermercados, efectivo o tarjetas inteligentes.

A partir del mes de junio, en la ciudad de Bogotá se ha venido haciendo entrega de bonos canjeables en cualquiera de los supermercados de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio. La propuesta realizada por esta entidad a través de CHF Internacional incluyó valores agregados como los de brindar una atención diferenciada a la población en situación de desplazamiento, a través de una mejor orientación sobre las ofertas existentes y la entrega de un refrigerio el día que acuden a cualquiera de los supermercados y realizan su compra.

Otros de los beneficios con este sistema, que son aportados directamente por la Caja de compensación se describen a continuación:

1. Capacitación y orientación a los beneficiarios para la compra de los productos en los puntos de venta.
2. Realizar la actividad recreativa ALHARACA, la cual está diseñada para celebrar las fiestas de los niños(as), con divertidas pruebas recreativas, dinámicas, juegos y canciones recreando el fantástico mundo de las hadas, magos y duendes. Los niños serán recibidos por los encantadores personajes y organizados en equipos de juego para disfrutar de

una divertida experiencia que los llevará a un mundo mágico especialmente diseñado para ellos, esta actividad tiene una duración máxima de 3 horas e incluyen refrigerio y transporte.

3. Capacitación en los siguientes temas:

- SERVICIOS EN LOS SUPERMERCADOS
- MANIPULACION DE LOS ALIMENTOS EN CASA
- PREPARA TUS ALIMENTOS Y NUTRETE
- BRIGADAS DE SALUD CON LOS SIGUIENTES BENEFICIOS:

PLAN AMPLIADO DE INMUNIZACION en centros médicos de la caja de compensación, previa identificación de cada beneficiario que garantiza para cada niño beneficiario el esquema completo de inmunización.

Para el resto del país se tiene contemplado este u otros sistemas dependiendo de las características de cada región.

Por las razones descritas anteriormente, el Gobierno Nacional considera que la cantidad de alimentos entregados es suficiente y que el rigor con el que se llevan a cabo los diferentes procesos de selección de los proveedores de los productos entregados en especie a la población beneficiaria, garantiza la calidad de los mismos.

En cuanto a la cobertura de la atención y como se ha manifestado en diferentes ocasiones, hoy se cuenta con operadores humanitarios en 33 ciudades del país (24 departamentos) que cuentan con capacidad para atender 175 municipios y es en estos municipios donde se concentra el 68% de la población. El resto de municipios es atendido a través de proveedor nacional.”

2.3.6.3. Suministro de subsidios nutricionales a través del Programa Familias en Acción.

En tercer lugar, el Director de Acción Social informa a la Corte sobre la provisión de subsidios nutricionales a las familias en situación de desplazamiento inscritas en el programa Familias en Acción, en los siguientes términos cuantitativos:

“Un millón de familias se encuentran inscritas en el sistema de información del Programa Familias en Acción, incluidas de la siguiente forma:

1. 307.184 (30.5%) familias a través de Internet desde los municipios (Procesos de Medellín, Valledupar, Cúcuta, La Dorada y 131 municipios en las últimas 5 semanas).
2. 360.232 (35.8%) familias migradas del sistema anterior de 221 municipios Sisben 1 y desplazados inscritos en todo el país y
3. 339.608 (33.7%) familias de inscripciones de procesos en papel que ya están digitadas en el sistema.

Total de 1.007.024 familias registradas en el sistema de información. De estas familias 138.451 (13.7%) son familias en situación de desplazadas y el resto de ellas 868.573 (86.3%) son familias del Sisbén 1.

De las Familias en situación de desplazamiento inscritas en el Programa, 115.019 niños menores de 7 años han sido beneficiarios del subsidio para nutrición entregado a la madre Jefe de Hogar. 89.489 menores en cursos de primaria. 55.814 jóvenes en cursos de secundaria. Para un total de 260.322 niños y jóvenes en situación de desplazamiento beneficiarios de Familias en Acción (Anexo cuadro estadístico Familias en Acción), con una inversión de \$64.334.255.”

2.3.6.4. También se ha informado a la Corte que las entidades territoriales cuentan con sus propios programas de suministro de apoyos nutricionales a menores de edad desplazados y sus familias; y que dichas entidades trabajan ocasionalmente en asociación con el ICBF y con otras organizaciones nacionales no gubernamentales e internacionales en proyectos puntuales de atención alimentaria.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Así, Plan Internacional y la Universidad Nacional informan: “Los convenios existentes entre diferentes instituciones públicas o privadas como ICBF, Plan Internacional, Plan Mundial de Alimentos (PMA) permiten establecer y mejorar comedores escolares e incrementar cobertura y calidad. Esta estrategia ha resultado efectiva en la lucha contra la desnutrición y el hambre.” Igualmente, reportan para el departamento de Bolívar: “En Arjona, para los niños que tienen alguna deficiencia en la nutrición, existe un programa de la Secretaría Municipal de Salud, de recuperación nutricional, donde se les ofrece complemento alimentario y seguimiento médico; la condición para que ingrese no es que sea desplazado, sino que su estado nutricional

2.3.7. Efectividad real e impacto de la respuesta estatal a la situación alimentaria de los menores de edad desplazados.

2.3.7.1. Es en el ámbito de la alimentación en el que la respuesta estatal a los menores de edad desplazados ha sido más significativa. En efecto, para la Corte es claro que se han hecho esfuerzos importantes por parte del ICBF y Acción Social, a través de las distintas modalidades descritas, para hacer llegar comida a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.¹⁹⁷ El aporte de

sea precario." Así mismo, para el departamento del Chocó reportan que "existe el Plan Departamental de Alimentación y Nutrición y el ICBF, en convenio con el Departamento, trabaja por la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares vulnerables, incluida la población desplazada, buscando desarrollar estrategias y acciones para erradicar las muertes por desnutrición, el bajo rendimiento escolar, la anemia severa en niños, niñas y mujeres y el bajo peso al nacer. Entre estas estrategias se destacan el apoyo a proyectos productivos que mejoren la disponibilidad y acceso a los alimentos, la siembra de productos y alimentos básicos y la capacitación a la población en prácticas de crianza y estilos de vida saludables. El aporte del ICBF para el Plan, es de 562 millones de pesos." También se reporta para Tumaco: "Debido a la necesidad de los municipios y en acuerdo con la OIM, se crearon dos modalidades de atención ejecutadas por ICBF. ... 'En los restaurantes escolares se atienden alrededor de 300 niños en las sedes habilitadas en cuatro colegios del municipio. En convenio con plan internacional se tiene en los dos colegios más grandes de Tumaco y estos comedores tienden en mayor proporción a niños en situación de desplazamiento.'" [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: "Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007". Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En relación con otros ocho lugares del país, la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional informan: "Como respuesta a los problemas, existen los comedores escolares, que funcionan por convenio entre Secretaría de Educación e ICBF. // Para recibir la comida ofrecida en el restaurante, cada niño debe cancelar una suma de dinero que, aunque moderada, muchos niños no pueden cubrir. Gracias a estos programas se garantiza el consumo de al menos una comida caliente al día, para los niños y niñas que pertenecen a las instituciones. Aunque se reconoce la importancia de estos programas, la comida ofrecida no cubre el ciento por ciento de los requerimientos nutricionales de los niños. (...) Gracias a la obligación legal de destinar un porcentaje de los recursos del Sistema General de Participaciones a la alimentación escolar, en la mayoría de los municipios visitados, existen comedores donde se suministran desayunos, refrigerios o almuerzos a preescolares y escolares. En estos lugares, tienen prelación los niños y niñas en situación de desplazamiento quienes, en algunos municipios, lo reciben en forma gratuita. // Los programas alimentarios prestan un apoyo fundamental pues cubren parte de los requerimientos nutricionales de los niños y niñas pero una solución verdadera es contribuir a asegurar que las familias puedan obtener por sí mismas los alimentos que necesitan. // Además, es preciso tener en cuenta que estas provisiones se realizan bajo condiciones que en ocasiones representan nuevos malestares entre los niños y niñas. Mientras que el alimento para unos es totalmente gratuito, para los otros debe cubrirse con una cuota, que, aunque moderada, no siempre puede ser cancelada por los padres. Esto significa que unos comen mientras los otros miran comer, cuando la situación de hambre es generalizada. Es necesario buscar estrategias para que se garantice a la totalidad de los niños la nutrición en el espacio escolar o que las acciones afirmativas que se diseñan para ellos se manejen de una manera distinta para no generar nuevos modos de exclusión que acaben por reproducir las fracturas sociales del mundo adulto." [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto "Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego". Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

¹⁹⁷ Así se reconoce, entre otras, por ACNUR: "Tanto los comedores y desayunos escolares, como la Operación Prolongada de Socorro y Rescate (OPSR), dan cuenta del importante esfuerzo del el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Acción Social (AS) para la atención nutricional de los niños y niñas en situación de desplazamiento." [Soporte escrito de la Intervención del ACNUR en la Audiencia de la Corte Constitucional sobre el Enfoque Diferencial de Edad desde la Perspectiva de los Niños(as) y Adolescentes Desplazados(as)]

estos programas es crucial para los niños, niñas y adolescentes que efectivamente tienen acceso a ellos; tanto así que, según reportan organizaciones que operan en distintos sitios del país, muchos niños y niñas desplazados sólo pueden asegurar comida a través de las raciones que obtienen en los programas nutricionales ordinarios adelantados en los hogares de bienestar, los restaurantes escolares o los comedores de las localidades – por lo cual los fines de semana comen mucho menos-¹⁹⁸.

2.3.7.2. A pesar de lo anterior, también es claro para la Corte que la cobertura de estos programas es *manifestamente baja frente a la demanda real*, por lo cual su impacto para paliar las gravísimas carencias nutricionales de los niños, niñas y adolescentes desplazados es mínimo.

Los datos producidos por la Encuesta Nacional de Verificación, reportada en febrero de 2008 a la Corte, confirman que sólo una proporción muy baja de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento incluidos en el RUPD/SIPOD tienen acceso a los programas alimentarios descritos en los acápite precedentes –datos que, a su turno, no reflejan la gran proporción de menores de edad que aún no han sido registrados y que por ende no han accedido a ninguno de estos programas-. En el informe de la Comisión de Seguimiento sobre dicha Encuesta se señala:

(i) únicamente el 14.6% de los niños y niñas desplazados menores de 7 años inscritos en el RUPD/SIPOD está cubierto a los programas nutricionales del ICBF¹⁹⁹;

(ii) los subsidios nutricionales de Familias en Acción solamente han llegado al 35.7% de los hogares en situación de desplazamiento incluidos en el RUPD, pese a que una proporción mayor se encuentra formalmente inscrita en el programa²⁰⁰;

¹⁹⁸ En este sentido explican Plan Internacional y la Universidad Nacional que “*la única fuente nutricional asegurada para los niños y niñas es la recibida en los comedores escolares. Se reporta igualmente que hay niños que solo comen porque están en la escuela y por el apoyo de los comedores del ICBF y algunas ONGs, pero el problema de estas estrategias es que los sábados y domingos los niños no comen adecuadamente.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

¹⁹⁹ Se explica: “*el 96,6% de los niños y niñas desplazados incluidos en el RUPD y con edades entre 0 y 7 años permanece bajo supervisión de un adulto la mayor parte del tiempo, destacándose que la gran mayoría lo hace con su padre o su madre. (...) Ahora bien, la Comisión entiende que el indicador de cuidado infantil, como parte de la evaluación del goce efectivo del derecho a la alimentación, pretende estimar la proporción de niños y niñas que asistiendo a guarderías o jardines, particularmente del ICBF, podrían obtener una dieta diaria adecuada en esos establecimientos. Sin embargo, se observa que en el caso de la población desplazada incluida en el RUPD tal proporción es relativamente baja (14,6%).*”

²⁰⁰ Se indica en el informe de la Comisión de Seguimiento: “*...el 64,7% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD están vinculados al programa de Familias en Acción. // Este programa consiste en un subsidio escolar por diez meses y un subsidio de nutrición por doce meses, los cuales se entregan cada dos meses. El subsidio nutricional está dirigido a menores de siete años de edad que no asistan a los hogares comunitarios de Bienestar Familiar, jardines comunitarios y hogares infantiles del ICBF, y está condicionado por la participación de la familia en los Controles de Crecimiento y Desarrollo, de acuerdo con las normas establecidas por el Ministerio de la Protección Social. Se entrega un valor fijo (\$46.500 mensuales en el año 2007), independientemente del número de hijos o hijas. // El subsidio escolar se dirige a niños que están entre 7 y 17 años de edad y se encuentren cursando entre 2º de primaria y 11º de secundaria, y la condición es que los beneficiarios asistan por lo menos al 80% de las clases de un ciclo escolar. También se entrega un valor fijo mensual (\$14.000 en el caso de primaria y \$28.000 en el de secundaria para el año 2007), pero en este caso por cada uno de los hijos o hijas. // Según la ENV-2007, del total de hogares vinculados al programa, el*

- (iii) solamente el 7.5% de los hogares incluidos en el RUPD/SIPOD tuvo acceso a algún programa que otorga mercados o canastas de alimentos en el último mes²⁰¹; y
- (iv) solamente el 13.3% de los hogares incluidos en el RUPD/SIPOD tuvo acceso en la última semana a programas que otorgan raciones alimentarias, entre los cuales prevalecen los restaurantes escolares.²⁰²

Con base en estos resultados, la Comisión de Seguimiento concluye que “*el acceso de los hogares desplazados incluidos en el RUPD a programas alimentarios no es, en general, muy elevado, y que el de mayor vinculación es Familias en Acción (35,7%). Ello se corrobora al indagar por la principal fuente de alimentos durante la semana anterior a la encuesta, encontrándose que el 95,0% de los hogares indicó que dicha fuente era la compra de los alimentos.*” Para la Corte resulta especialmente alarmante el que, se reitera, estas bajísimas cifras de cobertura no reflejen la amplia proporción de la población desplazada por la violencia que no se encuentra incluida en el sistema RUPD/SIPOD.

2.3.7.3. Es notoria la falta de coordinación y unificación de las distintas actuaciones emprendidas para suministrar apoyos nutricionales a los menores de edad desplazados.²⁰³

55,6% recibe subsidio de nutrición, es decir, el 35,7% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD. Cabe destacar que un 11,5% de los hogares vinculados recibe más de un (1) subsidio nutricional, lo que implica que, en estos casos, en el hogar existen dos o más familias beneficiarias del programa. // Es importante señalar que del total de hogares vinculados al programa, un 11,6% no ha recibido todavía el primer subsidio, probablemente porque su vinculación debió producirse no mucho tiempo antes de la encuesta ENV.”

²⁰¹ En términos de la Comisión de Seguimiento: “*En lo relativo a los programas que entregan mercados o canastas de alimentos, (...) tan solo un 7,5% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD se benefició de este tipo de programas en el último mes, destacándose que para la gran mayoría la ayuda consistió en la entrega de ayuda humanitaria. Se puede concluir que el acceso a tales programas, distintos de los derivados de la obligación estatal de entregar ayuda humanitaria de emergencia, es prácticamente inexistente.*” Luego en una tabla se desagregan los datos así: a programas de Ayuda Humanitaria de Emergencia tuvo acceso el 5.4% de los hogares incluidos en el RUPD/SIPOD; a programas de Alimentos por Trabajo, el 0.5%; a programas de Alimentos por Capacitación, el 0.5%; y a otro tipo de programas el 1.8%, de lo cual se deduce en términos generales que el 7.5% tuvo acceso por lo menos a un programa, y que el 92.5% no tuvo acceso a ninguno.

²⁰² Se explica por la Comisión que “*un 13,3% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD resultó beneficiario de algún programa del tipo de los que otorgan raciones alimentarias, con una proporción mayoritaria de hogares en los que alguno o algunos de sus miembros se benefician de los restaurantes escolares.*” Luego en una tabla se presenta la desagregación de este dato, indicando que de los hogares incluidos en el RUPD/SIPOD, el 5.7% tuvo acceso a restaurantes escolares, el 2.8% a desayunos infantiles, el 2.3% a hogares o jardines del ICBF, el 0.4% a recuperación nutricional, el 2.3% a comedores comunitarios, el 0.2% a raciones para madres lactantes y gestantes, el 0.9% a raciones para adultos mayores, y el 0.9% a otro programa; de lo cual se concluye que el 13.3% tuvo acceso a por lo menos un programa, mientras que el 86.2% no tuvo acceso a ninguno.

²⁰³ En este sentido explican Plan Internacional y la Universidad Nacional, en relación con la ciudad de Cartagena, que “*los diferentes programas de seguridad alimentaria (PMA, ICBF, Ley 715 y ONGs) no se coordinan entre ellos. No se tienen estudios actualizados de seguridad alimentaria en el distrito o se desconocen o son fragmentados, con lo cual es muy difícil el diseño de estrategias focalizadas. No hay liderazgo de Acción Social como coordinadora del sistema.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

2.3.7.4. También se ha demostrado que no existen estudios serios sobre el alcance de la inseguridad alimentaria que afecta a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento; al carecerse de un diagnóstico preciso sobre las necesidades que urge satisfacer, cualquier actuación estatal está condenada de entrada a la insuficiencia.

2.3.8. Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal a la misma.

El derecho de los niños a una alimentación mínima es uno de sus derechos fundamentales expresamente reconocidos por el artículo 44 Superior. También se relaciona directamente con su derecho fundamental a la salud. La Convención sobre los Derechos del Niño así lo explica, al disponer en su artículo 24 que es obligación del Estado adoptar medidas apropiadas para combatir la malnutrición “*en el marco de la atención primaria de la salud*”, mediante “*el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre*”. En este mismo sentido, el derecho al desarrollo integral de los menores de edad impone al Estado la obligación de asistir a sus familias y cuidadores en la provisión de las condiciones requeridas para ello, entre otras, en el campo de la alimentación; así, dispone el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño que ““*los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social*”, que “*a los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño*”, y que “*los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición (...)*” (nums. 1, 2 y 3).

También existe un deber positivo de acción estatal en el ámbito nutricional, derivado de su derecho, en tanto personas desplazadas, a contar con un nivel de vida adecuado – derivado directamente de su derecho fundamental al mínimo vital. Este derecho se consagra en el Principio Rector 18, que dispone:

- “1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
- 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos:
 - a) Alimentos esenciales y agua potable;
 - b) Alojamiento y vivienda básicos;
 - c) Vestido adecuado; y
 - d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales. (...)"

2.5. Serias deficiencias en el campo de la salud –tercer problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento-.

2.4.1. Situación fáctica acreditada ante la Corte.

2.4.1.1. *Alta mortalidad y morbilidad por enfermedades de la infancia prevenibles.* Los menores de edad en situación de desplazamiento forzado presentan altas tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades de la infancia que son prevenibles, con prevalencias mayores que las de la población vulnerable en los lugares de recepción, principalmente debido a las condiciones de pobreza en las

que viven junto con sus familias –que se reflejan tanto en los bajos niveles de nutrición como en las condiciones insalubres en las que habitan- y a la falta de acceso oportuno y adecuado a servicios básicos de salud.

Diversas fuentes coinciden en señalar que los bebés, niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento son afectados –y mueren- principalmente por (i) enfermedades gastrointestinales que frecuentemente evolucionan hacia cuadros de enfermedad diarréica aguda (EDA), (ii) enfermedades respiratorias que frecuentemente evolucionan hacia cuadros de infección respiratoria aguda (IRA), (iii) enfermedades dermatológicas, o (iv) enfermedades virales y causadas por otros agentes patógenos prevenibles.²⁰⁴ Estas afecciones golpean con mayor severidad a los bebés y a los niños y niñas menores de 2 años; según el estudio de la OPS/PMA/CE, “(...) *en el conjunto de menores de 10 años, las tasas de morbilidad por diarrea y problemas respiratorios, son un poco más altas en los desplazados, y se reducen con el incremento de la edad tanto en desplazados como en estrato 1 receptor. En los niños y niñas menores de 2 años, las tasas son considerablemente altas, 76% en desplazados y 66% en estrato 1 receptor. Se confirma aquí lo registrado en prácticamente todas las encuestas de salud, es decir, una prevalencia de problemas respiratorios (63 y 60% en niños y niñas) casi dos veces mayor que la prevalencia de enfermedad diarréica (35 y 32%).*”²⁰⁵

2.4.1.2. Entornos insalubres, condiciones de pobreza y falencias familiares y estatales como causas directas de la mala salud de los menores de edad desplazados. Las críticas condiciones generales de salud de los menores de edad colombianos en situación de desplazamiento forzado obedecen a

²⁰⁴ En este sentido, *el estudio de la OPS/PMA/CE informa que “en la población menor a 10 años, las tasas de morbilidad por diarrea y problemas respiratorios son un poco mayores en los desplazados (36%) que en estrato 1 receptor (32%), siendo mucho mas altas en los menores de 2 años (55% vs. 48%).”* [OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (Diciembre 2005).] En idéntico sentido, en el informe presentado a la Corte Constitucional por Plan Internacional y la Universidad Nacional en junio de 2007 se afirma en términos generales que “*las enfermedades más comunes en los niños y niñas en situación de desplazamiento son: parasitosis, diarrea, anemia y desnutrición generalizadas, enfermedades dermatológicas y respiratorias. Fue reiterativo en las entrevistas con personal de salud, que los tratamientos no tienen un efecto duradero, porque las condiciones de vivienda y saneamiento básico no lo permiten. Más grave aun es que siendo enfermedades prevenibles, en 2004 y 2005, se hayan presentado casos de muerte a causa de las mismas*”; en relación con la población desplazada de Quibdó, se explica: “*Según las entrevistas hechas durante el trabajo de campo, las enfermedades más comunes en los niños y niñas en situación de desplazamiento son la parasitosis, diarreas, enfermedades de piel, virales y respiratorias y anemia generalizada, todas ellas enfermedades prevenibles de la infancia. Las jornadas de salud realizadas por PROFAMILIA dejan ver que el estado de salud de los niños y niñas en condición de desplazamiento son inadecuadas: ‘Los niños tienen problemas de piel, hongos, granos, sarna, casi el 100% presenta algún grado de desnutrición’. // Solo uno de los hospitales implementa la estrategia AIEPI²⁰⁴ Institucional y Comunitario, no logrando cobertura en Quibdó. En el municipio no se desarrollan acciones preventivas en salud reportándose que cuando los padres llevan los niños al hospital, casi en un 90% de los casos llegan complicados.*”; y en relación con la población desplazada de Tumaco, se reporta: “*Las principales enfermedades que afectan a los niños son las respiratorias, la diarrea, parasitismo y enfermedades de la piel debido a las escasas condiciones de salubridad y nutrición.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁰⁵ OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (Diciembre 2005).

patrones causales complejos. En general, se derivan de las circunstancias de pobreza o miseria que afrontan las personas y familias desplazadas, aunadas a serias deficiencias en la respuesta estatal a la situación. Concretamente, ante la Corte se ha demostrado que hay cuatro grupos de causas que concurren, junto con las fallas en la respuesta estatal, para generar este alarmante cuadro general: (1) las carencias nutricionales de los menores de edad en situación de desplazamiento, (2) las pésimas condiciones de su vivienda en términos de higiene, saneamiento básico, hacinamiento, entornos insalubres y acceso a servicios públicos esenciales, (3) la falta de vestido y zapatos adecuados, implementos de aseo y hábitos de limpieza personales básicos, y (4) factores culturales y educativos presentes en las familias y grupos de cuidadores²⁰⁶, como se indica a continuación.

2.4.1.2.1. Las alarmantes deficiencias nutricionales de los niños, niñas y adolescentes desplazados, descritas en el acápite precedente, generan –como se vio– altísimos niveles de anemia entre esta población con el consiguiente deterioro de su salud global, y en términos generales minan la capacidad orgánica de los menores de edad para resistir a las enfermedades y sanarse cuando se enferman.

2.4.1.2.2. Las condiciones de su vivienda y del entorno habitacional en el que viven son uno de los principales factores precipitantes de las enfermedades prevalecientes entre los niños, niñas y adolescentes desplazados. En efecto, la inmensa mayoría de la población desplazada habita en viviendas o asentamientos que se caracterizan por los siguientes rasgos:

- (a) no hay acceso a servicios públicos esenciales ni saneamiento básico, y en particular, no se cuenta con acceso a los servicios de acueducto o alcantarillado, por lo cual no hay disponibilidad de agua potable – en consecuencia el agua que consumen los menores, con la que se cocinan sus comidas y se hace el aseo de sus entornos de habitación, se extrae de fuentes contaminadas o malsanas;
- (b) están ubicados en entornos insalubres en los que la falta de acceso a servicios de alcantarillado y saneamiento básico generan acumulación de basuras, excrementos humanos y animales en las inmediaciones, elementos con los cuales los niños, niñas y adolescentes entran en contacto directo;
- (c) presentan altos niveles de hacinamiento; y
- (d) están construidas en forma precaria y con materiales débiles que no resisten a la lluvia o el viento, exponiendo directamente a los menores a condiciones adversas para su salud.

²⁰⁶ Así se afirma sintéticamente en el informe presentado por Plan Internacional a la Corte en junio de 2007: “En una primera instancia, podemos mencionar luego de las visitas, los siguientes factores de riesgo a los que está expuesta la población infantil y juvenil en situación de desplazamiento: 1. Las condiciones de habitabilidad de las viviendas donde reside; 2. Las condiciones geográficas de los asentamientos, no facilitan el acceso a servicios; 3. La ausencia de agua potable y saneamiento básico en las comunidades; 4. La calidad en la prestación y acceso a todos los servicios de salud y seguridad social (acceso a los medicamentos que no están incluidos en el POS, problemas con las autorizaciones de tratamientos a enfermedades y exámenes costosos); 5. El nivel de desconfianza de la población en el servicio que prestan las instituciones y profesionales de la salud; 6. Falta de diálogo de saberes entre la medicina alopática y la tradicional, que hace que en ocasiones se tengan prácticas inadecuadas en las medidas que se toman para remediar problemas de salud.” Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

La concurrencia de estos factores en su entorno físico de habitación constituye el principal factor generador de las altas tasas de enfermedades diarreicas, respiratorias y dermatológicas de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. Más aún, la continuidad de un entorno insalubre en la vida cotidiana de estos menores resta casi toda efectividad a las medidas paliativas puntuales que se puedan emprender.²⁰⁷ Por otra parte, los distintos niños, niñas y adolescentes en

²⁰⁷ En este sentido, el informe de Plan Internacional y la Universidad Nacional de junio de 2007 explica: “*Calidad del ambiente y la vivienda. Como ya hemos mencionado, el análisis de los cuatro municipios permite ver como un factor precipitante de las enfermedades prevalentes en los niños en situación de desplazamiento, las condiciones de la vivienda y el saneamiento básico de la misma. La población en situación de desplazamiento se ubica en territorios ilegales o se unen a las comunidades más vulnerables, donde pareciera que el Estado nunca ha llegado. Son espacios en los que no hay tierra para cultivas, condiciones para una adecuada construcción, ni espacio vital suficiente para cada uno de los miembros de la familia. // Sin desconocer los esfuerzos que se han hecho en proyectos de interés social por los municipios, no sobra reiterar que las condiciones de habitabilidad de las viviendas de la mayoría de la población vulnerable y en situación de desplazamiento, son el factor número uno que desencadena y empeora el estado de salud de los niños, sobre todo de los menores de 5 años, y aun más de los que aun no alcanzan su primer año de vida. // Una gran proporción de los niños y niñas en situación de desplazamiento no viven en condiciones adecuadas, viven hacinados en casas o cambuches. Muchas de las familias reportan estar preparando sus alimentos en fogones armados en el patio y utilizan leña y en algunos casos estufas de kerosene. La basura la botan a campo abierto y algunos la queman, con el deterioro consecuente del medio ambiente. // Algunas viviendas son estructuralmente frágiles, sus paredes están construidas con materiales como madera burda, tabla o tablón, en otros de bahareque, guadua, caña, esterilla u otro vegetal y algunas de zinc, tela, cartón, latas, deshechos, plástico o lona. Los techos de numerosas viviendas son de paja o palma, elementos que si bien son propios de las regiones visitadas igualmente albergan insectos y roedores; otras viviendas tienen techo de material de deshecho como cartón y latas. Gran porcentaje de las viviendas tienen piso de tierra o arena que las vuelve muy vulnerables especialmente con riesgo para la salud de los niños y niñas menores de edad, en menor porcentaje son de cemento o gravilla, y un mínimo porcentaje tienen el piso de baldosa o tableta. // Un porcentaje muy grande no tienen servicio sanitario. Esta situación es corroborada por la población, cuando en las entrevistas manifiestan que las deposiciones las realizan a campo abierto, en bolsas que queman o botan, con la consecuente contaminación ambiental y deterioro del espacio físico que necesariamente se va a reflejar en la vulnerabilidad de la población a la morbilidad. Algunas calles no cuentan con alumbrado público, no están pavimentadas, por tanto sobre todo en invierno, muchos sectores son de imposible acceso.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En este mismo informe se hacen diagnósticos específicos para distintas ciudades del país que albergan población desplazada. Así, en relación con Cartagena se afirma: “*Tanto en Cartagena como en Arjona un factor precipitante de las enfermedades prevalentes en los niños en situación de desplazamiento, son las condiciones de la vivienda y el saneamiento básico de la misma. El Distrito es consciente que al llegar la PD se ubica en los sectores más vulnerables de la ciudad, donde están los cordones de miseria: en la localidad 2, es decir, alrededor de la vía perimetral o de la Ciénaga de la Virgen, desde San Francisco hasta El Pozón bordeando la ciénaga. Allí, existen muchos canales de ‘aguas pluviales’, que ahora son incluso vertimiento de basuras y de aguas residuales, y todo esto llega a la ciénaga. Fruto de lo anterior son las infecciones dermatológicas, las enfermedades diarreicas, respiratorias. (...) Como lo expresaron varios de los entrevistados, el hecho de tener acceso a conocimientos sobre cómo prevenir la diarrea o la IRA, no basta para contrarrestar una cotidianidad de miseria con niveles mínimos de salubridad, donde un purgante o el suero oral, no alcanzan a detener un fenómeno que se agudiza con los días, y que permanecerá mientras persistan las condiciones de vivienda y saneamiento básico propias de los sectores donde habita la población vulnerable y desplazada. (...) continúa siendo una incidencia muy alta para una mortalidad potencialmente evitable*”; en relación con Quibdó, se informa: “*La inmensa mayoría de los niños y niñas en situación de desplazamiento, viven en casas o cambuches no*

situación de desplazamiento que han presentado peticiones ante la Corte Constitucional han expresado que, en su percepción, son las condiciones insalubres de sus viviendas las principales causas de su mal estado de salud.²⁰⁸

adecuados, en condiciones de hacinamiento. Las casas donde se asienta esta población no cuentan con ningún servicio y el agua es suministrada por los caños cercanos y el agua lluvia todo lo cual incrementa las infecciones respiratorias y la diarrea”; en cuanto a Sincelejo, se reporta: “En Sincelejo actualmente hay barrios que sufren de inundaciones en época invernal, por estar ubicadas en zonas aledañas al curso de los arroyos, no canalizados, que además son focos de infección por acumulación de basuras, desechos de animales y desperdicios, que en época de invierno aumentan el nivel por el sedimento de los mismos saliendo de su curso y por ende inundando las casas que están en las riveras. // Algunas viviendas tienen techos de zinc, asbestos, cemento sin cielo raso y un pequeño número son del mismo material pero con el cielo raso. Numerosas viviendas tienen techo de paja o palma elementos que si bien son propios para la región y el clima, igualmente albergan insectos y roedores; otras, tienen techo de materiales de desecho como cartón, latas. (...) Gran porcentaje de las viviendas tienen piso de tierra o arena que las vuelve muy vulnerables especialmente con riesgo para la salud de los niños y niñas menores de edad, otras lo tienen de cemento o gravilla, y un porcentaje menor tienen el piso de baldosa o tableta. // Un porcentaje muy grande no tienen servicio sanitario. Esta situación es corroborada por la población, cuando en las entrevistas manifiestan que las deposiciones las realizan a campo abierto, en bolsas que queman o las botan con la basura, con la consecuente contaminación ambiental y el deterioro del espacio físico que necesariamente se va a reflejar en la vulnerabilidad de la población a la morbilidad. // Muchas de las familias reportan estar preparando sus alimentos en fogones armados en el patio y utilizan leña y en algunos casos estufas de kerosén. La basura la botan a campo abierto y algunos la queman, con el consecuente deterioro del medio ambiente por la polución que se genera. // Las familias tienen suministro de agua raramente o nunca les llega, lo que los lleva a comprar agua para el consumo, el aseo personal y de la vivienda. A esta agua no le hacen ningún tratamiento al agua y por lo tanto la consumen tal y como la obtienen. // La ausencia de agua en las viviendas, el manejo de las excretas en los arroyos que sirven de fuente para el aseo, el pésimo manejo de los desperdicios de la familia, el hacinamiento crítico al interior de los sitios de residencia, la naturaleza de los materiales, la disposición y ubicación de los espacios, sus entornos, son elementos contextuales que entorpecen cualquier proceso de recuperación de la salud y restringen la posibilidad de prevenir las enfermedades”; y en relación con Tumaco, se informa: “Las viviendas son extremadamente precarias construidas con materiales de desecho. El 66% tienen techos sin cielo raso y el 69% no tienen servicios sanitarios, el 13% lo tiene compartido. Carecen del servicio de alcantarillado, conexión al acueducto y recolección de basuras. En el 98% de las viviendas nunca tienen agua disponible. Hay un alto índice de hacinamiento. // El 83% de las viviendas tienen acceso informal al servicio de energía eléctrica. El 5% de la población dice vivir en lugar sin riesgo y el 95% manifiesta estar en zona de riesgo por las inundaciones o los fuertes vientos. A pesar de no tener servicio de recolección de basuras y botarla en lotes aledaños, solo el 7% reporta que la basura es un riesgo para ellos.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁰⁸ Así, durante la sesión pública del 28 de junio de 2007, distintos niños, niñas y adolescentes coincidieron en señalar las malas condiciones de sus casas como causa de enfermedades: los menores de edad habitantes de los barrios El Pozón y Nelson Mandela en Cartagena indicaron que allí los menores de edad sufren por carecer de una vivienda digna, ya que cuando llueve se les llena la casa de agua y surgen enfermedades de la piel, que les causan rasquía; el menor habitante de Tumaco se quejó de que las condiciones de su vivienda permiten que caiga agua lluvia sobre los niños mientras duermen; el menor habitante del departamento del Chocó mencionó que el agua de la quebrada se utiliza tanto para beber como para hacer aseo y depositar sus excrementos, lo cual genera enfermedades como fiebre, rasquía y diarrea; un menor habitante de Quibdó informó que su vivienda no está en buenas condiciones porque tiene el techo roto, y el alcantarillado no funciona por lo cual se desborda; y otro menor de edad de Quibdó pidió que las autoridades lleven agua potable a todas las comunidades desplazadas.

2.4.1.2.3. Otro factor que contribuye a causar las altas tasas de enfermedades prevenibles entre los menores desplazados es la falta de vestido adecuado y de zapatos, así como de implementos de aseo y hábitos de limpieza e higiene personal básicos, todo lo cual genera una mayor exposición física a agentes patógenos.

2.4.1.2.4. Finalmente, otro grupo de causas de la alta morbi-mortalidad infantil son de índole cultural, e incluyen la falta de información de la población desplazada sobre los factores que causan las enfermedades prevenibles y los métodos de prevención generalmente aceptados; la poca credibilidad de la población desplazada en las instituciones oficiales y en las entidades prestadoras de salud; y el uso de remedios caseros y el recurso a hierbateros, curanderos u otras formas de medicina popular cuya efectividad no ha sido comprobada científicamente.

2.4.1.3. *Vacunación.* En cuanto al acceso al esquema completo de vacunación por parte de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento²⁰⁹, no existe claridad alguna en cuanto a las cifras de cobertura reportadas por distintas organizaciones, ya que hay valoraciones contrapuestas sobre el porcentaje de menores de edad desplazados que cuentan con dicho esquema completo.²¹⁰ Se reconoce que ha habido un esfuerzo importante de parte de las autoridades estatales

²⁰⁹ El esquema único de vacunación para Colombia incluye las vacunas BCG, Antipoliomielítica-VOP, DPT, Pentavalente, Triple viral, Doble viral, Toxoide diftérico TD, Antiamarílica, e Influenza, en dosis que corresponden a la edad de cada menor.

²¹⁰ Así, en la Encuesta Nacional de Verificación reportada a la Corte en febrero de 2008 se encontró que el 82.7% de los menores de edad incluidos en el RUPD tenían el esquema de vacunación completo –lo cual dejaba, sin embargo, un importante 16.3% sin vacunación adecuada-. Por su parte, el informe presentado a la Corte por Plan Internacional y la Universidad Nacional en junio de 2007 presenta apreciaciones distintas: “*El nivel de responsabilidad de los municipios es mínimo frente al tema, las vacunas son competencia del Ministerio de la Protección Social con base en los datos registrados por el DANE. El problema empieza cuando los datos que tiene el DANE no coinciden con la población real de los municipios. Por tanto, llegan menos vacunas de las que en realidad se necesitan y éstas, debido a las difíciles condiciones geográficas y de distancia que tienen algunos departamentos, no logran, en algunas ocasiones, continuar la cadena de frío para evitar su daño. // Aun cuando los municipios han hecho campañas de vacunación y estrategias para aumentar coberturas útiles, no hay un registro riguroso por ente territorial, que de cuenta de las cifras reales de cobertura de vacunación. // En este punto existe responsabilidad de la familia pero es preciso tener en cuenta que puede existir desinformación y mitos respecto a los efectos secundarios de las vacunas.*” En este mismo informe se reporta para Cartagena: “*De acuerdo con las funcionarias del comité de atención a la población desplazada, el Departamento Distrital de Salud, lleva a cabo jornadas de vacunación en el marco de celebraciones como las del día del niño. También se promueven otras jornadas para que participe toda la población, en el mes de octubre y de diciembre. Sin embargo, las organizaciones de desplazados manifiestan que para los niños en situación de desplazamiento, es difícil el acceso a este servicio, según esta fuente en la actualidad no se está haciendo ningún programa para vacunación de niños de 0-6 años.// Sin duda alguna, existen contradicciones al respecto, que hacen pensar en cierto nivel de desinformación de la misma población desplazada, así mismo, también existen mitos respecto a los efectos secundarios de la vacunación, razones por las cuales las madres no permiten la vacunación de sus hijos e hijas. // Muchas veces los promotores de salud van casa por casa, explicando la importancia de la vacunación y haciendo las correspondientes aplicaciones. Una parte significativa de los niños que atiende Profamilia no tiene esquemas completos, algunos ni siquiera tienen el carné. Para la inscripción en el control de crecimiento y desarrollo se hace necesario el mismo requerimiento que a la larga se convierte en el principal cuello de botella para que la población en situación de desplazamiento acceda a los servicios de salud: la documentación y el figurar en el registro único. (...) ni la Secretaría de Salud del Distrito, ni el Departamento Distrital de Salud tienen claridad sobre la tasa de mortalidad, ni sobre la tasa de vacunación.*” En relación con Quibdó, se afirma: “*El tema de vacunación es uno de los más problemáticos porque las vacunas son enviadas por el Ministerio de la Protección Social con base en los datos reportados por el DANE y en este momento, la cifra*

a través de campañas nacionales y locales de vacunación; sin embargo, el impacto real de estas campañas frente a la real dimensión de la demanda de vacunas se desconoce, al no existir un monitoreo cuidadoso de la situación en términos de determinación de la población objetivo a atender, y registro y seguimiento de las actuaciones efectivamente emprendidas por las autoridades para proveer vacunas a los menores de edad desplazados.

También se ha reportado a la Corte la existencia de obstáculos de distinta naturaleza para el acceso de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento al esquema completo de vacunación al que tienen derecho. Entre ellos sobresalen (i) problemas derivados de la distancia física y dificultades de acceso a los lugares de asentamiento de esta población, que inciden –entre otras- sobre la conservación física de las vacunas en cadena de frío; y (ii) la existencia de mitos y un alto nivel de desinformación entre la población desplazada adulta sobre los efectos secundarios de las vacunas, que llevan a los familiares y proveedores a abstenerse de vacunar a los menores de edad.²¹¹

2.4.1.4. Salud sexual y reproductiva. El ámbito de la salud sexual y reproductiva de las niñas y adolescentes en situación de desplazamiento también presenta una serie de problemas serios, específicamente en relación con el embarazo adolescente, la salud materno-infantil y la prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS).

2.4.1.4.1. Embarazo adolescente. Es un hecho comprobado que las adolescentes en situación de desplazamiento presentan tasas de embarazo muy altas. Según se reporta en la Encuesta de Profamilia de 2005, (i) una tercera parte de las adolescentes desplazadas están embarazadas o ya son madres, (ii) entre las jóvenes desplazadas entre 13 y 19 años, un 23.9% alguna vez ha estado embarazada, y (iii) a los 19 años, el 63% de las mujeres desplazadas han tenido por lo menos un

oficial de menores de edad está muy por debajo de la población real, llegando menos vacunas de las que en realidad se necesitan. // Otro problema es que las vacunas se deben mantener en la cadena de frío y en departamentos como Chocó, con condiciones geográficas tan difíciles y distancias tan grandes, fácilmente se pierde un porcentaje de las vacunas enviadas. También se argumenta, para explicar las bajas coberturas, que el 70% de la población es rural, y para llegar se requiere transporte fluvial, lo que incrementa considerablemente el costo. Argumentos todos que no aplican en Quibdó.” En cuanto a Sincelejo, se informa: “Frente a este tema se sabe por cifras departamentales que la cobertura en vacunación disminuyó respecto a años anteriores. Para el año 2006 la vacunación lograda durante los 5 primeros meses era del 42%. A esta fecha la cobertura debería ser del 39% para población infantil menor de un año, sin embargo, hasta el momento la cifra más cercana es la cobertura de sarampión-rubeola 39.1%, lo que se explica por su aplicación exclusiva. Las vacunas pentavalentes y las de polio deben captar a la población en tres oportunidades y esto hace que se dificulte la meta, que hasta ahora solo llega al 36%. // Para el caso Sincelejo la situación no está muy clara, porque a pesar de que la ‘ESE se encuentra vacunando casa a casa en zonas vulnerables y las IPS atendiendo en los días hábiles, en un monitoreo efectuado en zonas de asentamiento de desplazados encontraron bajas coberturas de vacunación’.” Y en cuanto a Tumaco, se informa: “El municipio presenta bajas coberturas de vacunación debido, según el coordinador de PAB, a que la población es flotante y muchos se encuentran en zonas de difícil acceso.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²¹¹ Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.

hijo.²¹² Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informa que “*tanto el ICBF como Profamilia (...) comunicaron a la Relatora el alto porcentaje de embarazos de adolescentes que se registran entre la población desplazada, el cual puede llegar a un 19% de acuerdo al ICBF. De los testimonios e información recibida durante la visita, se desprende que para las niñas desplazadas la lucha por el sustento, la salud, el alojamiento y la seguridad, las obliga a las relaciones sexuales y al matrimonio precoz*”.²¹³ La Encuesta Nacional de Verificación reportada a la Corte en febrero de 2008 indica, a este respecto, que el 5.2% de las adolescentes desplazadas en el rango de entre 12 y 17 años de edad estuvo embarazada en el último año o estaba embarazada al momento de ser encuestada.²¹⁴

Estas altas tasas de embarazos tempranos se explican por distintos factores, entre los cuales sobresalen tanto los constreñimientos materiales que fuerzan a estas menores de edad a sostener relaciones sexuales tempranas –en forma violenta, abusiva o a cambio de dinero o prestaciones materiales-, como la fragilidad psicológica y emocional de estas menores en razón de su situación cotidiana de existencia, que frecuentemente resulta en la reformulación o reconstrucción de sus proyectos de vida a partir de la maternidad y el embarazo. Ciertos factores culturales que privilegian, en determinadas regiones y grupos étnicos del país, la maternidad temprana, también forman parte de este patrón causal.²¹⁵

²¹² Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006.

²¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa.

²¹⁴ Los impactos negativos de los embarazos tempranos sobre las adolescentes en situación de desplazamiento son resumidos por la Fundación Dos Mundos así: “*Con respecto a la adolescencia, de acuerdo con Profamilia, un 63% de jóvenes en situación de desplazamiento ha tenido al menos un hijo y un tercio de las adolescentes desplazadas están embarazadas o ya son madres. El embarazo de una adolescente no sólo afecta su proyecto de vida, sino que puede tener impactos negativos sobre su salud y la de su bebé, y reduce las oportunidades futuras de los hijos e hijas, pues en la mayoría de los casos, la madre o el padre adolescente no puede asumir integralmente el cuidado de su hijo. // Por lo tanto, un asunto de especial atención con respecto a la salud de los y las adolescentes en situación de desplazamiento debe ser el de la salud sexual y reproductiva, que debe incluir medidas de educación y prevención, respecto a embarazos a temprana edad, enfermedades de transmisión sexual, que sean diseñadas y ejecutadas con participación de los mismos adolescentes; acceso a servicios especializados y pruebas voluntarias de VIH-SIDA, con el debido respeto por la confidencialidad, entre otros.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

²¹⁵ Según explican Plan Internacional y la Universidad Nacional en su informe de 2007 a la Corte, específicamente en relación con la población desplazada del Chocó: “*La Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005 evidenció que la mayoría de la población en situación de desplazamiento, tiene problemas de salud, nutrición, vivienda, educación, embarazos desde los 12 o 13 años. Esta encuesta indica que el embarazo en adolescentes aumentó en Chocó, al 37 por ciento. // La maternidad a temprana edad ocasiona graves riesgos a las mujeres jóvenes y sus hijos, aun cuando en Chocó el embarazo en adolescentes forma parte del patrón cultural de algunos de sus grupos. La encuesta evidencia que por cada cinco adolescentes, una a los 17 años ya ha estado embarazada, siendo los 16.2 años en promedio la edad del primer nacimiento y la edad de la primera relación para hombres es de 13.4 años y 14.8 para mujeres.// Es importante tener en cuenta que sobre este tema hay múltiples factores que intervienen tales como las tradiciones culturales. En palabras de funcionarios de las Unidades Móviles del ICBF ‘...es cosa de nuestra cultura que las niñas desde muy jovencitas no piensan en educarse sino en tener un marido, unos hijos, entonces el mismo papá la misma mamá a los catorce años ya le están buscando el marido o la están influenciando para que lo consiga. La mujer después de los doce años empieza a ser un gasto de la familia y hay que buscar cómo sacarla de la familia... un niño no porque es fuerza de trabajo.’ (...) este tema es igualmente desolador a los anteriormente*

2.4.1.4.2. Salud materno-infantil. En el ámbito de la atención médica a las mujeres desplazadas gestantes y lactantes, se han demostrado ante la Corte deficiencias importantes en los ámbitos de (a) acceso a servicios de atención prenatal y durante el parto, y (b) altas tasas de anemia en mujeres embarazadas y lactantes que no van acompañadas de la debida suplementación con micronutrientes.

(a) En cuanto al acceso a servicios de atención prenatal y durante el parto, se reporta con base en la Encuesta Nacional de Verificación que un importante porcentaje de las mujeres incluidas en el RUPD no tuvieron controles prenatales (17%) o no fueron atendidas por un médico durante el parto (15%) – cifras que a su vez no reflejan la alta proporción de la población desplazada que no está incluida en el RUPD/SIPOD.²¹⁶ Se explica que en muchos casos las mujeres y adolescentes embarazadas no acuden a recibir estos servicios por desconocimiento, por temor a declarar su condición de desplazadas o ignorancia sobre los procedimientos a seguir y no estar incluidas en consecuencia en el RUPD/SIPOD, por los problemas de seguridad que coartan su movilidad en los lugares de asentamiento, o por no estar afiliadas al sistema general de seguridad social en salud.²¹⁷ Se ha resaltado la importancia del rol cumplido en este ámbito por organizaciones no gubernamentales, especialmente Profamilia, dadas las precariedades de la respuesta estatal.²¹⁸

mencionados. Aquí lo cultural influye notablemente, es decir que más allá de que los servicios prestados por el Estado frente a este tema no son adecuados, las pautas culturales de la mayoría de las poblaciones estudiadas complican la situación. Familias con un número de hijos que oscila entre 4 y 12, enfermedades de transmisión sexual sin tratamiento, hombres que no permiten que sus parejas planifiquen, mujeres embarazadas sin atención médica y embarazo en adolescentes, son solo algunas de las problemáticas con las que nos encontramos en este aspecto.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²¹⁶ Reporta la Comisión de Seguimiento que “según la ENV-2007, de las mujeres que están o estuvieron en embarazo en el último año, el 83% tuvo por lo menos un control prenatal. Además, de este grupo de mujeres, el 85% de las que ya no están en embarazo aseguró que su parto fue atendido por un médico o enfermera. Sin embargo, en la efectividad de las acciones de promoción y prevención para la salud materna de esta población, deja un gran vacío el hecho que un 11% de las mujeres que estuvieron embarazadas en el último año y ya no lo están, no hubiera alcanzado la fase del parto porque su embarazo falló o quedó interrumpido.”

²¹⁷ En este sentido, por ejemplo, Plan Internacional y la Universidad Nacional explican, en relación con la población desplazada de Cartagena, que “las mujeres y adolescentes embarazadas no van a los servicios de salud por desconocimiento o, por temor no salen cuando llegan a los asentamientos. Otras no asisten porque no están en el sistema, porque por temor no declaran su condición.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²¹⁸ Plan Internacional y la Universidad Nacional indican que “en Profamilia se hacen los controles prenatales, se brinda asesoría, se hace la inscripción para el sitio del parto, se aplican las vacunas, y si no aparece en el registro, se la envía a hacer la denuncia. Allí también funciona el programa PAMA (Padres Adolescentes, Madres Adolescentes) y se pueden encontrar niñas de 12 años embarazadas y de 17 años con 3 embarazos. Ellas afirman que desean los niños, porque es lo único de ellas. // En Arjona, el hospital desarrolla diferentes acciones con recursos del municipio para fortalecer programas que orientan en temas de salud sexual y reproductiva a los adolescentes. Hace tres años una ONG capacitó un grupo de base, trabajaban directamente con las madres que son adolescentes. No hay un tratamiento diferencial para población menor de 18 años en condición de desplazamiento.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de

(b) En cuanto a las altas tasas de anemia en mujeres embarazadas que no van acompañadas de medidas de suplementación nutricional, se reporta en el estudio de la Organización Panamericana de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos y la Comunidad Europea que el acceso a suplementos de micronutrientes esenciales para una gestación y lactancia sanas se registra en porcentajes sorprendentemente bajos de las mujeres y adolescentes en situación de desplazamiento en Colombia. Así, se informa que entre las mujeres gestantes, la suplementación con hierro alcanza al 27%, la suplementación con ácido fólico al 12%, y la suplementación con calcio al 12.6%²¹⁹; mientras que en las mujeres lactantes los porcentajes son incluso menores: suplementación con hierro 10%, suplementación con ácido fólico 3.5%, y suplementación con calcio 2.6%²²⁰.

desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007". Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²¹⁹ En términos del estudio: "Suplementos de micronutrientes Embarazadas. – Hierro: // Los porcentajes de población suplementada con hierro en ambas poblaciones son bajos, 27% de las mujeres en condición de desplazamiento y sólo 34% de estrato I receptor (gráfica 5.10). Hilando más fino en este componente, se registra además una muy baja adherencia a la medida de suplementación, pues en ningún grupo las intensidades de uso superan los cinco meses. Otro aspecto importante, es que generalmente las gestantes reciben la suplementación profiláctica, pero en muchas ocasiones, como muestran estos resultados, requieren cantidades un poco mayores, es decir dosis de tratamiento, las cuales deben ser formuladas por un médico. // - Ácido Fólico: La situación con este suplemento es aún más grave que la de hierro, con el agravante de que por su rol metabólico también tiene mucho que ver en la repercusión de las secuelas de la anemia en la gestante y no solo con su papel protector de las malformaciones del tubo neural. Sólo el 12% de la población desplazada y el 18.3% de la de estrato I receptor están suplementada con Ácido Fólico, lo cual es muy grave dado que se supone, de acuerdo con la norma, que por lo menos el mismo porcentaje de mujeres suplementadas con hierro, deberían estar recibiendo Ácido Fólico, y lo que se muestra es que el porcentaje, de por si bajo, de suplementación con hierro, es tristemente el doble de el de suplementación con Ácido Fólico (gráfica 5.10). // - Calcio: En calcio la situación es similar a la del Ácido Fólico en población desplazada, donde sólo alcanza el 12.6% de población desplazada. En población de estrato I receptor el porcentaje de suplementación con calcio, sin llegar a ser adecuado, es mayor que para las gestantes desplazadas, alcanzando el 28%. Habría que analizar adicionalmente con más detalle, el consumo de alimentos fortificados o enriquecidos así como el consumo de alimentos ricos en calcio (gráfica 5.10)." [OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (2005).]

²²⁰ "Suplementos de micronutrientes en mujeres lactantes. El panorama para la mujeres lactantes de los dos grupos no es mejor que lo que se registra para gestantes; por el contrario, aunque la norma nacional²⁶ logra involucrar a este grupo como sujeto de suplementación obligatoria con hierro, ácido fólico y calcio, los resultados son dramáticos, por decir lo menos, y a diferencia de las gestantes, fue imposible aproximar un nivel de adherencia por intensidad de uso, por la ambigüedad de la información reportada por las mujeres en esta condición fisiológica. // - Hierro: En mujeres lactantes, la suplementación apenas alcanza el 10% en desplazados el 12.3% en las de estrato I receptor lactantes, apenas alcanza el 12%, con un inicio tardío de la suplementación, por encima del cuarto mes de lactancia, al contrario de lo sugerido por la profilaxis, que debe darle continuidad a la suplementación que se trae en la gestación, y no suspenderla (gráfica 5.11). Los resultados en esta población refuerzan la álgida situación en materia de anemia de las mujeres en edad fértil, pues las medidas profilácticas de suplementación de hierro en el país no tienen coberturas, ni efectos significativos, sólo puede esperarse que empeore la situación, y que se den situaciones agudas en poblaciones de alto riesgo, como las examinadas en este estudio.// - Ácido Fólico: Tiene un porcentaje asombrosamente bajo, alcanzando sólo el 3.5% en mujeres lactantes desplazadas y el 44% en las de estrato I receptor. Es fácil concluir que la suplementación con Ácido Fólico en esta población, en ninguno de los dos grupos examinados, es significativa, a pesar de la importancia de este micro nutriente como protector de la anemia por déficit de hierro mas severa, dado su rol metabólico en el complejo hemínico, entre otras funciones fisiológicas, para la mujer en edad fértil y sus futuras gestaciones (gráfica 5.11). // - Calcio: Al igual que los

2.4.1.4.3. Infecciones de transmisión sexual (ITS). No se han llevado a cabo estudios precisos sobre los niveles de prevalencia de ITS, incluido el VIH/SIDA, entre los menores de 18 años en situación de desplazamiento – hecho que provee una indicación sólida sobre el nivel de importancia y prioridad que se ha otorgado al tema en las agendas oficiales a nivel nacional y territorial. Sin embargo, las percepciones de las organizaciones especializadas que trabajan en el campo, coinciden en que dichos niveles de prevalencia pueden ser preocupantemente altos,²²¹ entre otras causas por la desinformación y falta de educación en las formas de transmisión de estas infecciones, y los métodos de prevención.²²²

2.4.1.5. Salud oral. En este ámbito se presenta un vacío crítico – no se ha reportado la realización de ningún programa o campaña de prevención o atención en el campo de la salud oral de los niños, niñas y adolescentes desplazados.

2.4.1.6. Fallas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud que afectan con particular fuerza a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. Se ha documentado la existencia de una serie de fallas en el sistema de seguridad social en salud cuyo impacto negativo se proyecta de manera particularmente aguda sobre los menores de edad en situación de desplazamiento, tal y como se describe a continuación.

2.4.1.6.1. Una proporción significativa de los menores de edad desplazados no han sido afiliados al sistema general de seguridad social en salud. Según informa la Comisión de Seguimiento con base en los datos producidos por la Encuesta Nacional de Verificación, dentro del universo limitado de la población desplazada inscrita en el RUPD/SIPOD, el 20.8% no tiene afiliación formal al SGSSS.²²³

dos micronutrientes anteriores, puede decirse que es nula la suplementación con calcio, especialmente en las mujeres lactantes desplazadas (2.6%), con el agravante de que el calcio tiene un mayor requerimiento, por estar la mujer en el momento de producción de leche para su bebé, pues como se mostró en el acápite de adquisición y consumo, no hay déficit en el consumo de lácteos en ambos grupos examinados (gráfica 5.11).” [OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (2005).]

²²¹ Así, Plan Internacional y la Universidad Nacional indican que “*a pesar de que no existen datos oficiales sobre las ETS, los testimonios recogidos inquietan. Organizaciones no gubernamentales que atienden a niños han identificado varios casos de SIDA entre los participantes de sus programas y en contextos cercanos a ellos. Suponemos que la situación puede llegar a cifras alarmantes y consideramos prioritaria una documentación y monitoreo más completos al respecto. No se conocen programas de atención dirigidos a estos niños y niñas.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²²² La Encuesta de Profamilia de 2005 indica que las mujeres desplazadas desconocen en una significativa proporción los métodos de prevención del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual. La Comisión de Seguimiento, por su parte, informa con base en la Encuesta Nacional de Verificación, que “*frente a la pregunta sobre si algún miembro del grupo familiar de doce o más años de edad ha participado en programas de salud sexual y reproductiva, como planificación familiar, prevención de enfermedades de transmisión sexual y SIDA, citología vaginal, prevención de cáncer de mama y próstata, entre otros, un 27,8% de los grupos familiares contestó afirmativamente, en contraste con un 68,1% que no ha recibido este tipo de atención.*”

²²³ Indica en este sentido la Comisión de Seguimiento en su informe a la Corte de febrero de 2008: “*Por fuera del Sistema SGSSS todavía se encuentra un 20,8% de la población desplazada incluida en el RUPD; es decir, aproximadamente 1 de cada 5 personas desplazadas incluidas en el RUPD no se encuentra cubierta*

El estudio de la Organización Panamericana de la Salud presenta un panorama mayor de desafiliación, al explicar que solamente al 74% de la población en situación de desplazamiento se le aplicó la encuesta SISBEN.²²⁴ Es de esperarse que la población no incluida dentro del RUPD/SIPOD presente tasas muchísimo mayores de no afiliación; en cualquier caso, la no inclusión en el RUPD/SIPOD obstruye el acceso efectivo al sistema de salud, ya que para la prestación de los servicios requeridos las instituciones de salud exigen que se informe sobre el código de registro de cada persona como parte de la población desplazada.²²⁵

Por consiguiente, los menores de edad que dependen de los adultos presentes en cada grupo familiar o de cuidadores tampoco están afiliados formalmente al sistema.

2.4.1.6.2. A pesar de que la mayoría de la población desplazada cuenta con afiliación formal al Sistema General de Seguridad Social en Salud, diversas organizaciones reportan que ello no garantiza que los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a núcleos familiares formalmente afiliados tengan acceso efectivo a los servicios de salud que requieren.²²⁶

oficialmente por el SGSSS. Con el agravante de que la afiliación de esta población al SGSSS se concentra básicamente en el Régimen Subsidiado (71,2%) y que solamente el 7,5% está afiliado al Régimen Contributivo y al Especial. La distribución de la afiliación desagregada por sexo no presenta mayores brechas entre hombres y mujeres.”

²²⁴ En términos del estudio, “Al 74% de la población desplazada y al 82% de la población estrato uno receptor se le aplicó la encuesta SISBEN. De estos, un 89% fue calificado en nivel 1. Esta cobertura del SISBEN se ve reflejada en el indicador de demanda de servicios médicos, dado que la población desplazada demanda menos los servicios de salud que el estrato uno receptor, lo cual es grave en la medida que tienen unas mayores tasas de morbilidad general e incapacidad por enfermedad.” [OPS/PMA/CE: Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país (2005).]

²²⁵ Así lo indican Plan Internacional y la Universidad Nacional, ejemplificando la situación con el caso de Sincelejo: “Al presentarse en los centros hospitalarios, los adultos deben dar a conocer su código de desplazados para poder garantizar la atención. Esto hace que disminuya ostensiblemente la respuesta de salud ante las demandas reales de la población, nuevamente por el problema del subregistro.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²²⁶ Por ejemplo, en relación con la población desplazada en Quibdó, reportan Plan Internacional y la Universidad Nacional lo siguiente: “Afiliación a la Seguridad Social (...) Reportes hechos por el (...) ICBF permiten identificar que la mayoría de la población desplazada está afiliada al sistema de salud pero el problema es que estar dentro de él y tener un carnet no garantiza mayor cosa en un departamento donde hay una atención precaria e inadecuada. (...) Los desplazados reportan que tener el carné no les garantiza nada, debido a que la atención brindada en los hospitales es de baja calidad.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] Esta misma queja es reiterativa en las voces de los mismos menores de edad desplazados: en la sesión pública del 28 de junio de 2007, el menor de edad proveniente del barrio El Pozón informó que si no tienen un carnet de afiliación no reciben atención, y si los atienden tienen que pagar dinero que está fuera de su alcance; el menor de edad proveniente de Soacha explicó que se otorga preferencia a quienes tienen capacidad de pago, y que sienten que los atienden por caridad, con mala calidad; el menor de edad proveniente de Tumaco indicó que el hecho de estar en el registro único de población desplazada no permite acceder a buena atención en salud, ya que solamente certifica la condición de desplazamiento pero no otorga acceso efectivo a los derechos que constitucionalmente tienen; otro menor proveniente de Tumaco denunció el maltrato y el racismo del que

La población en situación de desplazamiento, y específicamente los menores de edad que la conforman, sufren violaciones de su derecho fundamental a la salud por las mismas causas generales que afectan el acceso al SGSSS por la población vulnerable del país. Sin embargo, esas falencias estructurales se ven sustancialmente agudizadas por ciertos factores propios del desplazamiento forzado, según se explica a continuación, resultando en dificultades aun mayores que las que debe afrontar la población vulnerable en general en el acceso al servicio de salud y afectando con particular fuerza a los niños, niñas y adolescentes desplazados.

2.4.1.6.2.1. Distancia física. Los pocos centros asistenciales existentes quedan lejos de los lugares de asentamiento, lo cual obliga a recorrer –usualmente a pie– largas distancias para acceder a servicios requeridos con apremio. Más aún, se ha reportado que no hay pediatras sino en los centros de salud de las cabeceras municipales, y son muy pocos; la distancia física a recorrer hasta la cabecera municipal, sumada a los costos de transporte, hace inaccesible el servicio.²²⁷ Esta distancia física y los costos que implica, aunada a las expectativas razonables de demoras e inefficacia del sistema, lleva a la población desplazada a abstenerse de acudir al sistema en casos de niños, niñas o adolescentes enfermos, recurriendo a otros métodos curativos o absteniéndose de intervenir.²²⁸

sienten que son víctimas por parte del sistema de salud, y un tercer menor de edad de Tumaco informó que la falta de un carnet de afiliación implica que los niños y niñas desplazados no acceden al servicio de salud. En el mismo sentido, en el estudio presentado a la Corte por la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional en junio de 2008, se explica: “*Se reconoce que hay mayor facilidad de acceso a los centros de salud aunque esto no garantiza su atención efectiva en el momento en que se requiere. Niñas y niños expresan como dificultades: obtener un carné de salud y los cobros por medicamentos; por tal motivo la automedicación y la utilización de remedios tradicionales sigue siendo la primera alternativa ante la enfermedad de los niños y niñas.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

²²⁷ Así lo indican Plan Internacional y la Universidad Nacional, específicamente en relación con el Chocó: “*Uno de los principales problemas presentados es el bajo índice de profesionales especializados (en todo el departamento del Chocó se cuenta con menos de 10 pediatras). El hecho que los centros de salud y los profesionales estén en las cabeceras municipales, hace que la población tenga que desplazarse con sus hijos enfermos en viajes que en promedio duran de 8 a 12 horas y cuestan alrededor de \$130.000 por persona. Eso implica que un niño enfermo que no tenga dinero para el transporte, no accede al servicio.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²²⁸ Este problema se ilustra en forma diciente en el informe presentado a la Corte por Plan Internacional y la Universidad Nacional en relación con la población desplazada en Quibdó, así: “*Ellos se ubican generalmente en los barrios marginales de Quibdó, a las afueras de las ciudades y los hospitales de primer y segundo nivel quedan a una o dos horas de sus hogares. Según una de las funcionarias de PROFAMILIA ‘...es gente que le toca salir desde la una de la mañana a el centro de salud a buscar una cita, y ponen en riesgo su vida y la de sus hijos, porque salir desde esa hora tiene muchos peligros, no hay transporte, a pie pueden ser una o dos horas, han violado a las madres desplazadas y agredido los niños, ha habido hurtos y hasta asesinatos, imagíñese un niño con fiebre o diarrea en estas condiciones...; y eso no quiere decir que al llegar a la clínica le van a dar la cita. Por eso prefieren quedarse enfermos en su casa, tratando su enfermedad con hierbas. Si consiguen la cita, se las dan para 3 o 4 días después, o en caso que les formulen exámenes el lío empieza con la autorización de DASALUD, complicando todo, entonces la gente pierde mucho tiempo, plata que para nosotros es poco pero que para ellos es mucho. Otro problema son los documentos, la gente no tiene claro los procedimientos y cuando van a la clínica por algún papel que no tienen los devuelven...’.*” [Plan

2.4.1.6.2.2. Problemas de la portabilidad de la afiliación al sistema entre distintos municipios. Según reportan testimonios de la población desplazada, las entidades prestadoras de salud – concretamente las administradoras del régimen subsidiado- a menudo se niegan a prestar servicios en municipios distintos a aquellos en los que se efectuó la afiliación original. Aunque las normas aplicables establecen que el servicio se debe prestar, se han presentado reiteradas quejas en este sentido. Cuando las ARS niegan el servicio, se genera el fenómeno que se ha denominado “paseo de la muerte” a distintos hospitales, buscando atención en cada uno de ellos e incidiendo en forma negativa sobre el estado de salud de los menores a quienes se ha negado la atención apremiante que requieren.²²⁹

2.4.1.6.2.3. Desorganización de la información sobre atención a población desplazada e incompatibilidad entre sistemas de información. Tanto a nivel nacional, como a nivel departamental y municipal, y al nivel de las entidades prestadoras de salud individualmente consideradas, existe una gran desorganización de la información atinente a los servicios prestados a la población en situación de desplazamiento, y específicamente a los menores de edad desplazados que requieren atención en salud. Esta falta de sistematización y monitoreo de la información básica por el SGSSS

Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En el mismo sentido, en el estudio presentado a la Corte por la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional en junio de 2008, se transmite el testimonio de una mujer en situación de desplazamiento en los siguientes términos: “*Si uno necesita atención especializada debe ir hasta la ciudad. Llegar allá nos cuesta \$7000 de ida y \$7000 de vuelta, sin derecho a tomarse ni un agua... Y si uno viaja con un niñito por ejemplo ya se le fueron más de \$20.000 para que le entreguen medicamentos como acetaminofen o ibuprofeno... eso uno lo compra mejor en la farmacia y no se gasta tanta plata que hace falta para la comida.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

²²⁹ Así lo indican Plan Internacional y la Universidad Nacional: “*Los niños y niñas en situación de desplazamiento, son víctimas de un fenómeno ya generalizado en la atención en salud a nivel nacional, el llamado ‘círculo de la muerte’; muchos de ellos en graves condiciones de salud deben deambular por las diferentes instituciones prestadoras de servicios de un municipio, sin finalmente ser atendidos de manera oportuna y adecuada, porque no hay centros de atención cercanos a los sitios de vivienda ni recursos económicos para el traslado.*” Para el caso de Quibdó se reporta en este mismo estudio que “*Aunque el municipio no cuenta con un sistema de información que permita conocer el número total de personas en situación de desplazamiento y los beneficios a ellos otorgados, se reconoce que muchas de ellas carecen de seguridad social o no logran que la ARS a la cual están afiliados les brinde atención en un municipio diferente a aquel donde fueron inscritos. ‘Hay muchas quejas de que las ARS no garantizan el servicio aunque la norma dice que los tienen que atender independientemente de donde se encuentren cuando es por desplazamiento’, afirma Carlos Mario Ramírez, director de la división de aseguramiento del Ministerio de Protección Social. // Esta falta de atención, que ocurre incluso con los niños y niñas, ha dado lugar al famoso ‘Paseo de la Muerte’, pues si las ARS niegan el servicio los desplazados acuden al hospital más cercano (por lo general, a gran distancia de la vivienda en los barrios periféricos) y allí no corren con mejor suerte, ya que muchos hospitales no atienden a desplazados porque según ellos el FOSYGA no reconoce estas cuentas. Según estudios de la OPS, más de la mitad de las muertes de niños se habrían podido evitar si se brindara una atención oportuna.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

en sus distintos niveles lleva a que se carezca por completo de estudios que permitan identificar y documentar las causas de morbilidad y mortalidad infantil y juvenil entre la población desplazada – se ignoran datos básicos como, por ejemplo, a cuántas personas en situación de desplazamiento se ha atendido efectivamente, cuáles estaban incorporados formalmente al sistema de salud como afiliados o beneficiarios, cuántos de ellos eran menores de edad, y cuáles fueron las causas de la consulta. Por otra parte, también se reportan problemas de compatibilidad entre los diversos sistemas de información que deben manejar las entidades prestadoras de salud y las autoridades competentes en este ámbito; ello conlleva el que, por ejemplo, no se pueda constatar si una persona está o no inscrita en el Registro Único de Población Desplazada por simple incompatibilidad entre sistemas de información.²³⁰

2.4.1.6.2.4. Desinformación. Se ha documentado un grave problema de desinformación entre la población en situación de desplazamiento sobre los procedimientos, requisitos y canales de acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo cual repercute directamente sobre el recurso a entidades de salud cuando sus niños, niñas o adolescentes lo requieren.

2.4.1.6.2.5. Falta de un enfoque preventivo. También se ha demostrado que las entidades y autoridades que conforman el SGSSS carecen de un enfoque proactivo de prevención en salud entre los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, pese a las condiciones de vulnerabilidad pronunciada en la que comprobadamente se encuentran frente a enfermedades prevenibles de la infancia, según se demostró en este acápite. En esta medida, al no desarrollarse actividades preventivas, los bebés, niños y niñas solo llegan a los centros de salud u hospitales cuando sus cuadros se han complicado y existe peligro de muerte.

2.4.1.6.2.6. Recurso frecuente a métodos de curación no comprobados científicamente. La sumatoria de los anteriores factores institucionales lleva a la población en situación de desplazamiento a recurrir a otros métodos curativos que están a su alcance, cuya eficacia para paliar las condiciones que generan las críticas condiciones de salud sus bebés, niños, niñas y adolescentes aún no han sido demostradas – aunque sí han resultado marcadamente insuficientes para contrarrestar el alarmante panorama de salud infantil y adolescente que se ha descrito en el presente capítulo.²³¹

²³⁰ Así lo informó a la Corte la Procuraduría General de la Nación durante la sesión pública del 28 de junio de 2007; allí se reportó que en aplicación del modelo de seguimiento que implementa, la Procuraduría ha constatado entre 2005 y 2007 que las Secretarías de Salud Territoriales desconocen las condiciones generales en que llegan niños y adolescentes desplazados, y quiénes entre ellos han sido retornados o reubicados, por lo cual no hay información necesaria sobre el número de niños atendidos, ni sobre sus necesidades. Las Secretarías de Salud a su turno se amparan en que las IPS no remiten oportunamente la información sobre este segmento poblacional. En este mismo sentido, Plan Internacional y la Universidad Nacional reportan a la Corte que “*la mayoría de hospitales y centros de salud no llevan registros acerca de cuántos de los atendidos son personas en situación de desplazamiento, lo que no permite tener cifras confiables acerca de las tasas de morbilidad de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a esta población. (...) Los sistemas de información no funcionan, las instituciones no comparten los datos, y estos a su vez no son sistematizados eficientemente. De igual manera cuando se encuentra información estadística, ésta nos e encuentra desagregada por grupos poblacionales, lo que hace difícil saber el número de población desplazada atendida y las razones por las cuales se solicitó el servicio.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²³¹ En este sentido, explican Plan Internacional y la Universidad Nacional a la Corte que “*la población ya no ve como alternativa de solución a sus problemas de salud consultar a un profesional en medicina; recurren*

2.4.2. Respuesta estatal a la situación.

La Corte Constitucional ha sido informada sobre la respuesta de las autoridades a la situación de salud de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, a través de dos medios: el informe aportado el 16 de julio de 2007 por el Director de Acción Social, y las distintas intervenciones efectuadas durante la sesión pública del 28 de junio de 2007 junto con sus respectivos soportes documentales. El informe del Director de Acción Social consta, a su vez, de dos partes: (a) una transcripción del informe del Ministerio de la Protección Social respecto de asuntos puntuales planteados en relación con la provisión del servicio de salud a los menores de edad desplazados, y (b) una transcripción del informe del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre las condiciones habitacionales de los menores de edad en situación de desplazamiento, las cuales se mencionaron en el curso de dicha sesión pública como causas directas de la alta morbilidad y mortalidad por enfermedades prevenibles. Por otra parte, en informes presentados previamente a esta Corporación, se ha reportado el desarrollo de distintos proyectos pilotos puntuales en el ámbito de la salud, en cooperación con entidades no gubernamentales, agencias de cooperación extranjeras y entidades internacionales.

2.4.2.1. El informe del Ministerio de la Protección Social consta de cinco partes: (1) una serie de consideraciones generales bajo el título “contexto”, (2) algunas consideraciones sobre barreras de acceso al sistema por falta de documentación o registro, (3) una descripción general de las acciones del Ministerio frente al tema de salud sexual y reproductiva, (4) una descripción general de las acciones del Ministerio en el campo de la formulación y entrega de medicamentos, y (5) ciertas consideraciones generales sobre la calidad del sistema de salud. Por la trascendencia del tema y para efectos de claridad, a continuación se transcriben los apartes correspondientes de este informe.

2.4.2.1.1. Bajo el título “Contexto”, se efectúan las siguientes apreciaciones:

“Luego de la sesión de información técnica de la referencia es preciso retomar algunas consideraciones que permiten clarificar el alcance de los avances en materia de atención a las poblaciones en situación de desplazamiento y en particular de los grupos con mayores necesidades dentro de dicha población.”

1.1. En la atención de la niñez, adolescentes y otros grupos poblacionales que demandan la aplicación del enfoque diferencial como las personas con discapacidad o los adultos mayores, hay corresponsabilidad de actores públicos y privados de acuerdo con la estructura y organización del Sistema de Protección Social y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, adoptado nuestro país.

1.2. La observancia y aplicación de las acciones propias de un enfoque diferencial deben corresponder a aquellas que propendan por la inclusión, es decir que den prioridad a la atención de los grupos con mayores dificultades de acceder a los programas y proyectos sociales con el fin de generar condiciones de igualdad y equidad con otros grupos poblacionales pero que a la vez controle los comportamientos adversos de otros conciudadanos por el interés de acceder a las prerrogativas definidas a favor de los grupos más vulnerables.

1.3. No todas las acciones del enfoque diferencial pueden determinarse de manera que puedan ser exclusivas para ciertos grupos de población, pues como en el caso del acceso a la vivienda o al agua y al saneamiento básico son intervenciones que van dirigidas a los mayores que pueden contraer obligaciones o que bajo el criterio de tutores, deben traducirlas en el cuidado y la protección de los menores. Es el caso de la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud en el que no se afilian solamente los menores sino que el aseguramiento cubre al grupo familiar.

1.4. Ahora bien, el Sistema de Protección Social orienta acciones de conformidad con los compromisos adquiridos con la Comunidad de Naciones y en particular contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para la reducción

entonces en muchas oportunidades, a conocimientos de medicina tradicional que empleaban desde antes de haber sido expulsados de su territorio. A lo ya mencionado sumamos los numerosos trámites para que haya un efectivo acceso a los servicios y la negligencia por parte de algunos funcionarios para atender a la población aun contando con la documentación requerida.”. En este mismo informe se reporta para la ciudad de Sincelejo que “se conocieron además casos en donde aún teniendo la carta de desplazamiento otorgada por Acción Social, los niños no son atendidos y los familiares recurren a prácticas populares en la comunidad.”

de la pobreza extrema y el hambre, la promoción de la igualdad entre los sexos, la reducción de la mortalidad de los menores de 5 años, la reducción de la mortalidad materna y el control del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis, con énfasis en los impactos sobre los niños niñas y adolescentes.

1.5. En desarrollo de los mandatos constitucionales, el Sistema de Protección Social garantiza el derecho a la salud individual y colectiva de la población colombiana financiando y cofinanciando la ampliación de la cobertura de afiliación al régimen subsidiado dando prioridad al grupo de las mujeres en estado de embarazo o período de lactancia que se inscriban en programas de control prenatal y postnatal, a los niños y niñas menores de cinco años y a la población en situación de desplazamiento, en su orden, teniendo en cuenta que en las familias en desplazamiento se encuentran los dos primeros grupos de población referidos. (Acuerdo 331 del 2006 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS).

1.6. Las acciones del Ministerio de la Protección Social como organismo rector y las entidades que conforman el Sistema buscan que los niños, niñas y adolescentes desplazados puedan ejercer el derecho a la salud y a la nutrición, emitiendo directrices y formulando y ejecutando proyectos que permitan construir entornos saludables y erradicar el trabajo infantil y juvenil, y adoptando estrategias para la prevención de la violencia intrafamiliar y sexual en coordinación con actores como las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud, las Entidades Promotoras de Salud, EPS, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, las Empresas Sociales del Estado, ESE, y otros sectores como educación y justicia.

2. Medidas adoptadas para garantizar el derecho a la atención en salud y priorizar la atención de la población en desplazamiento con énfasis en la niñez y la protección de la familia.

El Ministerio de la Protección Social y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud – CNSSS, como Organismos de Dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud, han venido adoptando medidas conducentes a la garantía del derecho a la salud de los grupos más vulnerables y en particular de la niñez y la adolescencia.

Estas medidas se expresan en los contenidos de Decretos, Acuerdos, Resoluciones, directrices y políticas que a través de la difusión y asistencia técnica se comunican tanto a funcionarios de las entidades corresponsables de su cumplimiento como de la comunidad.”

2.4.2.1.2. A continuación el informe responde a las afirmaciones puntuales efectuadas durante la sesión pública del 28 de junio respecto de barreras de acceso al sistema planteadas por la falta de documentación o registro de los menores de edad en situación de desplazamiento, así:

“3.5. La existencia de aparentes barreras de acceso a los distintos componentes del esquema de atención a la población desplazada, mencionadas en forma recurrente por los menores de edad que participaron en la sesión técnica, a saber:

a) La exigencia de portar un carné de salud para acceder a los servicios de seguridad social en salud.

Frente a este punto, el Ministerio de la Protección Social manifiesta:

La exigencia del carné solo es pertinente para aquella población que se haya afiliado a la Seguridad Social en cualquiera de sus regímenes, mas no es exigencia para quienes aún no lo hayan hecho. Cuando se surte la afiliación esta se soporta en la identificación plena de la persona que va a utilizar el cupo del régimen subsidiado asignado a la entidad territorial, de tal manera, que la forma como se precisa la condición de afiliado es a través del carné. Condición mínima, para efectos de, entre otras seguridades, evitar suplantaciones. En los casos en los que la persona en desplazamiento no cuenta con documentos de identidad se ha coordinado con las Registradurías Nacional y Delegadas la necesidad de priorizar la expedición del respectivo documento y con Acción Social la necesidad de priorizar la inscripción en el RUPD.

No obstante, es necesario precisar que las normas y los lineamientos emitidos desde el Ministerio son claros en ordenar que a ningún ciudadano colombiano se le niegue el servicio por no portar su documento de identidad y en el caso concreto de la atención a la niñez en desplazamiento se ha instruido que su atención prima sobre cualquier otro grupo poblacional que demande servicios en el sistema de salud.

Las orientaciones son claras para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS las Empresas Sociales del Estado, ESE y las aseguradoras, en el sentido de disponer de la base de datos, Registro Único de Población Desplazada RUPD, administrado por Acción Social, con el fin de que la verificación de los derechos de la persona que solicite los servicios se realice dentro de los criterios de confidencialidad y reserva y de igual manera, se constate que no existe doble afiliación al Sistema. Si el niño/ña está afiliado/a recibe los servicios del respectivo plan de beneficios. Si aun no está afiliado/a recibe los servicios como persona vinculada al sistema, con el derecho a todos los servicios necesarios para conservar o recuperar la salud.”

2.4.2.1.3. A continuación sigue un segmento del informe sobre salud sexual y reproductiva en los términos siguientes:

“Ausencia de la estrategia de promoción de salud sexual y reproductiva...”

La estrategia de promoción de la Salud Sexual y Reproductiva – SRR, está incluida como una de las principales líneas de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva adoptada en el año 2003, la cual retoma diversos antecedentes jurídicos y políticos, nacionales e internacionales con el objetivo general de mejorar la Salud Sexual y Reproductiva –SRR y promover el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos – DSR de toda la población con especial énfasis en la reducción de los factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, el estímulo de los factores protectores y la atención a los grupos con necesidades específicas. Se reconoce que la SSR está afectada por factores de inequidad asociados a la mayor carga que

enfrentan las mujeres en los eventos reproductivos debido a la baja participación de los hombres y a la falta de control social derivada de la poca participación y la ausencia de empoderamiento de las/os usuarios de los servicios.

Entre los principios que la inspiran y orientan están: Los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos, la búsqueda de la equidad (particularmente en términos de género y de justicia social), el principio de la igualdad de trato y de oportunidades (concepto que incluye el tratamiento diferenciado de las necesidades especiales), el empoderamiento, la intervención focalizada, y la concepción de la salud como servicio público que debe ser prestado con criterios de calidad, eficiencia, universalidad y solidaridad.

Es en ese sentido que las acciones propuestas en los Planes de Acción incluyen el manejo de dichos principios en los 6 componentes propuestos en la Política, tanto en las acciones de asistencia técnica a los Departamentos y en el fortalecimiento de las acciones institucionales e intersectoriales. De igual manera, se refleja en los contenidos de las estrategias de comunicación y movilización social diseñadas para impulsar los objetivos propuestos en las líneas de acción de la Política Nacional de SSR.

Son las instituciones y actores del Sistema General de Seguridad social en Salud (La Nación, Direcciones territoriales de salud EPS, EPS del Régimen Subsidiado, IPS y comunidad), quienes operan de acuerdo con la normatividad establecida y son los responsables de desarrollar acciones integrales de protección específica, detección temprana y atención en los eventos de salud.

A continuación se relacionan las normas que reglamentan en el SGSSS, la atención a nivel individual y colectivo.

La Resolución 412 de 2000 define las normas técnicas y guías de atención para la prestación de las acciones individuales de obligatorio cumplimiento en el Plan Obligatorio de Salud, POS, para las prioridades de salud pública dentro de las cuales está incluida la Salud Sexual y Reproductiva. Las siguientes son las normas adoptadas por esta Resolución para la atención individual integral en salud materna en el SGSSS:

- *La Norma técnica que reglamenta la atención prenatal se define como el ‘conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos que pretenden identificar los riesgos relacionados con el embarazo y planificar el control de los mismos a fin de lograr una gestación sana que permita un parto y nacimiento en condiciones adecuadas y sin secuelas para la madre y su hijo’.*
- *La Norma técnica para la atención del parto a nivel individual está definida como el ‘Conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones para la asistencia de mujeres gestantes en los procesos fisiológicos y dinámicos del trabajo del parto, expulsión del feto vivo o muerto con más de 20 semanas de gestación, alumbramiento y puerperio inmediato’. Con los siguientes objetivos:*
- *La Guía de Atención a la Mujer y al Menor Maltratados, se define como el ‘Conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones tendientes a detectar tempranamente, diagnosticar, ofrecer tratamiento y seguimiento a las mujeres y menores de 18 años víctimas de maltrato físico, psicológico o sexual, con el enfoque de manejo interdisciplinario e intersectorial’.*
- *La Norma Técnica para la Atención en Planificación Familiar a hombres y mujeres ‘Conjunto de actividades procedimientos e intervenciones dirigidas a hombres y mujeres en edad fértil, dentro de los cuales se encuentra la información, educación, consejería y anticoncepción, incluyendo la entrega de suministros para que las personas o parejas ejerzan el derecho a decidir libre y responsablemente si quieren o no tener hijos, así como su número y espaciamiento de ellos’.*
- *Por su parte, la circular 018 de 2004 establece que para implementar la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, las entidades territoriales deberán formular un Plan de Salud Sexual y Reproductiva que desarrolle los principios orientadores y estrategias de la misma, articule las intervenciones de los diferentes Planes de Beneficios alrededor de las siguientes líneas de intervención.*
- *Maternidad Segura: Las acciones de maternidad segura están dirigidas a garantizar a la mujer un proceso de gestación sano y las mejores condiciones para el recién nacido/a. Para ello, debe darse adecuada y oportuna atención desde la etapa preconcepcional y durante la gestación, el parto y el puerperio, manejar de los riesgos asociados a la maternidad en la madre y el hija/o y brindar tratamiento a todas las complicaciones que por factores biopsicosociales pueden surgir en este período.*
- *Desarrollo de estrategias de información, educación y movilización social que promuevan la captación temprana de la gestante y su adherencia a los programas de control prenatal y atención del parto institucional.*
- *Difusión e implementación de las normas de detección precoz de las alteraciones del embarazo, atención del parto y del recién nacido y de las guías de atención de las complicaciones hemorrágicas e hipertensivas del embarazo.*
- *Vigilancia del cumplimiento de los requisitos esenciales para la atención prenatal, del parto y del puerperio en la red de IPS públicas y privadas, de conformidad con lo establecido en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.*
- *Monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las acciones de detección temprana, protección específica y atención de las enfermedades de interés en salud pública en la población asegurada.*
- *Desarrollar o fortalecer el sistema de vigilancia de la mortalidad materna y perinatal.*
- *Planificación familiar: Las estrategias y acciones en cuanto a este tema tienen como propósito proporcionar el acceso de toda la población a métodos diversos, seguros, asequibles, aceptables y confiables para la planificación familiar mediante la consejería de calidad, el suministro oportuno del método elegido y la garantía de seguimiento a la utilización del mismo mediante los controles necesarios para la óptima utilización y adaptación a cada usuario/a.*
- *Promover la planificación familiar mediante estrategias de información, educación y movilización social.*
- *Difusión e implementación de la norma técnica de planificación familiar.*
- *Monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las acciones de la norma técnica de planificación familiar en la población asegurada.*
- *Salud Sexual y Reproductiva de los y las adolescentes: La SSR de la población adolescente comprende el ejercicio de una sexualidad libre, satisfactoria, responsable y sana, la prevención del embarazo precoz y la prevención y atención de eventos relacionados con la sexualidad y la reproducción.*

- *Promoción de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes mediante estrategias de información, educación, movilización social, en coordinación con el sector educación y demás sectores relacionados.*
- *Suministro de métodos de anticoncepción hormonal, de barrera y emergencia a adolescentes no asegurados en poblaciones en condición de desplazamiento, zonas marginales y de riesgo.*
- *Promover en las Instituciones Prestadoras de Salud el desarrollo de servicios de atención integral a los adolescentes.*
- *Evaluar la percepción de los/las adolescentes sobre las acciones y servicios de SSR dirigidos a ellos(as), factores protectores y comportamientos de riesgo.*
- *Cáncer de cuello uterino: Las acciones en este campo deben dirigirse a la promoción de factores protectores y a la reducción de factores de riesgo, el fomento del autocuidado mediante la realización de citología cérvico-vaginal (CCV), desde el inicio de la vida sexual, la detección temprana de este tipo de cáncer en servicios de salud mediante CCV en condiciones de calidad, la continuidad en el proceso de diagnóstico y tratamiento y el estricto seguimiento al mismo.*
- *Desarrollar estrategias de información, educación y comunicación para promover la toma de citología cérvico-vaginal y la prevención de los factores de riesgo asociados al cáncer de cuello uterino.*
- *Difusión e implementación de la norma técnica de detección temprana del cáncer de cuello uterino.*
- *Monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las acciones de la norma técnica de detección temprana del cáncer de cuello uterino en la población asegurada.*
- *Infecciones de Transmisión Sexual – VIH/SIDA: El trabajo en este campo comprende acciones dirigidas no sólo a las poblaciones vulnerables, sino a toda la población en su conjunto, relacionadas con la promoción de factores protectores y prevención de riesgos, el acceso de la población a la detección y el tratamiento adecuado de las ITS y el fortalecimiento de las acciones de vigilancia en salud pública.*
- *Desarrollo de estrategias de información, educación y movilización social para promover el ejercicio de una sexualidad responsable y sana.*
- *Difusión e implementación de las normas técnicas y guías de atención de la sífilis gestacional y congénita, ITS VIH/SIDA.*
- *Monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las acciones de normas técnicas y guías de atención de sífilis gestacional y congénita, ITS VIH/SIDA.*
- *Monitoreo y evaluación del cumplimiento de las acciones del Plan de eliminación de sífilis congénita para población asegurada y no asegurada.*
- *Desarrollar estrategias para la promoción del uso del condón.*
- *Promover la realización de prueba voluntaria de VIH a mujeres en embarazo.*
- *Promover la conformación de servicios de asesoría pre y pos test y prueba voluntaria de VIH.*
- *Mantener actualizado el diagnóstico de la situación de las ITS, VIH/SIDA salud y desarrollar la vigilancia de comportamientos sexuales y reproductivos.*
- *Impulsar procesos de negociación y concertación interinstitucional e intersectorial para la reducción de la vulnerabilidad y atención de las ITS, VIH, SIDA, con énfasis en los grupos más vulnerables.*
- *Violencia doméstica y sexual: El sistema de salud debe garantizar la atención integral a las víctimas de violencia doméstica y sexual, con sistemas adecuados de asesoría y referencia. Así mismo, se deben implementar mecanismos de vigilancia en salud pública de la violencia doméstica y sexual (SIVIF), que permitan tener información estadística completa y confiable que sirva para orientar las acciones del Estado, incluyendo la identificación de estrategias de prevención y detección temprana y la promoción de los factores protectores contra la violencia doméstica y sexual.*
- *Desarrollar estrategias intersectoriales e interinstitucionales de información, educación y comunicación para la prevención de la violencia doméstica y sexual y promoción de la convivencia familiar.*
- *Promover la conformación de servicios y redes de prevención, detección y atención integral a las víctimas de la violencia doméstica sexual.*
- *Implementación del Modelo de Atención Integral de la violencia y abuso sexual en la red de instituciones prestadoras de servicios.*
- *Diseño y aplicación de instrumentos para actualizar el diagnóstico y desarrollar la vigilancia de la violencia doméstica y sexual.*
- *Difusión e implementación de las guías de atención de la mujer y del menor maltratado.*
- *Monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las acciones de guías de atención de la mujer y del menor maltratado en la población asegurada.*
- *Garantizar anticoncepción de emergencia y la prevención de ITS a población vinculada, víctima de violencia sexual. Con el objeto de mejorar la cobertura de oferta anticonceptiva en jóvenes, la Dirección General de Salud Pública en su Plan de Acción para 2006 y 2007 incluyó las siguientes acciones: Fortalecimiento de la gestión territorial para el desarrollo y evaluación de planes y estrategias de promoción de la salud integral, fortalecimiento y ampliación de coberturas de las acciones de promoción de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, gestión territorial en aspectos conceptuales, legales, éticos y normativos, así como la minimización de riesgos asociados al consumo de alcohol y sustancias psicoactivas y planes territoriales para la promoción de estilos de vida saludables.*
- 1. *Sensibilización en SSR a personas de poblaciones pobres vulnerables de entidades territoriales con mayor riesgo, las cuales se benefician con actividades de información, educación, consejería y comunicación con enfoque de género en el marco de los derechos sexuales y reproductivos.*
- 2. *Fortalecimiento técnico para la aplicación de las normas técnicas y guías de atención integral que reglamentan los servicios de SSR para hombres y mujeres en 20 municipios; realización de acciones de tamizaje para detección de cáncer de cuello uterino y de seno, de próstata y testículo y provisión de servicios de información, educación, consejería y oferta de métodos anticonceptivos a hombres y mujeres más vulnerables, promoción de derechos sexuales y reproductivos y prevención de riesgos por medios masivos de comunicación.*

3. Capacitación y asistencia técnica a directores territoriales de salud y prestadores de servicios de salud de todas las regiones del país para la aplicación de la normatividad que reglamenta la promoción de la SSR y prevención de la fecundidad no deseada y de la mortalidad materna evitable con énfasis en adolescentes.
 4. Se realizó un convenio de Cooperación con el Fondo Nacional de Estupefacientes para la prevención escolar del consumo de drogas mediante la implementación de la Estrategia de Habilidades para Vivir en 128 instituciones educativas del país.
 5. Se formuló una estrategia de intervención denominada Pacto por la Vida: Hacia una rumba segura, con un componente pedagógico orientado a fortalecer mecanismos de autorregulación y disminución del daño que minimicen el riesgo de accidentalidad, criminalidad y carga de enfermedad.
 6. Se encuentra en ejecución el diseño de una estrategia integral de movilización social en medios de comunicación, orientada a propiciar la adopción de hábitos y conductas sexuales responsables e inducir la demanda temprana de servicios de SSR dirigida a la población general, especialmente a los grupos de mayor vulnerabilidad, y a la red de instituciones prestadoras de servicios de salud sobre deberes y derechos en el ámbito de la sexualidad y la reproducción en el SGSSS.
 7. Se construyó una línea de base sobre conocimientos, actitudes y prácticas de prestadores de servicios de salud en la que se identificaron barreras para acceder a los servicios de SSR en los que se incluye la Interrupción Voluntaria del Embarazo – IVE y se encuentra en elaboración la evaluación de capacidad de respuesta de las instituciones responsables de servicios de SSR y la ruta institucional a mujeres que requieren servicios de IVE.
 8. Se está realizando la difusión capacitación a EPS y EPS del Régimen Subsidiado y capacitación en aspectos normativos, médico-legales, de derechos humanos, género y equidad, en el contexto normativo que reglamenta la gestión de la salud sexual y reproductiva en el SGSSS.
 9. Fortalecimiento de la gestión territorial para el desarrollo y evaluación de planes y estrategias de promoción integral de la salud y reducción de la demanda insatisfactoria de métodos anticonceptivos en adolescentes, en los departamentos de Caquetá, Guainía, Meta, Guaviare, Cauca, Cesar, Huila, Arauca, Chocó, Amazonas, Magdalena, Guajira, Córdoba, Tolima, Vichada, Bolívar y Sucre. Entre los principales avances se pueden enunciar los siguientes:
 - Capacitación de 200 funcionarios coordinadores del PAB de alcaldías municipales, de IPS de I y II nivel, de EPS y ARS, de ICBF, SENA, Policía Nacional, ONGs, Profamilia, en los aspectos normativos en SSR para jóvenes en el contexto del SGSSS.
 - Revisión de aspectos conceptuales de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
 - Taller de sensibilización en la atención a adolescentes en las Instituciones de Salud, para identificar barreras de acceso; se realiza un repaso de las Normas Técnicas de Planificación Familiar y Detección de Alteraciones de jóvenes de 10 a 29 años.
 - Ejercicio de planeación donde se identifican los problemas de cada Departamento, causas, consecuencias, alternativas de solución; se elabora una matriz DOFA y se establecen los compromisos de cada una de las instituciones asistentes a los talleres.
 - El Departamento del Meta cuenta con Centros Integrales de Atención para el adolescente, localizados en 10 municipios, con 1753 líderes juveniles capacitados en temas de SSR.
 - En el Departamento de Guaviare y Distrito de Santa Marta, funcionan los Centros de Servicios Amigables del Proyecto Colombia.
- Aún persisten situaciones que impiden alcanzar las metas, como:
- Bajas coberturas en planificación familiar y atención de jóvenes en las instituciones de salud.
 - Deficiente capacitación de los funcionarios responsables de los programas.
 - Dispersión de acciones sectoriales e institucionales y de inducción de la demanda.
 - Baja participación del sector educativo y de las EPS a las convocatorias realizadas por las direcciones territoriales y en las actividades convocadas por el nivel nacional.
 - No existe un diagnóstico que permita conocer la magnitud de la problemática del embarazo en adolescentes, y en el 100% no tienen la población adolescente focalizada.
- Entre los compromisos asumidos por las entidades territoriales asesoradas se destacan los siguientes:
- Realizar y ajustar diagnósticos de la situación de SSR de adolescentes en los Departamentos.
 - Fortalecer alianzas intersectoriales e interinstitucionales con Educación, ICBF y Justicia en torno a la protección de derechos en SSR de adolescentes.
 - Realizar y divulgar los resultados de las encuestas de CAP en los Departamentos para planear acciones de intervención.
 - Realizar focalización de la población adolescente más vulnerable para priorizar intervenciones integrales en SSR.
 - Fortalecer actividades de demanda inducida en trabajo conjunto con todos los sectores involucrados, mediante la utilización de medios masivos e interpersonales.
 - Propiciar la creación de servicios de salud amigables para adolescentes en las instituciones de salud de los Departamentos y fortalecerlas en los que existen.
- Se encuentra en ejecución un Convenio con Fondo de Población de Naciones Unidas, para el diseño e implementación de Servicios de Salud Amigables para Adolescentes para ser implementado por las IPS del país. Igualmente, se adelanta el diseño de un proyecto intersectorial que tiene como propósito mejorar condiciones de educación, salud, protección social, bienestar y calidad de jóvenes de 10 a 19 años, en 9 municipios priorizados.
1. Fortalecimiento de la movilización social y la gestión integral de la prevención y tratamiento del VIH/SIDA y la prevención de la transmisión madre hijo y fortalecimiento de la asistencia técnica y evaluación de Planes de Prevención y Control de ITS y Sífilis Gestacional y Congénita en las direcciones departamentales priorizadas por el mayor riesgo de la población.
 2. Ejecución del proyecto del Fondo Global dirigido 'Construcción de una respuesta intersectorial en salud sexual y reproductiva, con énfasis en prevención y atención de ITS-VIH-SIDA, con jóvenes y adolescentes residentes en comunidades receptoras de población desplazada en Colombia' que busca disminuir la vulnerabilidad frente al VIH y el SIDA a jóvenes y adolescentes que viven en desplazamiento forzado por la violencia, en 48 municipios; se destacan los siguientes logros:

- Se cuenta con 34 alianzas de Entidades Ejecutoras desde lo local presentes en los 47 municipios y 9 localidades de Bogotá y 114 organizaciones en alianza, se cuenta con 56 instancias de coordinación municipal conformadas implementando el proyecto, 947 organizaciones participando en estas instancias y 1.151 miembros de los mecanismos locales capacitados.
- En levantamiento de información municipal: 56 líneas de Base territoriales, 92 Unidades de Base de Acción (UBA) seleccionadas y 52 planes locales de atención integral orientadas a poblaciones juveniles en contexto de desplazamiento.
- En la temática de atención y formación en Salud: 53 Equipos Intersectoriales conformados, 917 funcionarios de instituciones de salud capacitados, 143 servicios amigables municipales en salud sexual y reproductiva, 160 funcionarios capacitados en asesoría pre y post-prueba y toma de muestras, 23 servicios de referencia en red para atención integral de VIH/SIDA, 30.635 pruebas diagnósticas para VIH tomadas de forma voluntaria a jóvenes beneficiarios, con sus respectivas asesorías pre y post-prueba, 148 jóvenes diagnosticados como positivos para VIH, de los cuales 32 están recibiendo tratamiento antirretroviral (ARV), Aplicación de 9.408 encuestas de Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAP) de Línea de Base y 5.224 encuestas CAP de seguimiento.
- En la temática de atención y formación en educación: 1.690 funcionarios de las instituciones de educación capacitados, 315 instituciones educativas participando en el desarrollo del proyecto, 195 Instituciones Educativas con proyecto pedagógico en el PEI. Dentro de uno de los ejes más importantes para el proyecto, relacionado con la estrategia de formación entre pares, se han logrado capacitar 380.995 jóvenes líderes y en procesos de réplica.
- En la temática de emprendimientos juveniles como factor protector frente al VIH: 131 Emprendimientos en ejecución en 16 municipios de primera fase, 984 jóvenes beneficiarios.
- El Proyecto ha desarrollado una estrategia de comunicación, llamada 'En Todo tu Derecho', que tiene como objetivo promocionar factores de protección frente a las ITS, el VIH y el SIDA, a través de la construcción de proyectos de vida y la información sobre el ejercicio de derechos y cuenta con los siguientes elementos comunicativos:

1. Materiales tradicionales (comercial de televisión, pautas radiales, afiches, portacordonnes y manillas).
2. Concurso juvenil (artes visuales, música y literatura, en temáticas relacionadas con los ejes de acción del proyecto).
3. Movilización de medios (programa radial 'Dr. Love', en convenio con Caracol Radio a través de la emisora Radioactiva).

Se cuenta con líneas de base e indicadores de impacto y seguimiento.

Está en construcción un nuevo proyecto de país, para aplicar a la Séptima Ronda del Fondo Mundial y lograr recursos para poblaciones vulnerables, hombres que tienen sexo con otros hombres, población privada de la libertad, trabajadoras sexuales, habitantes de la calle, y reintegrados.

Finalmente, es importante mencionar la Anticoncepción incluida actualmente en el POS Subsidiado y Contributivo, así como que se encuentra en trámite, la inclusión de subdérmicos, inyectables y otros Anticonceptivos Hormonales Orales.

Vasectomía	Acuerdo 08 Resolución 5621/94	Acuerdo 351
Ligadura de Trompas	Acuerdo 08 Resolución 5261/94	Acuerdo 306
Anticoncepción Hormonal Oral	Acuerdo 228	Acuerdo 228
Dispositivo Intrauterino – DIU	Acuerdo 08 Resolución 5261/94	Acuerdo 306

2.4.2.1.4. Luego de la anterior enunciación, el informe del Ministerio presenta las siguientes consideraciones generales sobre el suministro de medicamentos:

“...suministro únicamente de medicamentos básicos para todo tipo de afecciones de salud...”

Frente a este asunto, es preciso señalar la existencia de medidas conducentes a garantizar el derecho al suministro oportuno y de calidad de los medicamentos esenciales, tanto para la población afiliada como para la no afiliada a la seguridad social en salud y en los casos en que esto no se cumpla por parte de las aseguradoras o los prestadores, la orientación para presentar las reclamaciones correspondientes ante las direcciones territoriales de salud y la Superintendencia Nacional de Salud.

Las disposiciones sobre medicamentos han previsto que los servicios médicos se presten por médicos y/o otros profesionales de la salud, idóneos, que cumplan lo establecido para laboratorio, radiología y otros medios diagnósticos y medicamentos esenciales, sin detrimento de la salud integral del paciente y de los más sanos preceptos de la ética y la profesión médica. De igual manera, los medicamentos y soluciones que se prescriban para el tratamiento del paciente, sea de uso hospitalario o ambulatorio, deberán ceñirse estrictamente a lo definido en el Manual de Medicamentos y Terapéutica establecido por el Plan Obligatorio de Salud.

Tanto el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS como el Ministerio de la Protección Social revisan y actualizan de manera permanente estas normas de acuerdo con los avances técnicos y científicos y con el fin de que respondan a los principales problemas de salud de la población. Entre las disposiciones más recientes tenemos los Acuerdos 228, 236, 263 y 282 del CNSSS y la Resolución 2933 de 2006.

El Acuerdo 228 del CNSSS, actualiza el Manual de Medicamentos del Plan Obligatorio de Salud y prevé que para garantizar el derecho a la vida y a la salud de las personas, podrán formularse medicamentos no incluidos en dicho manual, previa aprobación del Comité Técnico Científico.

Esta disposición establece que si el precio de compra de los medicamentos no incluidos en el manual, teniendo en cuenta el valor total del tratamiento, es menor o igual al precio de compra de los medicamentos que lo reemplazan o su similar, el suministro se haga con cargo a las entidades obligadas a compensar o EPS del Régimen Subsidiado y que si el precio de compra excede o es superior, la diferencia será cubierta con recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía.

Ordena además que las entidades obligadas a compensar, las EPS del Régimen Subsidiado y las Instituciones prestadoras de servicios de salud, deberán disponer la publicación de los listados de medicamentos consagrados en este Acuerdo, en los sitios de acceso al público que estén en las áreas de dispensación de tales medicamentos.

Mediante Acuerdo 232 del CNSSS se creó el Comité Técnico de Medicamentos y Evaluación de Tecnología como una instancia fundamental para el proceso de actualización de los Planes de Beneficios, cuyo objeto es el de apoyar al CNSSS en el ajuste y actualización del Plan Obligatorio de Salud (POS) usando la evaluación de tecnología y medicamentos. Como mecanismo para que el POS responda a los principales problemas de salud de la población colombiana, reemplazó al Comité Técnico de Medicamentos, creado mediante Acuerdo 51.

Igualmente, con el propósito de resolver las necesidades de prescripción la Resolución 02933 de 2006 del Minprotección Social establece la obligatoriedad de que las Entidades Promotoras de Salud, EPS y demás Entidades Obligadas a Compensar, EOC, y las EPS del Régimen Subsidiado, integren un Comité Técnico-Científico, CTC, conformado por un (1) representante de la EPS, EOC o ARS, según corresponda, un (1) representante de las Instituciones Prestadoras de Salud, IPS, y un (1) representante de los usuarios, que tendrán las siguientes funciones:

1. Analizar para su autorización las solicitudes presentadas por los médicos tratantes de los afiliados, el suministro de medicamentos por fuera del listado de medicamentos del Plan Obligatorio de Salud, POS, adoptado por el Acuerdo 228 del CNSSS y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.
2. Justificar técnicamente las decisiones adoptadas, para lo cual se elaborarán y suscribirán las respectivas actas.
3. Realizar evaluaciones trimestrales de los casos autorizados y el seguimiento sobre el resultado de la salud de los pacientes a quienes se les autorizaron dichos tratamientos.
4. Presentar al Ministerio de la Protección Social y a las autoridades competentes cuando estas los soliciten, los informes relacionados con su objeto y funciones.

En el párrafo señala que para los efectos de lo aquí dispuesto se entenderán por hechos de naturaleza asistencial, los relacionados con la atención en salud en las etapas de prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, según la intensidad de uso y los niveles de atención y grado de complejidad que se definan.

Dentro de los avances significativos en este proceso, mediante el Acuerdo 336 del CNSSS se incluye en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado la Fórmula Láctea con el fin de suministrar a los lactantes Hijos(as) de Madres VIH (+) durante los primeros 6 meses de edad, según lo recomendado en la Guía de Práctica Clínica para la prevención, diagnóstico y tratamiento de pacientes con VIH/SIDA.

En el caso de que la población en desplazamiento no se encuentre afiliada, la nación ha dispuesto para su atención recursos del Sistema General de Participaciones, complementados con recursos de la subcuenta ECAT del FOSYGA y Recursos de las Entidades Territoriales, existiendo las mismas obligaciones de parte de los prestadores respecto de la prioridad de la atención y la necesidad de suministro oportuno y de calidad de los medicamentos. En particular, en los convenios interadministrativos a través de los cuales se transfieren los recursos del nivel nacional, las cláusulas establecen varias obligaciones de las cuales se transcriben aquellas orientadas a que se materialice el derecho a la salud de la población en condición de desplazamiento:

'...3) Garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud de esta población, mediante: a. El mantenimiento actualizado del sistema de información del SGSSS, efectuando la necesaria coordinación con la red de prestadores de servicios de salud y Acción Social con el fin de facilitar la tenencia y manejo de las bases de datos bajo los principios de confidencialidad y reserva; b. El establecimiento de los mecanismos de difusión, que permitan a la población objeto y a las diferentes entidades integrantes del SNAIPD en el nivel territorial conocer: La ruta de acceso a los servicios de salud, la red de instituciones prestadoras de servicio definida, los servicios ofrecidos por cada institución de acuerdo al nivel de complejidad. c. El establecimiento de mecanismos de seguimiento, evaluación y control de los servicios brindados a la población objeto del convenio y la adopción de las medidas correctivas pertinentes por el Departamento – Instituto Departamental de Salud y por la Red de Prestadores definida. 4) Audituar la facturación y las intervenciones medicoquirúrgicas y cancelar a las IPS los servicios de salud prestados a las víctimas de desplazamiento forzoso por la violencia, de acuerdo con los plazos y los requisitos establecidos en los respectivos subconvenios contratados y/o en las normas vigentes. 5) Llevar el registro ordenado de los servicios prestados a la población desplazada por la violencia, con sus documentos soportes. 6) Presentar oportunamente ante el Ministerio, informes y certificaciones los primeros quince (15) días del mes inmediatamente siguiente al corte para rendición de informes previstos en la cláusula tercera del presente convenio, detallando la ejecución de los recursos de conformidad con los parámetros, formatos y estructura, en medio magnético, que defina el Ministerio. Los informes serán el resultado del proceso de auditoría e interventoría que el Departamento – Secretaría de Salud, realiza a los informes y soportes financieros presentados por las IPS. El primer informe debe contener: a. La relación de instituciones que conforman la red prestadora de servicios de salud a través de la cual se atenderá a las personas objeto del presente convenio que incluya: nombre de la entidad, nivel de complejidad, número del convenio, representante legal, funcionarios responsables del subconvenio o contrato, servicios contratados, dirección, teléfonos y correos electrónicos. B. La estrategia desarrollada para difusión de la Red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, listado de registro de participantes y actas de las reuniones en las cuales se realizó la difusión. C. La copia del subconvenio o contrato perfeccionado con instituciones que conforman la red prestadora de servicios de salud a través de la cual se atenderá a las personas objeto de este convenio. El informe final, además, deberá contener: a. Un resumen de los movimientos que afectan la cuenta a la que ingresaron los recursos objeto de este convenio, indicando los montos de los ingresos y egresos, y las fechas de los movimientos. B. Nombres de los beneficiarios de los pagos. C. Copia de los extractos bancarios correspondientes al período de vigencia del convenio. 7) Realizar la evaluación y seguimiento a las acciones de promoción a la salud, prevención de la enfermedad que realicen las instituciones prestadoras de servicios contratadas. 8) Dar cumplimiento a las órdenes, circulares y lineamientos que emita el Ministerio de la Protección Social relacionadas con Sistemas de Información, vigilancia en salud pública, aseguramiento, prestación de servicios y demás tendientes a garantizar el acceso efectivo de la población a los servicios de salud. En particular, implementar la herramienta informática validada en el Departamento del Valle, la cual permite el registro, reporte y análisis oportuno de la información relacionada con la prestación de servicios prestados a la población en

desplazamiento y la presentación de los informes para interventoría. Así mismo, implementar el Sistema de Atención Temprana articulado a la Red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, SAT-RIAS, conforme al Acuerdo de intención suscrito entre este Ministerio y Acción Social y Cooperación Internacional. 9) Gestionar con la mayor celeridad las acciones tendientes a garantizar la atención integral en salud de la población en desplazamiento sin capacidad de pago que se encuentre en su jurisdicción territorial. 10) Suscribir las modificaciones que sean necesarias y ajustar el monto de los recursos del convenio, cuando fuere necesario con el fin de garantizar el cumplimiento del objeto del convenio de conformidad con las normas vigentes. 11) Elaborar y enviar a tiempo los informes que requieran El Ministerio y los organismos de control y vigilancia.'

Por su parte, el Acuerdo 244 de 2003 del CNSSS, da prioridad a la identificación de potenciales beneficiarios del Régimen Subsidiado mediante instrumentos diferentes a la Encuesta SISBEN o listados censales como el caso de la población infantil abandonada, población indígena y población en condición de desplazamiento forzado.

Dado que la población en situación de desplazamiento ha presentado inconvenientes con sus documentos de identidad, se contempló que el Registro Único de Población Desplazada – RUPD, se constituyera en un listado censal, para que las personas y grupos familiares allí registrados accedieran directamente.

La priorización, es decir, la ordenación de los potenciales afiliados al Régimen Subsidiado en la jurisdicción territorial, se modificó, ‘subiendo’ a la población desplazada al 3er puesto dentro de estos criterios, después de las madres cabeza de familia (que también pueden ser desplazadas, con lo que se confirma la prioridad general de las mujeres desplazadas para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud) y de los niños menores de 5 años. En forma general, se debe interpretar que dicho orden de priorización genera que los primeros ciudadanos en ser afiliados en las ampliaciones de cobertura, o cuando se realicen reemplazos al interior de los afiliados por fallecimientos, u otras causas, sean: Recién nacidos y menores desvinculados del conflicto armado, mujeres cabeza de familia y embarazadas o en período de lactancia de la población del área rural y aquellas en situación de desplazamiento que cumplen además estas condiciones.

De otra parte y en concordancia con el principio de Equidad e Igualdad, en la operatividad del Régimen Subsidiado, se establecen cupos exclusivos, financiados 100% con recursos del Fondo de Seguridad y Garantía – FOSYGA, para la población en situación de desplazamiento, desde el año 2004, Acuerdo 262 de marzo de 2004.

El Gobierno cumple así, en lo referente a la ampliación de coberturas del Régimen Subsidiado en Salud, en términos de y para la población desplazada en particular, con lo estipulado en el Artículo 17 de la Ley 387 de 1997. Su aplicación, es decir, la atención prioritaria y especial a las mujeres y niños, particularmente, a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos, es responsabilidad en primera instancia de los municipios y en segundo lugar de los departamentos, de conformidad con el principio de descentralización administrativa.

En todo caso, y para formalizar en la reglamentación del sector esta situación, se espera que los Entes Territoriales observen de manera estricta lo estipulado por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud – CNSSS en términos, particularmente, de priorización, tal y como se estableció en el Acuerdo 331 de 2006, con el cual se ajustó de forma inicial la operación del Régimen Subsidiado a lo ordenado por la Corte. Sobre el particular se ha instruido debidamente a las entidades territoriales, para que se haga la afiliación exclusiva de la población en desplazamiento recibida en cada jurisdicción, de conformidad con la información suministrada por parte de Acción Social a cada ente territorial.

En armonía con el Decreto 2131 de 2003, el Artículo 63 del Acuerdo 244 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud quedará así:

‘Atención en salud de la población afiliada al Régimen Subsidiado en condición de desplazamiento forzado y desmovilizada del conflicto armado. La ARS debe garantizar la prestación de servicios de salud en el municipio al cual se traslada este afiliado. La Entidad Territorial deberá mantener la continuidad hasta la terminación del contrato de aseguramiento. Terminado este período, la garantía del aseguramiento corresponderá a la entidad territorial donde se encuentre radicado’.

2.4.2.1.5. Por último, el informe del Ministerio de la Protección Social contiene las siguientes consideraciones generales sobre la calidad del servicio de salud en el país:

“...mala calidad en la prestación de los servicios o simple falta de disponibilidad de los mismos...”

El Ministerio de la Protección Social en su propósito de definir un derrotero de mediano y largo plazo para el sector, emitió la Política Nacional de Prestación de servicios de Salud de 2005, la cual busca convertirse en el marco que promueva una actuación articulada, no solo de los distintos actores que hacen parte de la red de prestadores de servicios públicos y privados de salud, sino de otros sectores, como la academia, las entidades territoriales, los reguladores, los aseguradores, las organizaciones de usuarios y las entidades vinculadas con la investigación y el desarrollo.

En esencia busca lograr que la información sobre la calidad se convierta en un bien público que permita orientar las decisiones de los agentes en el sistema, modernizar las formas de operación de los prestadores públicos, consolidar las redes de servicios de salud para optimizar recursos y mejorar acceso y desarrollar un sistema de incentivos para prestadores en todo el territorio colombiano.

Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud – SOGCS.

En concordancia con la Política, en el año 2006, se expidió el Decreto 1011, mediante el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud – SOGCS del Sistema General de Seguridad Social en Salud; que se define como el conjunto de instituciones, normas, requisitos, mecanismos y procesos deliberados y sistemáticos que desarrolla el sector salud para generar, mantener y mejorar la calidad de los servicios de salud en el país.

Las acciones que desarrolle el SOGCS se orientarán a la mejora de los resultados de la atención en salud, centrados en el usuario, que van más allá de la verificación de la existencia de estructura o de la documentación de procesos los cuales solo constituyen prerrequisito para alcanzar los mencionados resultados.

Para efectos de evaluar y mejorar la calidad de la Atención de Salud, el SOGCS deberá cumplir con las siguientes características:

1. Accesibilidad. Es la posibilidad que tiene el usuario de utilizar los servicios de salud que le garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2. Oportunidad. Es la posibilidad que tiene el usuario de obtener los servicios que requiere, sin que se presenten retrasos que pongan en riesgo su vida o su salud. Esta característica se relaciona con la organización de la oferta de servicios en relación con la demanda y con el nivel de coordinación institucional para gestionar el acceso a los servicios.

3. Seguridad. Es el conjunto de elementos estructurales, procesos, instrumentos y metodologías basadas en evidencias científicamente probadas que propendan por minimizar el riesgo de sufrir un evento adverso en el proceso de atención de salud o de mitigar sus consecuencias.

4. Pertinencia. Es el grado en el cual los usuarios obtienen los servicios que requieren, con la mejor utilización de los recursos de acuerdo con la evidencia científica y sus efectos secundarios son menores que los beneficios potenciales.

5. Continuidad. Es el grado en el cual los usuarios reciben las intervenciones requeridas, mediante una secuencia lógica y racional de actividades, basada en el conocimiento científico.

Se definieron como componentes del SOGCS:

1. El Sistema Único de Habilidades: (...)

2. La Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad de la atención de Salud (...)

3. El Sistema Único de Acreditación: (...)

4. El Sistema de Información para la Calidad (...)

Las instituciones actualmente están desarrollando procesos para adecuarse a lo ordenado por la Resolución, para fin de año de 2006 se esperaba el reporte de la información, lo cual significará un gran avance en la consecución de metas de mejoramiento que beneficien a los usuarios del sistema.

Igualmente la reunión Técnica sobre Vigilancia de Eventos Adversos realizada en octubre del año 2006 y que reunió a las instituciones acreditadas permitió evaluar el progreso de la estrategia de vigilancia de eventos adversos en estas instituciones líderes en el país identificando notables resultados en la mejora de la atención.”

2.4.2.2. El informe del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sigue la misma línea: contiene una descripción de algunas actividades generales de esta entidad, en aparente respuesta a varios puntos que se mencionaron en la sesión pública del 28 de junio de 2007 y se enuncian y abordan a lo largo del reporte, que culmina con algunas anotaciones del Director de Acción Social, así:

“Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial

Respecto de la política de vivienda y en especial la atención en alojamiento para la población en situación de desplazamiento es importante señalar que la unidad de atención es el hogar en el cual se incluyen los menores de edad y que de acuerdo a condiciones especiales de vulnerabilidad de dichos hogares, se determina la prelación en la atención por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – FONVIVIENDA, mediante la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social urbana, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 3^a de 1991, en el Decreto Ley 555 de 2003, y sus normas reglamentarias.

En este sentido, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Fondo Nacional de Vivienda asignó 37.613 subsidios a hogares de población en situación de desplazamiento, entre los cuales se han atendido 85.709 menores de edad.

Por otro lado, reiteramos que el acceso efectivo al goce de una solución de vivienda es un proceso que se ampara en la concurrencia de los esfuerzos del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales, a través de una serie de herramientas legales y técnicas establecidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la generación de suelo con vocación vivienda de interés social y la financiación de vivienda, así como de la Legislación vigente donde se definen las obligaciones y responsabilidades de quienes intervienen en la ejecución de la política de vivienda de interés social y de los municipios como entes encargados de la aprobación, vigilancia y control durante la ejecución de los proyectos, los cuales se encuentran claramente definidos en las siguientes Leyes y Decretos, así:

[Sigue enunciación de distintos artículos de la Ley 136 de 1994 (arts. 1, 3, 5, 187), la Ley 388 de 1997 (arts. 36, 37, 91, 92, 103, 117, 120), la Ley 400 de 1997 (arts. 2, 18, 19), la Ley 3^a de 1991, y el Decreto 564 de 2006 (arts. 3, 41, 49, 51, 52, 56, 63, 68)].

Es importante anotar que el municipio a través de la Oficina de Planeación o la Curaduría concurre en forma previa dentro del proceso, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 9^a de 1989, la Ley 136 de 1994, la Ley 388 de 1997, la Ley 400 de 1997, el Decreto 33 de 1998 y el Decreto 564 de 2006, con el objeto de vigilar y controlar las actividades de construcción y enajenación de los inmuebles destinados a vivienda, en este caso de vivienda de interés social, expedir las licencias de construcción y urbanismo, las disponibilidades inmediatas de servicios públicos, controlando la ejecución y desarrollo de las obras en los términos de dichas licencias y verificando el cumplimiento de las mismas y de las normas sismorresistentes. Es de señalar que la información y documentación expedida por las autoridades municipales constituyen actos administrativos que dan cuenta de la viabilidad del proyecto y que para todos los efectos legales se encuentran amparados en la presunción de legalidad que determina su regularidad con el ordenamiento jurídico superior.

En este punto es de precisar, con relación al Artículo 12 literal b) de la Ley 3^a de 1991, lo siguiente:

El artículo sub-examine señala:

'(...) b) Administrar los recursos nacionales del Subsidio Familiar de Vivienda en coordinación con las administraciones locales, para la construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de la vivienda de interés social, de acuerdo con las normas previstas en el Capítulo II de la presente Ley'.

El anterior postulado legal hace referencia a la participación de FONVIVIENDA dentro del subsistema de financiación de la política Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana como el organismo del nivel nacional encargado

de la asignación de los subsidios familiares de vivienda, mas no como el único concurrente dentro de dicho subsistema, por cuanto las autoridades municipales podrán concurrir dentro del subsistema de financiación mediante el otorgamiento de subsidios municipales de vivienda en dinero o en especie, figura que se ve claramente identificada dentro del Concurso de Esfuerzo Municipal y en la Bolsa Única Nacional, en el cual la entidad territorial aporta adicionalmente recursos en tierra u obras de urbanismo para el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social en los cuales interactúa como oferente o uniones temporales de entidades privadas constructoras. Es de anotar que en el artículo 10 del Decreto 975 de 2004 respecto de la comparecencia del ente municipal se señala que: 'Los municipios y distritos, en su carácter de instancias responsables a nivel local de la política en materia de vivienda y desarrollo urbano, participarán en el programa de subsidios a la demanda, de conformidad con las reglas y modalidades establecidas en el presente Decreto'.

Por último señalamos que de conformidad con el Decreto 250 de 2005, por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, prescribe respecto de la atención en Hábitat para la población en situación de desplazamiento que: 'La política buscará, entonces, mejorar las condiciones de vida, a través de proyectos habitacionales promovidos por los Entes Territoriales, con el apoyo de los Comités Departamentales, municipales y Distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia, en concurrencia con los programas de vivienda de interés social que desarrolle el Gobierno Nacional en el ámbito del SNAIPD' (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada).

Teniendo en cuenta la concurrencia requerida de las entidades territoriales para garantizar el acceso efectivo de la población en situación de desplazamiento a una solución efectiva de vivienda, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – FONVIVIENDA mediante las comunicaciones relacionadas con las radicaciones No. 3200-2-111350 de fecha noviembre de 2005, 3200-3-17390 de febrero de 2006, 3200-2-107874 de octubre de 2006, AGHV 1024 del 11 de octubre de 2006 conjunta con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 3200-E2-10729 de fecha 7 de febrero de 2007, 3200-I3-41724 de fecha 25 de abril de 2007 y 3200-I3-42143 de fecha 26 de abril de 2007, se ha solicitado a los Alcaldes Municipales, Distritales, Gobernadores y oferentes de planes de vivienda la información sobre las estrategias adelantadas por las entidades territoriales respecto de la solución de vivienda para la población en situación de desplazamiento. Igualmente y con el apoyo del Grupo de Gestión, Hábitat y Vivienda de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se adelanta un seguimiento a las gestiones de los alcaldes para generar los proyectos de vivienda en los cuales se posibilite la aplicación de los subsidios asignados, en algunos casos incorporando recursos gestionados mediante la cooperación internacional para materializar estos proyectos.

Respecto de los requerimientos puntuales señalados en el Auto 167 de 2007, me permito informar:

Punto 3.6, literal b: problemas de acceso al agua potable.

Punto 3.6, literal c: problemas de salubridad y limpieza derivados tanto de las características de sus viviendas como del entorno en el cual se ubican.

De conformidad con el Decreto 975 de 2004, en el proceso de aplicación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana otorgados por el Gobierno Nacional para la población en situación de desplazamiento, se garantiza que las viviendas entregadas a los beneficiarios tengan acceso a servicios públicos, en especial al agua potable y al alcantarillado.

En ese sentido, los planes de vivienda se construyen a partir de lotes urbanizados definidos en el artículo 2 del mencionado decreto así: 'Se entiende por lote o terreno urbanizado, para cualquier modalidad de solución de vivienda, aquel que cuenta con las acometidas domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía, vías de acceso y espacios públicos conforme a la normatividad urbanística de cada municipio'.

Reiterando lo anterior, respecto del requisito de elegibilidad que deben cumplir todos los planes de vivienda en los que se aplican subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, el Decreto 975 de 2004 en su artículo 17 enumera: 'REQUISITOS PARA LA ELEGIBILIDAD. Las metodologías y condiciones para el otorgamiento de la elegibilidad de los proyectos serán definidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; como mínimo, deberá exigirse lo siguiente: 1. Disponer de licencia de construcción y de urbanismo, otorgada conforme a las normas vigentes por quien tenga la competencia legal en los municipios o distritos. La licencia que se otorgue deberá hacer expresa referencia a la disponibilidad inmediata de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, vías de acceso, y planos con los diseños para desarrollos futuros de las viviendas, si fuere el caso'.

Por otro lado, y respecto de los asentamientos en los que reside actualmente la población en situación de desplazamiento los cuales cuentan con condiciones precarias respecto del entorno y aprovisionamiento de servicios públicos domiciliarios en especial acueducto y alcantarillado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asesora a las entidades territoriales respecto de estrategias y proyectos para la legalización urbanística y el mejoramiento integral de barrios, con el fin de mejorar las condiciones de la calidad de vida de las ciudades, articulando la política de vivienda, agua potable y saneamiento básico y la red JUNTOS contra la extrema pobreza. Apoyando los mencionados procesos de mejoramiento integral de barrios y legalización urbanística, se asesora a las entidades territoriales aportando los criterios técnicos para la estructuración del programa de Saneamiento para Asentamientos – SPA en el marco del programa de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB y la política de asentamientos humanos precarios.

Los hogares en situación de desplazamiento también pueden acceder a programas de mejoramiento de vivienda, línea que actualmente se ofrece a través de la bolsa especial de población en situación de desplazamiento, así como por otros programas nacionales para el acceso al subsidio familiar de vivienda de interés social urbana, que permiten mejorar las condiciones intrínsecas de la vivienda tales como:

1. Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta.
2. Carencia o vetustez de acometidas domiciliarias de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.
3. Carencia o vetustez de baños y/o cocina.
4. Existencia de pisos en tierra o en materiales inapropiados.
5. Construcción en materiales provisionales tales como latas, tela asfáltica y madera de desecho.
6. Existencia de hacinamiento crítico, cuando el hogar habita en una vivienda con más de tres personas por cuarto, incluyendo sala, comedor y dormitorios.

Adicionalmente, frente a este punto, el Ministerio de la Protección Social manifestó que la competencia legal sobre el agua potable y el saneamiento básico, está asignada a los municipios para lo cual la Nación transfiere recursos a través del Sistema General de Participaciones; dado que generalmente los asentamientos de población desplazada se ubican en lugares inhóspitos en donde las condiciones de servicios públicos y conexión a redes no existen, es necesario hacer un esfuerzo interinstitucional e intersectorial con el fin de mitigar las consecuencias que sobre la salubridad generan estas condiciones. En ese sentido desde la Nación, se ha suscrito la Agenda de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Protección Social, el SENA, Acción Social y la Organización Panamericana de la Salud – OPS/OMS; existe un Comité Nacional de Entornos Saludables funcionando; se ha conformado la Red Nacional de Vivienda Saludable, se han definido y comunicado Lineamientos Nacionales de sobre Entornos Saludables, en los cuales se precisa el énfasis de aplicar esta Estrategia en las poblaciones vulnerables y en especial en las poblaciones en situación de desplazamiento.

De igual manera, se ha producido material didáctico y comunicacional, utilizado en aproximadamente 2.000 Instituciones Educativas, que aplican la estrategia de Escuela Saludable; el SENA ha incluido la Estrategia de Entornos Saludables en el Currículo de Auxiliares de Salud y ha dado apoyo técnico a Acción Social en la capacitación de la Estrategia de Vivienda Saludable.

Para apoyar acciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, se ha incorporado el concepto de vivienda saludable – VS, en los proyectos de vivienda de interés social.

La Agenda Interinstitucional, se soporta en la necesidad de desarrollar la Estrategia de Escuela Saludable en todos los 32 departamentos y los 4 distritos del país. Actualmente la Estrategia de Escuela Saludable tiene recursos a través de los Planes de Atención Básica, PAB, ahora planes de salud pública Departamentales y Municipales de Salud.

Igualmente, la Estrategia de Vivienda Saludable, EVS, se desarrolla en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Nariño, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, Santander, Tolima y Valle del Cauca. En el marco de esta estrategia se ha realizado formación de 2.300 facilitadores, 8.364 agentes comunitarios, 79.000 familias capacitadas, en estos 15 departamentos del país; esto incluyó la visita domiciliaria a 14.351 familias.

En el mes de junio corriente, se difundió el Plan de Acción Intersectorial, en el marco de los compromisos de la Agenda de Cooperación Interinstitucional.

Punto 3.6, literal f: problemas en el goce efectivo de su derecho a la vivienda (inundaciones y humedad derivadas de las características y localización de sus viviendas, inexistencia de albergues y soluciones de alojamiento de emergencia, características indignas de las viviendas a las que efectivamente pueden acceder y hacinamiento).

Para la población en situación de desplazamiento asentada en desarrollos urbanísticos ubicados en zona de riesgo, pueden ser sujeto de procesos de reubicación formulados por las entidades territoriales, con el apoyo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Fondo Nacional de Vivienda a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social urbana mediante procesos específicos destinados a atender comunidades en eventual riesgo de calamidad pública y técnico en cuanto a la generación y ajuste de Planes de ordenamiento territorial para generar suelo urbanizable así como la formulación de los proyectos de vivienda de interés social.

No obstante que la población en situación de desplazamiento puede acceder a auxilios de arrendamiento a través de la Ayuda Humanitaria de Emergencia o de subsidios de arrendamiento por intermedio de la bolsa especial de población en situación de desplazamiento, la política sobre albergues temporales es responsabilidad de las entidades territoriales en razón a las responsabilidades legales relacionadas en las consideraciones preliminares del presente escrito.

Las especificaciones de las viviendas respecto de las condiciones culturales del hogar así como del tamaño del mismo están sujetas a las determinaciones que se consideren en la formulación de los diferentes planes de vivienda, las cuales son responsabilidad de las entidades territoriales y de los oferentes en general. Es de anotar que no obstante lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por intermedio de la correspondiente entidad evaluadora de los planes de vivienda, se encarga de priorizar el desarrollo de los proyectos que ofrezcan las mejores condiciones de habitabilidad para sus ocupantes, respaldando la generación de soluciones de vivienda digna.

En ese orden de ideas, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial firmaron la Agenda de cooperación Interinstitucional para el Desarrollo de las Estrategias de Entornos Saludables, con lo cual se avanzará en el desarrollo de estrategias de entornos saludables en escuelas y viviendas dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones especialmente las más vulnerables, mediante la integración de acciones entre otras como:

1. Determinar lineamientos técnicos para proyectos de vivienda acordes a la diversidad étnica y cultural acompañados de asistencia técnica.
2. Integrar estrategias de entorno saludable en las políticas, normas y reglamentos nacionales que se expidan para el diseño y construcción de la vivienda de interés social orientados a la protección de la familia, la niñez y la adolescencia.
3. Promover la inclusión del concepto e vivienda saludable en los planes departamentales, distritales y municipales para apoyar a la población vulnerable y en situación de desplazamiento ubicada en asentamientos precarios.

Acción Social con referencia a este punto, tal y como se ha mencionado en anteriores informes y espacios, ha apoyado en el período 2004 al 2007, a través del aporte de recursos por la suma de \$199.400 millones, acompañamiento en el direccionamiento de política pública de vivienda, divulgación y promoción y gestión de proyectos, a los ministerios de ambiente, vivienda y desarrollo territorial y ministerio de agricultura y desarrollo rural, para la ampliación de cobertura de atención de asignación del subsidio familiar de vivienda como apoyo complementario al esfuerzo de las entidades territoriales en la generación de planes y programas de acceso a soluciones de vivienda. En este sentido el Gobierno Nacional dirige su esfuerzo presupuestal y programático para la generación de soluciones de viviendas entendidas como el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro en las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda.

En atención a lo establecido en el Decreto 250/05, estableció la estrategia de Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, que consiste en acciones para la atención de las necesidades básicas habitacionales inmediatas que permiten facilitar el asentamiento de los hogares desplazados que se encuentran en proceso de retorno o reubicación, brindando a su vez acompañamiento psicosocial – Construcción del Plan de Vida, promoción de hábitos saludables, actualmente se ejecuta en alianza con agencias de cooperación internacional de USAID, aunando esfuerzos técnicos y económicos, las acciones se enfocan en vivienda, infraestructura en servicios públicos, dotación mínima de espacios vitales y saneamiento básico, los mecanismos utilizados para la implementación se realiza mediante el suministro de kits de materiales de construcción, construcción de alojamientos temporales y mejoramiento de habitabilidad.

En relación con los resultados de la estrategia de Mejoramiento de Condiciones de habitabilidad, obtenidos en la concurrencia entidades cooperantes, administraciones locales y regionales, y organizaciones privadas, en el periodo 2005 a junio de 2007, ha destinado la suma de \$21.400 millones para la atención de aproximadamente 10.000 hogares en situación de desplazamiento. A la fecha se han atendido más de 5.000 hogares, con una inversión que supera los \$7.000 millones de pesos focalizados en 89 municipios de 23 departamentos.”

2.4.2.3. Durante la sesión pública del 28 de junio de 2007, la Viceministra de Salud del Ministerio de la Protección Social proveyó algunos datos y explicaciones que resultan pertinentes para la presente decisión. Explicó que en el Viceministerio se han identificado tres líneas principales de trabajo en relación con la población en situación de desplazamiento: cobertura, financiación, y salud pública.

(a) En cuanto al tema de la cobertura en salud, explicó que existe un programa específico, unido al programa Familias en Acción, que busca que todos los menores de edad beneficiados por este último tengan acceso a la atención en salud. No se proporcionaron explicaciones adicionales sobre este programa, ni durante su intervención verbal ante la Corte ni en el informe escrito aportado por el Director de Acción Social.

(b) En cuanto al tema de la financiación, explicó que existen acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud que permiten garantizar la financiación de la afiliación y atención de la población en situación de desplazamiento, mediante tres mecanismos: (i) la afiliación al régimen contributivo, (ii) la afiliación al régimen subsidiado, y (iii) la entrega de recursos a entidades departamentales y distritales del país para que allí sean atendidos quienes no acceden a un carné del régimen subsidiado. También indicó que existen capítulos especiales en dichos acuerdos sobre los menores de edad en situación de desplazamiento. Por último, señaló que se están haciendo esfuerzos para ampliar el acceso al régimen subsidiado y la consiguiente carnetización, a través de convenios interadministrativos con las entidades territoriales; e informó que hasta el primero de agosto siguiente, habría cupos adicionales para trescientas mil (300.000) personas en situación de desplazamiento. Ante una solicitud de aclaración formulada por la Sala, la Viceministra explicó que la prioridad fundamental para el Ministerio ha sido la identificación de dicha población, ya que según indicó, una gran cantidad de personas y familias en situación de desplazamiento se ha beneficiado del régimen subsidiado nacional, al cual han sido afiliadas sin presentarse como desplazadas. También informó que en el Chocó hay un programa para identificar a quienes tienen doble cedulación o no tienen cédula, para efectos de ampliar la cobertura del régimen subsidiado; y reportó que se realizan jornadas con los alcaldes, invitándolos y dándoles instrucciones sobre la movilización de la población desplazada y su carnetización a través de las ARS y EPS del régimen subsidiado.

(c) Por último, en cuanto al tema de la salud pública, la Viceministra efectuó descripciones generales de algunas acciones del sistema en relación con la vacunación y la salud sexual y reproductiva; en cuanto a la vacunación, señaló que se está llevando a cabo a través del programa Familias en Acción y otros esfuerzos adicionales en lugares como el Chocó; y en cuanto a la salud sexual y reproductiva, señaló que se llevan a cabo jornadas de promoción entre adolescentes en coordinación con los sectores educativos y Acción Social, las cuales incluyen el suministro de

métodos de anticoncepción y la realización de tareas de promoción integral de la salud en conjunto con las IPS.

2.4.2.4. El delegado del Viceministerio de Vivienda también se pronunció durante la sesión pública del 28 de junio de 2007, señalando varios puntos distintos, que sin embargo tenían en común un señalamiento constante de la responsabilidad de las entidades territoriales tanto en el diseño y provisión de soluciones habitacionales a la población desplazada, como en el incumplimiento material de las metas fijadas y los bajos niveles de cobertura de sus programas:

- (a) Señaló en primer lugar que la provisión de vivienda y soluciones habitacionales a la población en situación de desplazamiento se basa en la concurrencia de los esfuerzos de las entidades nacionales y los entes territoriales. Explicó que el Gobierno Nacional ha dispuesto herramientas legales y técnicas para asegurar un mejoramiento en la calidad de vida en las ciudades, y que estas herramientas son aplicadas por las entidades territoriales de acuerdo con sus propias prioridades de vivienda de interés social, entre las cuales se enmarca el tema de la vivienda para población desplazada.
- (b) A continuación, precisó que las necesidades de mejoramiento habitacional se garantizan a través de la herramienta de asignación de subsidios; pero que el acceso efectivo al mejoramiento de vivienda y de entorno se basa en la gestión de las entidades territoriales en relación con proyectos específicos de mejoramiento habitacional; en otras palabras, el mejoramiento de las viviendas está “amarrado” a los proyectos urbanísticos de las entidades territoriales y de los oferentes de proyectos de vivienda.
- (c) En cuanto a los temas del tamaño de la vivienda y de los espacios de habitación y recreación y su adecuación al tamaño y necesidades de las familias, informó que se trata de una situación que debe “conciliarse” con las entidades territoriales en tanto responsables de la formulación de los proyectos. Indicó que las políticas son respaldadas por el Ministerio, pero éste cuenta con restricciones respecto de los proyectos efectivamente formulados, puesto que son las entidades territoriales en unión temporal con los constructores quienes desarrollan materialmente dichos proyectos.
- (d) Acto seguido mencionó la existencia de un “Pacto de Vivienda con Bienestar” con el ICBF, cuyo objetivo es la reducción de las condiciones de hacinamiento y los problemas generados por la mala calidad de los espacios habitacionales, otorgándole prelación entre los demás problemas a resolver. Sin embargo, no se profundizó más en este punto.
- (e) También informó que a través de la bolsa especial para población desplazada se ha atendido a 85.700 menores, a través de los 37.600 subsidios asignados hasta ese momento a la población en situación de desplazamiento; ello equivale, según se informó, a dos terceras partes de la población total que se ha postulado al subsidio. Sin embargo, informó que solo el 48% de los subsidios se han aplicado efectivamente – menos de la mitad, dado que el desarrollo de los proyectos urbanísticos a los que se aplican dichos subsidios es responsabilidad de oferentes particulares o de entidades territoriales. Se informó en términos generales que el Ministerio ha puesto en marcha acciones de ampliación de la oferta de vivienda, pero no explicó en qué consisten.
- (f) En relación con los alojamientos temporales, indicó que esta es una responsabilidad exclusiva de las entidades territoriales, ya que dentro de sus competencias se encuentra el desarrollo urbanístico y de proyectos de vivienda. Indicó que el Ministerio también apoya soluciones temporales mediante

subsídios de arrendamiento, que se otorgan hasta por 24 meses; pero que para el caso de población desplazada dicha temporalidad supera términos de tres o cuatro años después de ocurrido el desplazamiento, por lo cual es imposible que se cubra esta demanda mediante los subsidios de arrendamiento. Criticó, en fin, la débil política de las entidades territoriales, que no han provisto soluciones efectivas para la población desplazada. Igualmente recordó que, en forma independiente a estos subsidios de arrendamiento, la Ayuda Humanitaria de Emergencia provista por Acción Social incluye un componente de pago de arrendamientos hasta por 3 meses.

(g) Reiteró que el Ministerio tenía abierta la convocatoria para subsidios de mejoramiento de vivienda para la población desplazada hasta el 6 de julio; sin embargo, explicó de nuevo que los procesos de mejoramiento se encuentran “amarrados” a las actuaciones previas de las entidades territoriales, tales como la legalización de los “barrios subnormales” donde se asienta la población desplazada, y la provisión de un complemento al subsidio nacional, sea en dinero o en la formulación de proyectos de financiación. Indicó en este sentido que los subsidios cuentan con una limitación prevista en las normas aplicables, en el sentido de que se requiere un complemento provisto bien sea por las entidades territoriales o por las familias desplazadas beneficiarias. Recalcó, por lo tanto, que más del 50% de los subsidios asignados a la población desplazada no se han traducido en soluciones materiales de vivienda, por falta de oferta de proyectos.

(h) Ante una solicitud de aclaración formulada por la Sala, el representante de Acción Social intervino para precisar que en el proyecto de ley del Plan de Desarrollo se ha incluido un artículo que consagra expresamente la obligatoriedad del aporte de las entidades territoriales para la materialización de los subsidios.

2.4.3. Valoración constitucional de la situación.

El artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece los elementos mínimos componentes del derecho a la salud de los menores de 18 años y las obligaciones estatales correlativas, en los términos siguientes:

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;*
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;*
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;*
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;*
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;*
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.*

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños. (...)”

El derecho de los niños, niñas y adolescentes desplazados a contar con los servicios médicos y de saneamiento esenciales forma parte de su derecho básico a contar con un nivel de vida adecuado, derivado del derecho al mínimo vital y codificado en el Principio Rector 18. Por su parte, el Principio Rector 19 condensa las obligaciones internacionales de Colombia frente a la salud de las personas en situación de desplazamiento, que se aplican con mayor fuerza a los menores de edad: “*1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufren discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas*”.

La salud sexual y reproductiva de los menores de edad en situación de desplazamiento también ha de ser objeto de medidas especiales de protección y promoción estatales; así lo establece el Principio Rector 19, en virtud del cual “*se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole*”, y “*se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos*”.

2.5. Obstáculos de acceso, permanencia y adaptabilidad del sistema educativo –cuarto problema transversal a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento-.

El derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento es violado por distintos factores. (1) En primer lugar, el desplazamiento forzado como tal rompe el proceso educativo preexistente, en forma abrupta y violenta, constituyendo así un evento traumático que necesariamente ha de desembocar en la suspensión temporal del proceso y la posterior reinserción del menor de edad a un nuevo entorno educativo, o a la terminación de tal proceso de formación por las condiciones de existencia que rodean al desplazamiento y las cargas que éstas imponen a los menores de 18 años.²³² (2) En segundo lugar, los menores de edad en situación de desplazamiento en el país son afectados por ciertos problemas comunes en el ámbito educativo, que en la práctica obstaculizan gravemente o hacen nugatorio el goce efectivo de su derecho a la educación y la continuación y culminación satisfactoria de los diversos ciclos de formación integral. Dichos problemas comunes, identificados por la Corte con base en diversos informes especializados, se ubican en los ámbitos de (i) el acceso al sistema educativo, (ii) la permanencia en el sistema y la continuidad del proceso educativo, y (iii) la adaptabilidad real del sistema y sus modelos pedagógicos a la situación extraordinaria de los menores de edad desplazados por el conflicto armado, pese a las medidas formales y jurídicas adoptadas por el Gobierno en relación este aspecto.

²³² Así lo explica, por ejemplo, la Fundación Dos Mundos en su informe a la Corte: “(...) *El derecho a la educación se afecta gravemente con el desplazamiento, pues niños y niñas pierden la continuidad de su formación escolar, y un tiempo importante que frecuentemente no pueden recuperar. La Corte Constitucional ha señalado la afectación del derecho a la educación en relación con niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, por la interrupción de sus ciclos de formación educativa, y porque enfrentan dificultades para acceder a las instituciones educativas en los lugares de recepción.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008].

Al mismo tiempo, la educación y la permanencia en el sistema educativo son instrumentos de la mayor trascendencia y efectividad para la protección integral de los menores de edad desplazados.²³³

2.5.1. Problemas de acceso al sistema educativo.

Numerosas fuentes reportan a la Corte la existencia de altos números de niños en situación de desplazamiento que no están escolarizados. La Encuesta Nacional de Verificación aportada a la Corte en febrero de 2008 constató que dentro del universo restringido de los menores de edad que están incluidos en el RUPD/SIPOD, existe una tasa de desescolarización cercana al 20%, particularmente en los niveles de educación secundaria y media.²³⁴ Sin embargo, esta medición no da cuenta de la población desplazada menor de edad que no ha sido incluida en el sistema oficial de registro. Las entidades especializadas en el campo han informado a la Corte que, de acuerdo con sus

²³³ Tal y como lo expresa ACNUR, “*la educación es una herramienta central en la protección de los niños(as) desplazados(as). En contextos de crisis sociocultural y conflicto armado, la educación tiene también un importante papel en el desarrollo de habilidades para la convivencia y el fortalecimiento del capital social y humano de las víctimas. // Entendida así, la educación de calidad y en ambientes de aprendizaje seguros y sanos, es un cimiento de los procesos de construcción de la paz.*” [Soporte escrito de la Intervención del ACNUR en la Audiencia de la Corte Constitucional sobre el Enfoque Diferencial de Edad desde la Perspectiva de los Niños(as) y Adolescentes Desplazados(as)] En el mismo sentido se pronuncian la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional: “*...es el espacio escolar el lugar donde confluye un importante porcentaje de niños y niñas víctimas del desplazamiento y por tanto el escenario posible desde el cual desarrollar acciones que contribuyan a hacer realidad los postulados de la CDN y a avanzar hacia los cambios democráticos que deseamos pues como en la escuela coexisten elementos contradictorios de reproducción y de cambio de la vida social, en ella se tiene la oportunidad de hacer intervenciones con miras a la transformación social.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] De la misma manera, la Fundación Dos Mundos explica a la Corte que “*aún con debilidades, las escuelas constituyen, en muchas comunidades de llegada, la infraestructura más estable y sostenible de la respectiva comunidad; una política pública para la garantía de los derechos de niños y niñas en situación de desplazamiento deberá, por tanto, fortalecer las instituciones educativas en su función de espacio protector que brinde a niños y niñas las posibilidades de desarrollar conocimientos, pero así mismo socializar de manera positiva y ejercer su derecho a la recreación. // En conclusión, consideramos que los esfuerzos del estado deben superar el enfoque cuantitativo para ir más allá de los cupos y los modelos pilotos. La política en materia de educación de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento debe promover el respeto y el trato digno para niños y niñas en situación de desplazamiento, así como dotar a los maestros de herramientas que les permitan adoptar acciones específicas de apoyo para esta población. Se esperaría la generación de una escuela no maltratante, que incentive y valore las innovaciones de los y las maestras, que fomente la participación de los estudiantes y que sea uno de los ejes para la garantía de derechos de niños y niñas, de manera articulada con otras iniciativas y sostenible. (...) Las comunidades escolares deben ser objeto de atención para el desarrollo de programas de acompañamiento y formación en herramientas psicosociales de forma que resulten en espacios útiles para la superación de los efectos emocionales ocasionados por el conflicto y espacio para la recreación de posibilidades de integración social.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008].

²³⁴ Así, se indica que “Entre la población desplazada inscrita en el RUPD y cuyas edades fluctúan entre 5 y 17 años, según la ENV-2007, el 80,3% asiste a preescolar, primaria, secundaria o media, mientras que el 18,9% no asiste a ningún nivel educativo.”

propias valoraciones, aproximadamente la mitad de la población menor de 18 años en situación de desplazamiento está por fuera del sistema educativo.²³⁵

Según los estudios de dichas entidades especializadas, esta situación de falta de acceso de la mitad de la población desplazada menor de 18 años al sistema educativo obedece a una serie de causas concurrentes: (1) falencias en los sistemas de medición de la demanda y de registro y monitoreo de las actuaciones efectivamente emprendidas, (2) barreras de acceso planteadas por el sistema educativo mismo –que incluyen costos de ingreso, exigencia de documentos y otros obstáculos indirectos-, (3) dificultades derivadas de la distancia física entre los planteles educativos y los lugares de asentamiento, y (4) factores socioculturales derivados de la desinformación y la escasa valoración de la educación por parte de las familias y cuidadores de los menores de edad en situación de desplazamiento. Estos factores se describen brevemente a continuación.

2.5.1.1. Falencias en los sistemas de medición de la demanda y de registro y monitoreo de las actuaciones efectivamente emprendidas. Existen graves fallas en los sistemas de información con base en los cuales operan las autoridades competentes, en la medida en que (a) no existen mediciones precisas, ni siquiera aproximadas, sobre el número real de menores de edad en situación de desplazamiento que requieren acceso a instituciones educativas; y (b) no existen registros precisos de las acciones efectivamente emprendidas por las autoridades para garantizar tal acceso al sistema educativo, de su alcance o impacto concreto – no existe un registro del número de menores de edad en situación de desplazamiento efectivamente inscritos dentro del sistema educativo, ni de quienes asisten a las escuelas sin estar formalmente inscritos a estas-. Más aún, existen serios problemas de compatibilidad entre los distintos sistemas de manejo de información y bases de datos que operan las diferentes entidades estatales competentes.²³⁶ A lo anterior debe sumarse el serio problema de subregistro de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, descrito arriba, y que excluye a todos los menores que no están oficialmente registrados del sistema

²³⁵ “No se conocen datos exactos sobre la cantidad de niños por fuera del sistema pero, de acuerdo con la información obtenida, podemos considerar que al menos la mitad de ellos no están ingresando a espacios educativos.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] Por su parte, la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia informa que “*la respuesta estatal en esta materia se ha enfocado en la creación de cupos educativos que no son suficientes para cubrir el déficit. Según datos estadísticos de la Fundación MENCOLDES, durante el período 2005 a 2006 el porcentaje de niños y niñas que asistieron a centros educativos es de 22% frente a un 78% que no asistió.*” [Informe de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, aportado a la Corte Constitucional con motivo de la sesión técnica, 28 de junio de 2007]

²³⁶ En tal sentido, el informe de Plan Internacional y la Universidad Nacional de junio de 2007 se explica, para el caso específico de Cartagena, que “la deficiente coordinación entre las instituciones para el manejo de la información que se le suministra a la Población Desplazada en cuanto al trámite de cupos escolares, es una de las causas de no ingreso de los niños y niñas al sistema educativo. (Secretaría de Educación – Acción Social – UAO). Y si a lo anterior sumamos que la Secretaría de Educación no cuenta con una base de datos de Población Desplazada, el panorama no puede verse peor. Además, el subregistro en el SUR dificulta el acceso a las instituciones educativas.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

educativo.²³⁷ En esas condiciones, se hace imposible tanto el diseño razonable de medidas estatales con base en la demanda real de servicios educativos por la población desplazada, como la evaluación de su impacto real sobre el goce efectivo del derecho a la educación.²³⁸ Como se indicará más adelante, se ha reconocido por diversas fuentes que el Ministerio de Educación Nacional ha hecho un esfuerzo significativo por aumentar el número de cupos escolares para niños, niñas y adolescentes desplazados.²³⁹ Sin embargo, al desconocerse el número de cupos que

²³⁷ Explica en este sentido Plan Internacional: “*Las fallas en el registro continúan siendo uno de los principales obstáculos para el ingreso al sistema. A pesar de los esfuerzos adelantados por las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, todavía existe mucha desinformación acerca de los procedimientos necesarios para realizar este trámite. En este sentido consideramos prioritario adelantar campañas de información extramural en las comunidades de asentamiento que estimulen a los padres a adelantar los trámites de inscripción, buscando que éstos tengan la mayor flexibilidad y facilidad posibles.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²³⁸ Plan Internacional y la Universidad Nacional señalan en este sentido que “*la falta de actualización en los datos y la inconsistencia de los distintos sistemas de información, no permite tener un dato exacto del número de niños y niñas en situación de desplazamiento en edad escolar, lo cual dificulta el diseño de acciones efectivas. (...) El aumento de la cobertura reportado por las Secretarías de Educación, solo representa un porcentaje de la totalidad de la población en edad escolar. No se conocen datos exactos sobre la cantidad de niños por fuera del sistema pero, de acuerdo con la información obtenida, podemos considerar que al menos la mitad de ellos no están ingresando a espacios educativos.*” En este mismo informe se explica, para el caso específico de Cartagena, lo siguiente: “*Existe una limitación en materia de recursos técnicos y tecnológicos para garantizar que se actualicen las bases de datos existentes en Acción Social o en la Secretaría de Educación de Cartagena, con lo cual es difícil saber la demanda de cupos de la PD. La resolución 166 que es el sistema de información del sector educativo es incompatible con el SUR. Sin embargo, se reportan allí solamente 1501 niños/as en situación de desplazamiento al interior del sistema educativo en colegios oficiales, hace falta el dato de cuántos reportan las escuelas comunitarias o educación contratada. Para el año 2003, el sistema RUT de la Pastoral Social estimaba en casi 12.400 los cupos educativos requeridos para la niñez y la juventud desplazada en la ciudad de Cartagena. (...) Como ya se ha dicho, se presenta una gran dificultad en las instituciones para la identificación de la población desplazada que se matricula en las mismas. No hay participación de la población desplazada en las veedurías sobre los mecanismos de definición y seguimiento del Banco de Oferentes que permita ajustarlos a sus necesidades.*” Y en relación con la población desplazada de Quibdó, se reporta: “*(...) El municipio no cuenta con un diagnóstico certero acerca de cuántos niños y niñas en situación de desplazamiento son atendidos; se asume que a la Secretaría han llegado alrededor de 1500 solicitudes por cupos, uniformes y kits escolares. Muchos de los niños no se encuentran inscritos en los registros de Acción Social y por tal motivo, así se sepaa que son desplazados no pueden asumirse como tal y se vinculan al sistema educativo como población vulnerable.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²³⁹ Las organizaciones especializadas en el campo han reconocido que, en efecto, se ha presentado un aumento en el número de cupos escolares para menores de edad desplazados: “*En términos generales se encontró que efectivamente se amplió la cobertura en los cuatro municipios. A pesar de que no se recogieron datos oficiales en todos los sitios visitados, la información permite concluir que sí hay una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que ingresan al sistema educativo.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

objetivamente se necesitan por carecer de un sistema de medición apropiado que de cuenta de la demanda, estas medidas de aumento de cupos escolares se quedan cortas frente a la realidad.²⁴⁰

2.5.1.2. Barreras de acceso planteadas por el sistema educativo mismo. Existen una serie de barreras de acceso establecidas bien sea por las autoridades al nivel nacional y territorial, bien sea directamente por los planteles educativos, que bloquean el ingreso de los menores de edad en situación de desplazamiento al sistema educativo.

2.5.1.2.1. Costos económicos reales. La existencia de costos económicos que constituyen una condición objetiva impuesta por los planteles escolares para la incorporación al sistema educativo constituyen uno de los problemas de acceso más serios²⁴¹, y que se denuncian con mayor frecuencia

²⁴⁰ Expresa a este respecto el informe de Plan Internacional y la Universidad de junio de 2007: “*(...)En general se percibe que existe una oferta institucional baja para la cantidad de padres, madres y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que llegan a las instituciones en busca de un cupo escolar para sus hijos*”. En este mismo informe se explica, para el caso específico de Cartagena: “*Las Organizaciones de Población Desplazada indican una falta de cupos escolares en los sectores donde habitan. Según censo adelantado por algunas organizaciones con aproximadamente 1400 familias, se registran más de 1400 niños y niñas en edad escolar por fuera del sistema educativo. Acción Social registra que son más de 10.809 los niños y las niñas desplazados en edad escolar registrados en el SUR, pero la resolución 166 identificó solo 1501 niños y niñas desplazados en el sector educativo; el resto no se ha identificado si están o no siendo atendidos en escuelas oficiales*”; y en relación con Sincelejo se reporta: “*De acuerdo con las cifras de reporte estadístico del sector oficial para el año 2007, la Secretaría de Educación y Cultura Municipal abriga a 5131 niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento. Esta cifra sin embargo preocupa si se examina en relación con la totalidad de niños y niñas en situación de desplazamiento residentes en el municipio, que según reportan organizaciones de base y ONGs con registros alternos, se acerca a los 9000, es decir que habría una cifra cercana a los 4000 niños y niñas, en edad escolar, por fuera del sistema.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁴¹ Tal y como lo informan Plan Internacional y la Universidad Nacional, “*en todos los municipios se conocieron denuncias de cobros escolares para los NNA en SD. Para quienes estaban registrados en el SUR, la situación fue menos frecuente pero, aquellos que no contaban con registro reportaron exigencias económicas por parte de los rectores. Algunos de los argumentos por los cuales los rectores realizan este cobro están relacionados con los recursos insuficientes que llegan por Secretaría, lo cual obliga a buscar mediante cuotas exigidas a los padres ingresos para cubrir gastos para el mantenimiento de las instalaciones. Adicionalmente, los recursos asignados por la Secretaría no son girados a tiempo a las instituciones educativas.*” Se explica en este mismo informe para el caso de Sincelejo: “*Otro motivo asociado a la dificultad en el ingreso, es el cobro de gastos educativos en varias instituciones de carácter público. Recientemente se conocieron denuncias sobre costos de matrícula que representaban para los niños la imposibilidad de ingresar al sistema educativo. A pesar de que existe el marco normativo que exime a la totalidad de los niños desplazados de estos costos, hasta el momento solo se ha cumplido de manera parcial, para quienes certifican su pertenencia al sistema único de registro. Para quienes no logran el reconocimiento de su condición de desplazados esta realidad se comporta igual que para el resto de la población, es decir, responde a la discrecionalidad de los funcionarios.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

por la población desplazada²⁴² –además de ser, como se verá mas adelante, obstáculos a la permanencia de los menores en el sistema, cuando logran acceder a él–.

A pesar de que el Ministerio de Educación Nacional ha ordenado, mediante distintos actos administrativos, que a los menores de edad en situación de desplazamiento no se les cobre dinero por ningún concepto, en la práctica son numerosos y reiterados los reportes provenientes de la población desplazada y las organizaciones que promueven sus derechos, en el sentido de que tales cobros sí se llevan a cabo –sea explícitamente como matrículas o pensiones, o bajo la forma de cuotas de diversa índole–, y al no poderse suplir por falta de recursos, constituyen obstáculos insalvables para la incorporación de los niños, niñas y adolescentes al sistema. Se ha reportado que la situación, que afecta todos los niveles educativos, es particularmente crítica en los niveles de educación secundaria y media.²⁴³ La Encuesta Nacional de Verificación provee algunas indicaciones sobre la magnitud real del problema de los cobros a los menores de edad desplazados a título de matrículas, pensiones u otras cuotas afines:

“Cuadro 1. Distribución porcentual de las personas desplazadas incluidas en el RUPD entre 5 y 17 años de edad que asisten a establecimientos educativos, por nivel educativo y según pagos que tienen que realizar”

Pagos que realizan	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria y media
Matrícula	31,0	25,4	28,8	36,8
Pensión mensual	3,0	4,5	2,5	3,3
Parte de la matrícula o pensión	2,1	2,6*	1,9	2,4
Alguno de los anteriores	33,5	29,2	31,0	39,5
Ninguno de los anteriores	66,5	70,8	69,0	60,5
Otros cobros	17,8	17,2	17,4	18,8

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, noviembre de 2007. CID-UN.”

²⁴² Señala a este respecto Plan Internacional, en relación con la población desplazada en la ciudad de Cartagena: “Las organizaciones de poblaciones desplazada afirman, según el censo adelantado con más de 1400 familias, que para el 61% de ellas la principal dificultad para ingresar y permanecer en la escuela es la falta de recursos” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁴³ En la Encuesta Nacional de Verificación, reportada a la Corte en febrero de 2008, se indica: “La gratuidad hace parte primordial de la aplicación del derecho a la educación, por ser un requisito que no se limita a garantizar el acceso sino que cobija además la permanencia en el sistema educativo. De este modo, y por ser la población desplazada sujeto de especial protección frente a los DESC, la educación para los niños y niñas pertenecientes a hogares desplazados debe ser completamente gratuita, exenta de sufragar cualquier tipo de gasto. // Con este propósito, la ENV-2007 indagó sobre pagos que han tenido que efectuar en los establecimientos educativos a los que asisten los menores de entre 5 y 17 años de edad de la población desplazada inscrita en el RUPD. Solamente el 66,5% no debe hacer ningún desembolso por matrícula o pensiones, sin contar los cobros adicionales que en la mayoría de los establecimientos exigen por otros conceptos. // Específicamente en el pago de matrícula, esta condición empeora conforme se asciende en el nivel pedagógico, encontrando que en secundaria y media aproximadamente el 37% de los niños de ambos sexos debe pagarla. Así mismo, en estos últimos niveles se cumple en menor grado la gratuidad, ya que únicamente el 60,5% de los menores no está obligado a realizar pagos a los establecimientos a los que asisten. // Los cobros por otros conceptos observan un patrón similar en los distintos niveles educativos, con el agravante de que su proporción es bastante alta, casi del 18% en promedio.”

2.5.1.2.2. Documentos y registros. Se ha reportado, en muchos casos, la exigencia de documentación completa o de copias de registros civiles por parte de los planteles educativos como condición para el ingreso formal de los niños, niñas y adolescentes al sistema. Ello constituye una seria barrera de acceso, en la medida en que el desplazamiento conlleva en altas proporciones de los casos la pérdida o el deterioro de dichos documentos y registros, además de que existe en el país un serio problema de falta de registro civil y documentación de menores de edad en ámbitos rurales. La imposibilidad de presentar documentos de identificación o registros civiles de nacimiento puede generar o bien la exclusión de los menores del sistema, o bien –como sucede en gran parte de los casos– la incorporación informal al plantel educativo, que permite a estos niños, niñas y adolescentes asistir a clase sin estar formalmente incorporados al sistema.²⁴⁴

2.5.1.2.3. Requisitos específicos de acceso que son objetivamente discriminatorios. En la práctica, las instituciones educativas establecen requisitos que impiden objetivamente el acceso de los menores de edad en situación de desplazamiento, tales como acreditar un número mínimo de semanas cursadas por año, el establecimiento de plazos máximos para efectuar la matrícula, o la fijación de edades máximas de ingreso a los distintos grados.²⁴⁵

²⁴⁴ La Fundación Dos Mundos explica a este respecto que “*Una vez se han desplazado, el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes se ve restringido por la carencia de documentos de identificación, que nunca han tenido, o que perdieron en el marco de su desplazamiento y por lo que el Comité de Derechos del Niño denomina gastos ocultos. Al respecto, una política educativa para niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento no puede agotarse en el otorgamiento de cupos gratuitos para ellos y ellas, sino que debe facilitar el acceso a documentos de identificación y abolir otro tipo de gastos (...) que dificultan o incluso hacen prohibitivo el acceso de estos niños y niñas a la educación y, como lo recomendó el Comité, adoptar ‘medidas activas, como el suministro de apoyo adicional’ para su escolarización.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008] En igual sentido, Plan Internacional y la Universidad Nacional han reportado para el caso específico de Cartagena que “*según docentes de la institución 14 de febrero, (...) a veces los niños que no tienen registro civil asisten al colegio sin matricularse, hasta que complementen la documentación. Este último caso ejemplifica una situación muy frecuente en los colegios a la hora de la matrícula: la documentación incompleta implica que si no existe un adulto pendiente y responsable del niño o niños indocumentados, estos niños no se podrán vincular al sistema educativo*”; y en relación con Tumaco, que “*los niños y niñas en situación de desplazamiento son recibidos sin la documentación pertinente en cualquier época del año; aunque esto es positivo los coloca en desventaja académica con respecto a sus compañeros y no existen tutores o programas de acompañamiento que les permita superar el retraso*”; y sobre la población desplazada de Sincelejo, se informa: “*algunos de los padres reportaron la pérdida parcial o total de los documentos requeridos para la inscripción, lo cual les dificulta el registro dentro del sistema. Esta pérdida ocurre durante el suceso del desplazamiento, como se ha documentado en otras investigaciones, o posterior a éste como consecuencia de las condiciones físicas de la vivienda que, por la naturaleza de sus materiales y formas de construcción, no alcanzan a proteger a sus habitantes de las condiciones climáticas, y mucho menos permiten el control de sus pertenencias, incluidos documentos de identidad, etc.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁴⁵ En este sentido, Plan Internacional y la Universidad Nacional reportan, para el caso específico de Cartagena: “*Los plazos legalmente establecidos por el Ministerio de Educación son inadecuados para posibilitar un acceso efectivo a las instituciones educativas públicas de la población desplazada por cuanto existe un mínimo de semanas cursadas para aprobar el año o para matricular nuevos niños en el sistema educativo.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de*

2.5.1.3. Dificultades derivadas de la distancia física entre los planteles educativos y los lugares de asentamiento. Pese a los esfuerzos nacionales y territoriales por ampliar el número de cupos educativos para población desplazada, se ha reportado reiteradamente que el número de planteles educativos existentes es insuficiente para atender la demanda real de la población desplazada en los lugares de asentamiento.²⁴⁶ En consecuencia, las instituciones educativas que efectivamente cuentan con cupos quedan, frecuentemente, lejos de los asentamientos de población desplazada donde viven los menores beneficiarios. Al no existir recursos para el transporte hacia y desde la escuela, los niños, niñas y adolescentes desplazados deben caminar largas distancias, carga que en la práctica termina por obstruir su acceso al sistema educativo, así como su permanencia en el mismo.²⁴⁷

Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁴⁶ Así, por ejemplo, Plan Internacional y la Universidad Nacional informan para el caso específico de Cartagena que “*es insuficiente el número de plantas físicas para atender la demanda de personas desplazadas en los sectores donde se asienta esta población. Por ejemplo, el barrio El Pozón cuenta con 5 instituciones educativas públicas para 36.000 habitantes, el barrio Nelson Mandela tiene una institución educativa pública, el sector de San José de los Campanos cuenta sólo con una institución educativa pública. En total, el Distrito cuenta con un total de 173 instituciones distritales, para 183.000 estudiantes, 145.720 en los oficiales y 37.300 en cupos contratados y régimen especial, en total son 4.525 aulas.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁴⁷ Explican a este respecto la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional en su estudio de junio de 2008: “*La disponibilidad y el acceso a las instituciones en general mejoran tras la llegada a los municipios, siempre y cuando los sitios de asentamiento se ubiquen en los círculos urbanos. Para los niños y niñas cuya zona de residencia se encuentra ubicada en zonas rurales, que para el caso de nuestro estudio son representados por los habitantes de Valle Encantado (corregimiento de Montería), la institución escolar dista 14 km de las viviendas y los estudiantes no cuentan con servicio de transporte. El conductor del único carro de servicio público que hace el recorrido Montería – Valle Encantado, les ofrece colaboración a los estudiantes recogiéndolos en la mañana y en la tarde, sin cobrarles. En época de lluvia el camino se torna intransitable para los vehículos, lo cual obliga a los niños y niñas a realizar caminatas de hasta 3 horas. Estas condiciones son unas de las razones por las cuales un porcentaje importante de niños y niñas al terminar la educación primaria, toman la decisión de abandonar el ciclo educativo. // ‘A veces nos tenemos que levantar a las cuatro de la mañana para ayudar a preparar la comida que llevamos, y estamos volviendo como a las 4 de la tarde... aunque la semana pasada que el bus se dañó llegamos a las 7, 8 de la noche...’ – Niña habitante de Valle Encantado, 12 años.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] En igual sentido, Plan Internacional y la Universidad Nacional señalan para el caso concreto de Cartagena: “*Dentro del distrito de Cartagena, no se cuenta con la infraestructura suficiente para ejecutar las propuestas pedagógicas de la Secretaría de Educación y para resolver el déficit en la planta física (...). La mayoría de las instituciones educativas públicas que tienen cupos, se encuentran distantes de las zonas de asentamiento de la población en situación de desplazamiento. No existen estudios y mapeos de relación entre la ubicación de la población desplazada en los centros educativos y la ubicación de estos mismos, sean públicos-privados o comunitarios. No se tienen programas de transporte escolar que faciliten el acceso o movilización a las instituciones educativas oficiales o contratadas donde existen cupos. (...) Las distancias de las instituciones educativas respecto a los sitios de asentamiento de las familias, son otra de las dificultades para el acceso al sistema. En algunos municipios, las condiciones climáticas determinan la inasistencia escolar. Por la ausencia de recursos para pago de transporte, los niños, niñas y adolescentes no pueden llegar a la*

2.5.1.4. Desinformación y subvaloración de la educación por parte de la población desplazada. Por último, se ha informado a la Corte sobre la presencia de ciertos factores entre los grupos familiares y de cuidadores de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, que inciden directamente sobre su acceso al sistema educativo. En primer lugar, la desinformación y desconocimiento de dichas familias y cuidadores sobre el contenido del derecho a la educación de los menores de edad que dependen de ellos, sobre sus deberes al respecto, y sobre las actuaciones que deben realizar ante las autoridades y las entidades del sistema educativo para lograr el acceso al mismo de sus niños, niñas y adolescentes. Son pocos y de escaso impacto los mecanismos de divulgación de información que se han puesto en marcha para garantizar que la población desplazada esté al tanto de sus derechos y deberes y de los procedimientos a seguir en este ámbito.²⁴⁸ En segundo lugar, se ha reportado la existencia de algunos factores socioculturales que llevan a la población adulta desplazada a subvalorar la importancia de la educación para la vida. Ello se relaciona directamente con el hecho de que una alta proporción de dicha población adulta no tuvo, a su turno, acceso oportuno y adecuado al sistema educativo. En esa medida, las familias y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento no otorgan la importancia y prioridad requeridas por el objetivo de incorporar a sus hijos o dependientes menores al sistema, constituyendo así una barrera de acceso adicional.

2.5.2. Si bien el problema de falta de acceso al sistema educativo es grave para la población desplazada menor de 18 años en general, el panorama resulta particularmente crítico en los niveles

institución cuando los trayectos que regularmente deben transitar se inundan.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁴⁸ En el informe de Plan Internacional y la Universidad Nacional de junio de 2007 se explica, para el caso específico de la población desplazada en Cartagena, que “*las organizaciones de población desplazada informan que un buen número de sus afiliados desconoce la oferta institucional o los programas dirigidos a ellos, y la información que reciben en general no proviene de las instituciones del Estado.*” En este mismo informe se reporta que en Cartagena, “*la deficiente coordinación entre las instituciones para el manejo de la información que se le suministra a la Población Desplazada en cuanto al trámite de cupos escolares, es una de las causas de no ingreso de los niños y niñas al sistema educativo.*” (Secretaría de Educación – Acción Social – UAO). (...) Existe ausencia de mecanismos de divulgación para la población desplazada sobre los programas ofrecidos. Las organizaciones de población desplazada indican, según el censo realizado con más de 1400 familias, que desconocen la oferta institucional en educación y que en general se enteran de ella por medio de amigos y la misma organización y muy poco a través de las instituciones del Estado.” Y para Sincelejo, se reporta: “*Algunas de las razones que han sido identificadas por las organizaciones no gubernamentales, y de las cuales tuvimos conocimiento durante la visita son: // El desconocimiento total o parcial de los mecanismos y procedimientos necesarios para el ingreso al sistema único de registro, situación que se agudiza por el bajo nivel educativo de los adultos en situación de desplazamiento, quienes reportan no haber recibido orientación sobre la ruta de acción necesaria para realizar el trámite de inscripción para sus hijos. Es importante reconocer la labor de las ONGs con presencia en el municipio quienes en muchos casos han servido de mediadores entre las instituciones educativas y los padres de los niños en situación de desplazamiento.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

de (i) preescolar, (ii) educación secundaria y (iii) educación media, en los cuales el nivel de escolarización efectiva es sorprendentemente bajo.²⁴⁹

2.5.3. Problemas de permanencia en el sistema educativo y continuidad del proceso de educación.

Los menores de edad en situación de desplazamiento que logran acceder al sistema educativo reportan altas tasas de deserción escolar.²⁵⁰ No existen estudios detallados por parte de las

²⁴⁹ Los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación, reportada a la Corte en febrero de 2008, indican que la tasa de desescolarización es particularmente alta en los niveles de educación secundaria y media: “*resulta preocupante observar bajas tasas de escolarización en secundaria (72,0%) y en educación media (31,2%), que pueden deberse tanto a un retraso en el programa de estudios –es decir, los niños que deben cursar este nivel asisten a primaria por repetición o ausencia temporal del sistema, debido a su condición de inestabilidad por el desplazamiento (deserción)– como a inasistencia permanente, por razones que se analizan más adelante. De esa manera, estos niveles de escolarización proyectan un panorama lejano del proceso de universalización de la educación para la población desplazada que aparece en el RUPD. (...) La TNE para secundaria muestra que uno de cada dos niños de ambos sexos que están entre 12 y 15 años de edad no asiste a este nivel y que consecuentemente un 34,0% de los menores pertenecientes a este rango de edad asisten a primaria, evidenciando altas proporciones de repetición y deserción. Esto implica un elevado grado de inasistencia (13,7%)... (...) Las coberturas en educación media para la población desplazada incluida en el RUPD suponen un serio reto para el sistema educativo actual ya que aproximadamente 8 de cada 10 niños y niñas entre 16 y 17 años no asisten a este nivel y en ese caso el problema, más allá de la extraedad, resulta ser el de la inasistencia, que supera el 44%.*”

²⁵⁰ Varias organizaciones coinciden en resaltar las altas tasas de deserción escolar, y presentan panoramas generales que permiten identificar causas comunes para ello. La Fundación Dos Mundos explica: “*De acuerdo con UNICEF, el promedio de ausentismo escolar de los niños y las niñas en situación de desplazamiento es casi el doble que el promedio nacional. La discriminación que enfrentan niños y niñas en situación de desplazamiento al interior de las escuelas, las limitaciones de infraestructura, así como la imposibilidad, en muchos casos, por parte de los maestros y directivos para atender sus necesidades específicas, entre ellas el impacto psicosocial del desplazamiento y la necesidad de niños y niñas de trabajar para aportar económicamente a sus familias, son causantes de ausentismo y/o deserción escolar.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008] De igual forma, Plan Internacional y la Universidad Nacional reportan en términos generales lo siguiente: “*En todas las visitas se observó un alto porcentaje de deserción a causa de la pobreza. Los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento se ven expuestos a las peores situaciones de vulneración, son niños que comen mal, duermen mal, no tienen espacios para el juego, no cuentan con apoyo emocional adecuado, es decir son los niños frente a los cuales toda la sociedad está en deuda porque encarnan una suma de vulneraciones. Estas condiciones los arrojan hacia una serie de situaciones que inevitablemente afectan su permanencia dentro del sistema. Los principales factores asociados a la deserción escolar de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento son: el trabajo infantil, el embarazo adolescente, la explotación sexual, el pandillismo y las amenazas y falta de pertinencia en la formación recibida.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] Por su parte, la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional resaltan –con base en los datos de la Encuesta Nacional de Verificación de 2007- que uno de los principales focos de desescolarización lo marca la finalización de la primaria y el ingreso al bachillerato, momento en el cual se agudiza el problema por activarse varios de los factores que lo causan: “*La ENV demuestra que hay un brusco descenso entre el acceso a la primaria y los niños que inician la educación media. Las tasas que se reportan son del 72% para educación media y del 31,2% para secundaria. // Las razones por las cuales no se continúa en el sistema educativo tienen que ver con la exigencia de pago de matrículas y dotación escolar no siempre al alcance de los padres. // En todos los municipios visitados, se encontraron niños y niñas, que luego de concluir la primaria abandonaron sus estudios. // Sus principales argumentos se encuentran*

autoridades con competencia en este campo sobre la magnitud del fenómeno de deserción, ni sobre los factores causales que generan este patrón.²⁵¹ Sin embargo, diversas organizaciones han

asociados a la necesidad de vincularse al mundo laboral para contribuir al sostenimiento de sus familias, la baja valoración otorgada a la educación, la convicción de que estudiar no les garantiza oportunidades laborales y la distancia entre los sitios de residencia y los centros educativos. Estas condiciones contribuyen a que se disminuya el porcentaje de niños que ingresan a la educación media y a que quienes inician este ciclo, lo abandonen.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] ACNUR también indica en su Balance 2004-2007, en términos generales, que “*de acuerdo con UNICEF, el promedio de ausentismo escolar de los niños y las niñas en situación de desplazamiento es casi el doble que el promedio nacional. Generalmente, los docentes no pueden brindarles la orientación necesaria para afrontar los trastornos e impactos derivados del desplazamiento y adicionalmente ellos y ellas son víctimas de discriminación al interior de las escuelas.*” Por último, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado indica en términos generales, al interpretar los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación aportada a la Corte en febrero de 2008: “*En relación con las causas de la inasistencia y la deserción escolar, la ENV-2007 indaga sobre las principales razones por las cuales no asisten a la escuela o colegio los niños y niñas de hogares desplazados RUPD. En general, hay tres razones predominantes: las de tipo económico (costos educativos elevados, falta de dinero o desempleo), que representan aproximadamente el 24%; la baja valoración dada a la educación (no le gusta o no le interesa el estudio), que alcanza a un 21,8%; y la incapacidad del sistema educativo (buscaron cupo pero no encontraron), con un peso de 20,9%// Al analizar las razones de acuerdo con el sexo de las personas no se encuentra diferencia mayor, a excepción de las mujeres, por razones relacionadas con responsabilidades familiares como las de cuidar a los hermanitos o hacer oficios del hogar, las situaciones de embarazo o la obligación de dedicarse al cuidado de los hijos. Cabe recordar que estos datos se presentan para población menor de edad, lo cual es inquietante y a la vez concordante con los datos sobre embarazo en adolescentes arrojados por la misma encuesta. // Si bien la exclusión de los niños y niñas del sistema educativo se explica por la incapacidad de los hogares desplazados para costear la educación de sus hijos, la incapacidad del sector educativo público para atenderlos y mantenerlos dentro del sistema, así como la incorporación de muchos de estos menores de edad en la fuerza de trabajo para ayudar financieramente a sus hogares, las diferencias son significativas entre los distintos grupos de edad. // De acuerdo con los datos del Cuadro 33, se puede observar cómo los niños y niñas más pequeños (5 a 11 años de edad) no asisten porque sus tutores consideran que aún no es momento de empezar a estudiar (21,5%) o por falta de oferta (buscaron cupo pero no encontraron) (31,4%). En contraste, los jóvenes mayores argumentan por lo general, como razón de la inasistencia, el poco reconocimiento brindado a la educación formal (no les gusta o no les interesa el estudio) (31,5% para los niños entre 12 y 15 años de edad y 34,6% para los que se encuentran entre 16 y 17 años) y las responsabilidades familiares que deben cumplir, como cuidar a los hermanitos o hacer oficios hogareños, estar en embarazo o tener que cuidar los hijos (12% para el grupo de 12 a 15 años y 17,2% para el grupo entre 16 y 17 años de edad). Sin embargo, las razones que prevalecen en todos los grupos de edad son las de tipo económico con una ponderación alta dentro del total (22,5%, 21,0% y 27,3%, respectivamente).*”

²⁵¹ La Procuraduría General de la Nación, durante la sesión pública del 28 de junio de 2007 ante la Corte Constitucional, indicó que el Gobierno Nacional no reconoce los problemas serios de permanencia y deserción de los menores de edad desplazados en el sistema educativo, razón elemental por lo cual no se han definido estrategias y políticas para atenderlos. Explicó que no se han hecho esfuerzos por identificar el alcance de la deserción, ni estrategias para reducirlo; indicó que los programas como Familias en Acción no han tenido impacto sobre las tasas de desescolarización, ya que no atienden a los factores endógenos y exógenos que propician abandono de la escuela por la población desplazada; y en suma, afirmó que en este ámbito el Gobierno está distante de garantizar la protección reforzada ordenada por Constitución y Corte. En este mismo sentido, Plan Internacional y la Universidad Nacional señalan para el caso específico de Quibdo: “*La cifra de deserción escolar estimada para el municipio se acerca a una proporción del 35% de la población infantil en situación de desplazamiento, según reportan organismos no gubernamentales; sin*

reportado en forma reiterativa que las causas principales de la deserción escolar por los menores de edad desplazados se derivan directamente de la conjunción de sus condiciones de pobreza y desplazamiento, y son principalmente las siguientes: (1) la carencia de útiles, textos y cuadernos y uniformes; (2) los costos económicos impuestos en la práctica por los planteles como condición de acceso o permanencia; (3) la explotación laboral; (4) la precariedad física y psicológica impuesta por el desplazamiento forzado; (5) el maltrato y la discriminación en el entorno escolar; (6) el bajo rendimiento académico y las altas tasas de repitencia que presenta esta población; (7) la alta incidencia de casos de extraedad sin el acompañamiento requerido; (8) la inseguridad y amenazas que penden sobre los menores camino a la escuela o dentro de los planteles educativos; y (9) los altos patrones de embarazo adolescente. Se trata de un grupo de factores complejos que interactúan y se retroalimentan, fortaleciéndose recíprocamente para desembocar en la deserción como alternativa finalmente impuesta a los niños, niñas y adolescentes por su situación de desplazamiento forzado. A continuación se describe brevemente la forma como inciden sobre el goce efectivo del derecho a la educación.

1. *Carencia de útiles escolares, textos y cuadernos, y uniformes.* No tener útiles escolares, cuadernos, textos escolares ni uniformes, por no contar con recursos para comprarlos, constituye para los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento uno de los mayores obstáculos para la permanencia en el sistema educativo, además de ser una fuente prominente e injusta de discriminación y malestar.²⁵²

embargo no se conocen cifras oficiales que permitan hacer seguimiento real a la situación de los niños y niñas en situación de desplazamiento y a su permanencia dentro del sistema, evidencia de la enorme precariedad de los sistemas de monitoreo y evaluación de las acciones estatales en infancia.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁵² Como se resume en forma ilustrativa en el informe de la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional de junio de 2008: “*Tanto padres como los niños pertenecientes a familias desplazadas, expresan que en la primaria no pagan matrícula pero los costos de útiles escolares y uniformes son una carga económica que en muchas ocasiones no pueden asumir. Esta situación se constituye en una barrera para la inclusión de niños y niñas en el sistema educativo – los niños que no disponen de los mismos elementos que sus compañeros, se sienten marginados y prefieren abandonar el estudio.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] Se trata de lo que el Comité de Derechos del Niño ha llamado “gastos ocultos” que obstaculizan el goce efectivo del derecho a la educación, y que han sido reportados por numerosas organizaciones ante la Corte. Así, Plan Internacional y la Universidad Nacional informan: “(...) *Las organizaciones de poblaciones desplazadas afirman, según el censo adelantado con más de 1400 familias, que para el 61% de ellas la principal dificultad para ingresar y permanecer en la escuela es la falta de recursos*; con respecto al caso específico de Quibdó, se explica: “*la mayoría de los niños y niñas en situación de desplazamiento no cuenta con comida, transporte, útiles escolares, uniformes y en general con recursos económicos, situaciones que se constituyen en obstáculos para la permanencia*”; y en relación con Tumaco, se indica: “*a pesar de que los gastos educativos no son cobrados, a muchas familias les resulta imposible el sostentimiento de los niños en los colegios por las exigencias de éstos en cuotas, uniformes y útiles escolares*”. [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] La Fundación Dos Mundos explica al respecto: “*Una vez se han desplazado, el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes se ve restringido (...) por lo que el Comité de Derechos del Niño denomina gastos ocultos. Al respecto, una política educativa para niños, niñas*

Al carecer de los textos exigidos por los maestros, de los cuadernos que necesitan para escribir y hacer sus tareas, de los útiles indispensables para aprender y participar activamente en el proceso pedagógico, y de los uniformes que utilizan sus compañeros de clase, los menores de edad en situación de desplazamiento simplemente no pueden desarrollar en forma apropiada e integral el proceso educativo al que tienen derecho. En la realidad, la carencia de estos implementos básicos afecta seriamente el proceso de socialización e inclusión de estos menores en sus entornos escolares, al hacerlos sobresalir entre sus compañeros por sus condiciones de pobreza y privación material, generando a su turno perversos efectos psicológicos en las esferas de la autoestima y la representación que se forjan de sí mismos. La carencia de útiles, textos, cuadernos y uniformes es una de las principales quejas expresadas por los mismos niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que se han manifestado ante la Corte, así como de sus familias y cuidadores.²⁵³

Es claro que, a nivel formal, los planteles educativos no pueden exigir a los menores de edad desplazados que tengan útiles, textos, cuadernos o uniformes como condición para permitir su acceso y permanencia. Las autoridades nacionales y entidades territoriales han ordenado que exista gratuidad total en cuanto a papelería, carné y otros costos complementarios a la matrícula y la pensión; pero en la práctica, según han reportado numerosas fuentes, varias instituciones educativas exigen que los menores lleven estos insumos, o cobran por ellos. En efecto, en no pocos casos se reporta que los planteles educativos exigen a los menores en situación de desplazamiento el pago de cuotas económicas por concepto de útiles, textos, cuadernos y uniformes; y que numerosos niños no pueden ingresar a las escuelas, siendo devueltos a sus casas, cuando no llegan con el uniforme completo.²⁵⁴ En cualquier caso, independientemente de que no sean exigidos formalmente por los

y adolescentes en situación de desplazamiento no puede agotarse en el otorgamiento de cupos gratuitos para ellos y ellas, sino que debe (...) abolir otro tipo de gastos (materiales e implementos escolares, uniformes, transporte, etc.) que dificultan o incluso hacen prohibitivo el acceso de estos niños y niñas a la educación y, como lo recomendó el Comité, adoptar “medidas activas, como el suministro de apoyo adicional” para su escolarización.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008].

²⁵³ Plan Internacional reporta que los menores de Cartagena se quejan constantemente por carecer de estos implementos: “*En los encuentros con los niños, ellos manifestaron tener conocimiento de que el Estado debe garantizar su permanencia en los colegios y dijeron: ‘que nos ayude con unos útiles escolares’, ‘necesitamos libros, cuadernos, uniformes y comida’* [Arjona – Encuentro con niños / 12-18 años], también contaban como ‘*a veces van a la escuela y los devuelven porque no tienen uniforme*’ [Arjona – Encuentro con niños / 12-18 años].” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁵⁴ Plan Internacional y la Universidad Nacional informan, para el caso de Cartagena, que “*El distrito tiene gratuidad total que indica que no se debe cobrar matrícula pensión, papelería, carné, y otros costos complementarios; sin embargo algunas instituciones educativas los cobran.*” Para el caso de Quibdó, se reporta en este mismo informe: “*Aun cuando el departamento ha declarado gratuidad, ésta no se ha podido garantizar. Día a día los padres de los niños y niñas desplazados se quejan ante la Defensoría del Pueblo porque los rectores les cobran la matrícula y exigen uniformes escolares; al corroborar la información con las instituciones de educación, el problema radica en que la Secretaría de Educación no cumple con su función de garantizar el buen estado de la infraestructura, y dotar de los implementos necesarios para garantizar una adecuada educación; por tal motivo, las directivas de las instituciones se ven en la obligación de cobrar cuotas para disponer de algunos recursos que les permitan sufragar los gastos que a diario se presentan. La Secretaría Municipal informa que recibió de la Secretaría Departamental instituciones en muy mal estado, sin servicios sanitarios y ha tenido que asumir estos problemas con muy pocos recursos.*” [Plan

planteles educativos, carecer de ellos constituye un factor que estimula la deserción escolar, pues para las familias y grupos de cuidadores en situación de desplazamiento es imposible adquirirlos por sus condiciones económicas.

La Encuesta Nacional de Verificación reportada a la Corte en febrero de 2008 indica los bajos porcentajes de menores de edad en situación de desplazamiento que tienen este tipo de costos cubiertos por los planteles educativos o por las autoridades:

“Cuadro 2. Distribución de las personas desplazadas incluidas en el RUPD entre 5 y 17 años de edad que asisten a preescolar, primaria o secundaria, por nivel educativo, según necesidades cubiertas gratuitamente por los establecimientos educativos”

<i>Necesidades cubiertas por los establecimientos</i>	<i>Total</i>	<i>Nivel educativo</i>		
		<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria y media</i>
Los libros y útiles	14,4	17,2	16,4	10
Los uniformes	8,1	11,3	9,7	4,4
El transporte escolar	3,7	1,5*	2,7	6,1
Los implementos de aseo	1,8	1,1*	2,7	0,5
Por lo menos una de las anteriores	21,9	24,1	23,9	17,7
Todas las anteriores	0,1*	0,2*	0,2*	0,0*
Alguna otra	10,5	8,8	12	8,4
Ninguna de las necesidades	69,1	68,2	66,4	74,3

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, noviembre de 2007. CID-UN.”

2. *Costos económicos impuestos por los planteles educativos.* Las diversas prestaciones económicas que numerosos planteles educativos exigen a los menores de edad desplazados bajo la forma de cobros por matrículas, pensiones u otras cuotas de distinta denominación, descritas en el acápite 2.5.1.2.1. precedente en tanto obstáculos de acceso al sistema, también son graves barreras de permanencia, puesto que al no poder sufragarlas, estos niños, niñas y adolescentes deben abandonar el sistema educativo.

3. *Explotación laboral.* Una de las razones centrales por las que los menores de edad en situación de desplazamiento abandonan el sistema educativo es la explotación laboral de la que son víctimas, descrita en la sección 2.2.2.1. precedente, y derivada de las necesidades materiales insatisfechas suyas y de sus grupos familiares y de cuidadores. En la mayoría de los casos, los menores abandonan por completo las escuelas para dedicarse al trabajo; y en los pocos casos en que se procura trabajar y estudiar simultáneamente, el esfuerzo termina por ser insostenible dadas las fuertes jornadas en las que se debe distribuir el tiempo de estos niños, niñas y adolescentes y el cansancio correlativo, desembocando en últimas en deserción.²⁵⁵

Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁵⁵ En este punto, se reporta como ejemplo la situación de los menores de edad desplazados en Sincelejo: “*La percepción general que tienen todos los actores con los que se realizó esta aproximación, es que la regla para los niños desplazados es la vinculación temprana al mundo laboral. Los niños en general deben ingresar a distintas modalidades de trabajo, que entorpecen enormemente su proceso formativo. Para*

4. Estado físico y psicológico precario causado por el desplazamiento forzado. En términos de su estado físico y su salud mental, los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento no están en condiciones de participar activa y fructíferamente en el proceso educativo. Según se ha comprobado por diferentes fuentes, la situación de hambre, trauma, desarraigamiento, privación, desadaptación y falta de espacios para la recreación y el descanso en la que viven los menores de edad desplazados, genera en ellos déficit energético, cansancio, distracción y estados psicológicos y emocionales precarios que operan como obstáculos a menudo insalvables para el desarrollo de un proceso pedagógico integral, e impiden el aprendizaje y la socialización adecuados. Tal y como lo resumen Plan Internacional y la Universidad Nacional en su informe de junio de 2007 a la Corte, “*la situación particular por la que atraviesan los niños y niñas que han sufrido el desplazamiento, en repetidas ocasiones deriva en dificultades cognitivas y emocionales que se manifiestan en falta de concentración, aislamiento, depresión, desmotivación, condiciones psicológicamente relevantes dentro del proceso de asimilación, aprehensión y construcción de conocimientos. Estas condiciones se agudizan por efecto de las circunstancias sociales y económicas que rodean su entorno y que en la mayoría de los casos les significa imposibilidad de dormir cómodamente, alimentación insuficiente, ausencia total de procesos de acompañamiento en los hogares, espacios inadecuados para el estudio, exposición a situaciones de maltrato y discriminación, etc. // Todas estas condiciones inevitablemente afectan el desempeño escolar en grados muy preocupantes.*”²⁵⁶ Las críticas condiciones psicológicas de los menores de edad desplazados serán descritas con mayor detalle en el capítulo siguiente de la presente providencia.

5. Maltrato y discriminación en el entorno escolar. Se ha demostrado que con una alta frecuencia, los menores de edad en situación de desplazamiento son víctimas de conductas violentas y discriminatorias por parte de sus compañeros y sus profesores; en la medida en que el trato hacia ellos no es incluyente sino, por el contrario, constitutivo de maltrato y exclusión, la permanencia en el espacio educativo se convierte en una causa de malestar en los niños, niñas y adolescentes desplazados, quienes optarán en consecuencia por desertar. La violencia, maltrato y discriminación de la que a menudo son víctimas estos menores de edad se derivan de la estigmatización socialmente adscrita a la condición de desplazamiento y los efectos que surte sobre el estado físico y psicosocial de estos niños, niñas y adolescentes: en las escuelas se les discrimina y violenta por ser pobres, por no tener uniformes o útiles, por ir sucios, por tener malos olores, por no comer bien, por ser mayores que sus compañeros, por su evidente desnivelación académica, por su

quienes logran trabajar en jornada alterna, y permanecer en el sistema, la obligación de comenzar el día a las 3 de la mañana para continuarlo, luego de sus actividades laborales, en el colegio con las demandas que ello implica a nivel físico y cognitivo, resulta en algún momento insostenible y es una de las primeras causas de deserción escolar”; de igual forma, se describe así la situación de los menores de edad desplazados en Tumaco: “*Las diversas modalidades de trabajo infantil ofrecen opciones rápidas para solucionar el problema económico de la familia. De manera informal, los profesores mencionan la necesidad de los niños de trabajar para contribuir al sostenimiento del hogar, frases como ‘profe es que mientras yo vengo acá pierdo tiempo para conseguir dinero para mi casa’ evidencian la presión a la que se encuentran sometidos los niños y niñas en sus hogares.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁵⁶ Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.

desadaptación cultural, por los traumas y heridas psicológicas resultantes de los crímenes que rodearon el desplazamiento y la situación misma de desplazamiento – las cuales frecuentemente transforman el comportamiento de los menores y dificultan su integración, por ser indígenas, o por ser afrodescendientes. En general, los prejuicios de compañeros y docentes, traducidos en maltrato y discriminación, inciden directamente sobre la forma como los menores desplazados se perciben a sí mismos y estructuran su identidad propia, causando así un ciclo perverso de afectaciones psicosociales que desembocan, por razones de fácil comprensión, en el abandono de la escuela.²⁵⁷ La Sala considera pertinente citar a este respecto ciertos testimonios expresados en la voz propia de niños y niñas desplazados, que fueron transmitidos a la Corte Constitucional por organizaciones que trabajan en el campo:

²⁵⁷ La situación se resume así en el informe de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia: “*Los niños y niñas desplazados continúan siendo víctimas de los prejuicios de la comunidad y de los maestros, que muchas veces los discriminan por su situación de personas desplazadas por la violencia; esto genera cambios en la manera como se perciben a sí mismos y los significados respecto de su identidad.*” [Informe de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, aportado a la Corte Constitucional con motivo de la sesión técnica, 28 de junio de 2007]. En idéntico sentido, la Fundación Dos Mundos explica a la Corte: “*los niños y niñas desplazados son frecuentemente víctimas de los prejuicios de la comunidad y, cuando acceden a la escuela, de sus compañeros y los maestros; esta discriminación es consecuencia de varias situaciones: por un lado, de llegar a un ambiente nuevo, muchas veces con un trayecto de año escolar avanzado, que los ubica en un nivel de inferioridad con el resto del curso. Por otro lado, a un proceso de estigmatización de manera casi automática por parte de algunos maestros y los otros estudiantes. Se comienzan entonces, a construir desde el lenguaje dos tipos de niños y jóvenes en las escuelas que les reciben: los ‘desplazados’ y los que no lo son. Esta rotulación tiene un efecto importante desde lo emocional. Que remite a no pertenecer al lugar o a venir de un lugar donde el conflicto está presente, lo que usualmente conlleva lecturas que ligan la agresividad y la violencia con los niños y jóvenes en situación de desplazamiento. // Los jóvenes expresan su malestar frente a esta situación. Usualmente manifiestan su poco deseo de volver a la escuela y es inevitable para ellos hacer comparaciones con las escuelas de sus sitios de origen. La añoranza, el dolor, la pérdida, la tristeza, resultan emociones con las que deben asistir a la escuela y que dan unas condiciones particulares frente al aprendizaje. Los jóvenes que han sufrido situación de desplazamiento vienen de ritmos y formas metodológicas de aprendizaje distintas y esto hace que choquen con nuevas exigencias, ritmos y emociones que no les permiten un rendimiento académico similar al de los demás.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008] De igual manera, la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional indican: “*El desconocimiento de la situación por la que atraviesan los niños y niñas que han vivido el desplazamiento y la ausencia de enfoques que fortalezcan el reconocimiento y el aprecio por la diferencia, traen como consecuencia la discriminación por pertenencia étnica y la estigmatización por la condición del desplazamiento. // Alguna niña expresa que: “en el colegio nos gritan negras, por que les da rabia que los negros somos mejores que los paisas” – Medellín, niña afrodescendiente 9 años. // Esta situación se registró principalmente en Medellín, Pereira y Florencia en donde los niños y niñas indígenas también interpretan que su origen indígena es motivo de rechazo. // En la escuela de Florencia también se recogieron voces en las que los niños expresan que “ser desplazado es que uno es pobre y en la escuela no quieren juntarse con uno” – niña 8 años. (...) En los grupos de discusión se identificó que al interior de la escuela existe discriminación hacia los niños desplazados y que estas situaciones no son tenidas en cuenta por los docentes. No existen espacios para la discusión y la reflexión sobre la diferencia, ni se desarrollan procesos pedagógicos encaminados a reconocer la dignidad de los seres humanos y las distintas expresiones culturales.*” [Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

*“A veces en el colegio se vive lo que es la discriminación y desde esa parte es desde donde se empiezan a ver los traumas, porque a veces uno piensa si pudieran ver que uno es sano, que quiere aportar pero los compañeros no les importa eso, solo que si usted es pobre, si es desplazado, si es blanco o negro, si usted no pertenece a este lugar, incluso hay ocasiones en las que uno dice me largo pa’ mi tierra, aquí ya no aguento más, así me maten por allá me voy”.*²⁵⁸

*“En el colegio nos gritan negras, por que les da rabia que los negros somos mejores que los paisas”.*²⁵⁹

*“Ser desplazado es que uno es pobre y en la escuela no quieran juntarse con uno”.*²⁶⁰

*“Me siento bien en algunas cosas y en otras no porque aquí se burlaron de mí mucho tiempo y ha sido difícil”.*²⁶¹

*“En algunas partes por el hecho del niño o joven de no ser desplazado recibe mejor trato que el niño desplazado”.*²⁶²

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresó recientemente, en su informe sobre Colombia, que “le preocupa profundamente que exista una discriminación generalizada en relación con ciertos grupos vulnerables, como los niños desplazados, los niños afrocolombianos e indígenas y los niños que viven en zonas rurales y remotas”.²⁶³

6. Bajo rendimiento académico y altas tasas de repitencia. La misma situación física, psicológica y emocional de los menores desplazados, aunada al desarraigo cultural y social y a la discriminación y maltrato de los que son víctimas, a la ruptura de su proceso educativo previo por causa del desplazamiento, y a las diferencias sustantivas que existen entre los modelos pedagógicos de los entornos –usualmente rurales- de expulsión y los que se aplican en las escuelas de los lugares de recepción, genera cuadros generales de bajo rendimiento académico y dificultades de aprendizaje entre los niños, niñas y adolescentes desplazados. En la práctica, estos menores carecen de acompañamiento y mecanismos de nivelación por parte de los docentes y del personal de los

²⁵⁸ Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.

²⁵⁹ Medellín, niña afrodescendiente de 9 años de edad. Citado en: Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.

²⁶⁰ Florencia, niña de 8 años. Citado en: Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.

²⁶¹ Transmitido por la Fundación Dos Mundos, en “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008

²⁶² Transmitido por la Fundación Dos Mundos, en “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008

²⁶³ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006.

planteles educativos.²⁶⁴ Al bajo rendimiento académico se suman altas tasas de ausentismo escolar – de acuerdo con UNICEF, el promedio de ausentismo escolar de niños y niñas desplazados es casi el doble que el promedio nacional²⁶⁵, y altas tasas de repitencia –es decir, los menores de edad desplazados pierden y repiten años constantemente, tanto por su bajo rendimiento académico como por los cambios constantes de residencia que les llevan a tener que cambiar de instituciones con frecuencia. Todo lo cual desemboca, a su turno, en mayores niveles de abandono escolar por parte de los menores desplazados que logran acceder bajo estas condiciones al sistema educativo.

7. Altos niveles de extraedad sin acompañamiento apropiado. Entre los menores de edad en situación de desplazamiento que logran acceder al sistema educativo se registran altos niveles de *extraedad*, es decir, de casos de niños, niñas o adolescentes que se encuentran por encima del rango de edad establecido legal y reglamentariamente para cada grado del ciclo básico de educación, y son por lo tanto significativamente mayores que sus compañeros de salón. En ausencia de mecanismos pedagógicos complementarios y de un acompañamiento psicosocial cercano y permanente, la extraedad puede resultar riesgosa para estos menores de edad desplazados, dadas las dinámicas ordinarias de los procesos de socialización escolares normales, en las cuales la diferencia de edad sin acompañamiento apropiado puede resultar en estigmatizaciones y discriminaciones adicionales. A pesar de la frecuencia con la que se reporta este tipo de situaciones, no existen programas desarrollados por las autoridades o por los planteles escolares destinados a monitorear y tratar el problema de la extraedad, la cual se maneja en consecuencia con “flexibilidad” – es decir, con altos grados de informalidad que se traducen, a la larga, en deserción del sistema escolar.²⁶⁶

²⁶⁴ Como lo explican Plan Internacional y la Universidad Nacional en relación con la población desplazada de Tumaco, “*muchos niños en situación de desplazamiento presentan problemas académicos y de conducta como consecuencia de violencia psicológica, física y/o social que han enfrentado. Esta situación ha derivado en estigmatizaciones que dificultan sus procesos de socialización en la escuela, ésta entre otras razones ameritan un apoyo especial de profesionales que procure brindar los elementos necesarios para la nivelación de los niños y niñas, y que acompañe en la elaboración del proceso de inclusión dentro de la comunidad educativa. Sin embargo, la atención psicosocial es muy escasa, casi nula; las instituciones no cuentan con tutorías o acompañamientos especiales, ni con profesionales en psicología que les ayuden a elaborar la situación traumática por la que han atravesado. Sólo una institución (ITPC) tiene un psicólogo a disposición de 3200 estudiantes.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁶⁵ UNICEF, Colombia, PMA y Econometría SA – Evaluación de las necesidades alimentarias de la población desplazada por la violencia en Colombia. Bogotá, 2005.

²⁶⁶ Así, por ejemplo, se ha reportado para la ciudad de Cartagena que no existen actuaciones estatales destinadas a registrar la ocurrencia de la extraedad entre menores de edad desplazados: “*No hay base de datos alguna en donde se registre la ocurrencia del logro escolar o repitencia por parte de la población desplazada en edad escolar. En Cartagena aparentemente no hay un tratamiento especial, ni programas específicos que trabajen la extraedad. En Arjona, según el funcionario de Acción Social, se ha sido bastante insistente con las instituciones educativas para que sean flexibles en las condiciones de ingreso y permanencia de la población desplazada, para que todos los niños puedan estudiar. Los niños que tienen hasta 13 o 14 años, todavía entran en el sistema educativo corriente. De 15 años en adelante, entran al sistema de educación para adultos, donde ellos optan por estudiar los sábados y domingos o por las noches.*” El mismo estudio señala que en Quibdó “(...) La extraedad es bastante notoria; el año pasado se hizo el primer censo educativo municipal y en una muestra de 5000 familias se encontraron casi 3000 personas en edad escolar y extra edad, que no asisten a la institución escolar; dentro de este censo aproximadamente el 60% eran desplazados. (...)En las instituciones con las que se tuvo contacto, se evidenció que es efectiva la consideración excepcional para niños, niñas y jóvenes que, por su situación de desplazamiento, se

8. Problemas de seguridad que coartan la movilidad. Se ha documentado la existencia de riesgos de seguridad planteados por la presencia de grupos armados y pandillas delincuenciales en los lugares de asentamiento de la población desplazada, que dirigen sus amenazas y violencia contra los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, o bien coartando su movilidad e impidiendo, en consecuencia, que asistan a la escuela, o bien generando un nuevo desplazamiento forzado que afectará su inserción al sistema educativo.²⁶⁷

9. Embarazo adolescente. Las altas tasas de embarazos entre niñas menores de 18 años en situación de desplazamiento, reseñadas en el acápite 2.4.4.1. precedente, operan como causas directas del abandono escolar de las gestantes, quienes después difícilmente vuelven a reincorporarse al sistema educativo.²⁶⁸

encuentran por encima del rango permitido para ingresar a los distintos niveles escolares. // Las familias consultadas reportaron que la edad no había sido inconveniente para el ingreso de sus niños y niñas al sistema educativo, en este sentido consideramos que se ha ido avanzando en la superación de este obstáculo. (...) // Algunas de las actitudes que se han detectado en estos niños y niñas, tras su dificultad para procesar el duelo y elaborar la situación vivida se asocian con conductas de inhibición, desconfianza, en ocasiones agresividad, reacciones violentas, etc., que, al combinarse con diferencias cronológicas importantes pueden resultar problemáticas, insistimos, si no se cuenta con una acompañamiento experto.” Y en relación con Tumaco, la misma fuente indica: “Se presenta un alto índice de extra edad en los colegios (...). Esta situación exige un acompañamiento particular que no se presenta.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁶⁷ En este sentido, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado expresó durante la sesión pública del 28 de junio de 2007 que en Soacha, los niños y niñas en situación de desplazamiento no asisten a las escuelas por temor a ser violados en la vía. En igual sentido, Plan Internacional y la Universidad Nacional reportan para la ciudad de Sincelejo que “*la presencia de pandillas y grupos armados en los sectores en donde se asientan las familias en condición de desplazamiento, se convierten en fuente de amenazas permanentes a la población. Si bien, se conoce que la mayoría de las amenazas no se dirigen a los niños directamente, se conocieron algunos testimonios de jóvenes que han tenido que cambiar de residencia para proteger su vida. // Obviamente, esta situación para los niños y niñas más pequeños cuyos padres son amenazados también representa el retiro del colegio.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁶⁸ Plan Internacional y la Universidad Nacional reportan, para Sincelejo, lo siguiente: “*La deserción escolar asociada al embarazo adolescente es también una situación muy frecuente en el municipio. El equipo docente percibe que es producto de una escasez de elementos que enriquezcan el desarrollo integral de las niñas, falta de alternativas para el uso del tiempo libre, y ausencia de modelos femeninos que proyecten posibilidades distintas a la maternidad para las mujeres. Otro elemento asociado es la fragilidad emocional de las niñas que luego de rupturas de vínculos tan fuertes como las producidas por el desplazamiento, entran en contacto con las primeras experiencias afectivas y resuelven que su proyecto de vida se define desde la maternidad. // Adicionalmente, se encontró una falta de orientación en las instituciones en donde existe un control religioso que impide la claridad en el tratamiento frente al tema y a la reflexión en torno a la sexualidad que se requiere*; y en relación con Tumaco, explican: “*Embarazo adolescente. No se conocen cifras oficiales que permitan identificar la frecuencia de esta problemática, sin embargo, la información recogida sugiere que existe un alto porcentaje de niñas que abandonan el escenario educativo al quedar embarazadas por prevenir la discriminación social. Adicionalmente, las responsabilidades económicas que implica la maternidad las obliga a buscar algún tipo de ocupación que, en la mayoría de los casos, significa*

2.5.3. Respuesta estatal a la situación educativa de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

2.5.3.1. La respuesta de las autoridades a los problemas de acceso y permanencia de los menores de edad frente sistema educativo, se sintetiza en el informe rendido a la Corte por el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media el 12 de julio de 2007, en respuesta al Auto 170 de 2007, así:

"(...) 1. Para dar alcance a lo previsto por la Ley 387 de 1997, el Ministerio de Educación y la Red de Solidaridad social expedieron conjuntamente una Circular en julio del 2000, la cual dispone que: las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales ofrecerán el servicio educativo a la población desplazada en cualquier momento del año, sin exigir documentos, en el caso de que estos no puedan suministrárselos. Prevé además que las instituciones educativas expedirán las certificaciones académicas sobre grados cursados de la población en edad escolar desplazada que no cuente con ellas y la eximirán del pago de costos educativos.

2. En el año 2001, el Ministerio de Educación expide el Decreto 2562, el cual dispone las siguientes responsabilidades de las entidades territoriales:

- *Garantizar la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia en los niveles de preescolar, básica y media.*
- *Efectuar la matrícula en las instituciones educativas sin exigir los documentos que se requieren a los estudiantes que no estén en capacidad de presentarlos.*
- *Adecuar instalaciones provisionales en la etapa de emergencia para desarrollar los programas educativos.*
- *Desarrollar programas de formación y capacitación a docentes que atienden la población desplazada.*

3. El siguiente es el reporte de población en situación de desplazamiento atendida por el sector educativo desde el año 2004 hasta el 2006, de acuerdo con los registros del Sistema de Información de Educación Preescolar, Básica y Media –SINEB-, que maneja este Ministerio (Tabla 1):

Tabla No. 1 – Matrícula población desplazada por tipo de educación.

Metodología	2005	2006
Educación Tradicional	148.320	189.120
Modelos educativos	34.282	42.995
Total	182.602	232.115

De acuerdo con la Tabla 1, y considerando que la matrícula reportada para esta población en el 2004 era de 120.651 alumnos, el aumento que se presenta en cobertura entre 2004 y 2006 es de 111.464 alumnos, es decir, un aumento del 92% en tres años. La Tabla 1 también muestra un aumento del 25% de población desplazada matriculada en escuelas con modelos pedagógicos innovadores ('modelos educativos').

Por nivel educativo, los mayores incrementos entre 2006 y 2005 se presentaron en prejardín y jardín, con un incremento del 95%, educación media (52%) y educación básica secundaria (37%). (Tabla 2).

Tabla No. 2 – Matrícula población desplazada por nivel educativo.

Nivel educativo	2005	2006
Prejardín y jardín	932	1836
Transición	18.562	19.913
Básica primaria	112.884	140.275
Básica secundaria	41.696	57097
Media	8.528	12.994
Total	182.602	232.115

Del total de población desplazada atendida en el 2006, el 11% (26.315 alumnos) corresponde a grupos étnicos, siendo los Afrocolombianos la mayoría del grupo. (Tabla número 3). El registro del Ministerio también ha permitido identificar 1.996 alumnos con necesidades educativas especiales.

Tabla No. 3 – Matrícula población desplazada perteneciente a grupos étnicos

la ruptura definitiva de su proceso educativo.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

Género	Etnias				Total
	indígenas	afros	roms	Otras	
Femenino	3.589	8.964	2	49	12.604
Masculino	4.047	9.568	49	47	13.711
Total	7.636	18.532	51	96	26.315

4. El pasado 19 de abril de los corrientes, remitimos a las entidades territoriales certificadas el listado, nombre a nombre, de la población atendida y por atender en 2006, para que dichas entidades adelanten las acciones pertinentes, a fin de atender a la población en situación de desplazamiento que se encuentra por fuera del sistema educativo. Este trabajo se fundamentó en un ejercicio de comparación de las bases de datos del Ministerio de Educación y del Registro Único de Población Desplazada –RUPD-. En septiembre próximo emplearemos la misma metodología con la matrícula del 2007 y el último registro actualizado del RUPD.

5. En cuanto a calidad, el Ministerio de Educación busca brindar a los docentes herramientas pedagógicas que le permitan atender adecuadamente a la población desplazada. Para el efecto, desde 2002 hasta diciembre del 2006, el Ministerio ha capacitado en atención psicosocial a 5.433 docentes que trabajan con 135.825 estudiantes de municipios mayormente receptores de población afectada por la violencia.

La capacitación de docentes se ha efectuado a través de los programas denominados: (a) Escuela y Desplazamiento; (b) Escuelas de Perdón y Reconciliación ‘ESPERE’; (c) Herramientas Pedagógicas y Competencias para la Convivencia.

6. Para mejorar las condiciones de permanencia en el sistema educativo de la población desplazada con edades entre 7 y 17 años, el Programa Familias en Acción, de Acción Social, otorga a sus hogares subsidios condicionados a la asistencia escolar de al menos el 80% de las clases. La meta para el año 2007 es focalizar 1.098 municipio y vincular 300.000 familias en situación de desplazamiento. Adicionalmente, a través de la Red de Superación de la Pobreza Extrema, programa orientado por Acción Social, se busca garantizar que la población en condición de desplazamiento pueda: (i) acceder a atención integral en primera infancia, (ii) ser atendido en educación preescolar, básica y media y, (iii) alfabetizarse.

7. En materia de infraestructura y dotación de mobiliario, desde el año 2004 el MEN ha venido apoyando a las secretarías de educación en estos dos frentes. Particularmente, en 2006 financiamos proyectos de las secretarías de educación de los departamentos de Cauca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Tolima para mobiliario e infraestructura. Para el año 2007 destinamos \$80 mil millones a la construcción de nuevos colegios y reparaciones y adecuaciones de infraestructura escolar, ubicados en los municipios mayormente receptores de población desplazada.”

2.5.3.2. La anterior información es complementada con lo reportado en el informe del Director de Acción Social a la Corte del 16 de julio de 2007, según se describe a continuación.

2.5.3.2.1. En primer lugar, se provee un resumen distinto de las actuaciones emprendidas por el Ministerio de Educación para asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los menores de edad desplazados:

“Para dar alcance a lo previsto por la Ley 387 de 1997, el Ministerio de Educación y la Red de Solidaridad Social expedieron conjuntamente una circular en julio del 2000, la cual dispone que: las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales ofrecerán el servicio educativo a la población desplazada en cualquier momento del año, sin exigir documentos, en el caso de que estos no puedan suministrarlo. Prevé además que las instituciones educativas expedirán las certificaciones académicas sobre grados cursados de la población en edad escolar desplazada que no cuente con ellas y la eximirán del pago de costos educativos.

Nivel Educativo	2005	2006
Prejardín y jardín	932	1836
Transición	18.562	19.913
Básica primaria	112.884	140.275
Básica secundaria	41.696	57.097
Media	8.528	12.994
Total	182.602	232.115

(...) En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Educación ha desarrollado normativamente este mandato, para brindar atención educativa a la población en situación de desplazamiento, estableciendo que las entidades territoriales deben:

Circular de julio de 2000:

i) Las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales ofrecerán el servicio educativo a la población desplazada en cualquier momento del año, según el nivel educativo y edad, sin exigir, en el caso de que estos no puedan hacerlo, la presentación de los documentos

ii) Las instituciones educativas expedirán las certificaciones académicas sobre grados cursados de la población en edad escolar desplazada que no cuente con ellas y la eximirán del pago de costos educativos.

Decreto 2562 de 2001

- i) Garantizar la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia en los niveles de preescolar, básica y media.
- ii) Efectuar la matrícula en las instituciones educativas sin exigir los documentos que se requieren a los estudiantes que no estén en capacidad de presentarlos.
- iii) Adecuar instalaciones provisionales en la etapa de emergencia para desarrollar los programas educativos.
- iv) Desarrollar programas de formación y capacitación a docentes que atienden la población desplazada.
- v) Garantizar el cupo en los establecimientos educativos a la población desplazada en situaciones de retorno, reubicación o reasentamiento.”

2.5.3.2.2. A continuación se aborda el punto de las deficiencias infraestructurales en las escuelas que reciben a población en situación de desplazamiento:

“Acción Social, frente a las inquietudes planteadas en estos puntos ha desarrollado acciones dentro del marco del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada por la violencia, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional y en coordinación con entidades territoriales y organizaciones de cooperación internacional, trabajando conjuntamente con el objeto de fortalecer integralmente planteles educativos que atienden estudiantes en situación de desplazamiento ubicados en municipios receptores y municipios donde se han dado procesos de retorno.

Es así como en el marco del convenio OID-0006/06 (antiguo ID-CO-0096/05), celebrado entre el Ministerio de Educación Nacional, la Organización Internacional para las Migraciones OIM y Acción Social, por valor de \$3.130 millones de los cuales \$2.500 millones son portados por Acción Social, se atendieron 447 planteles con la implementación del componente de modelos educativos flexibles y capacitación de docentes con una cobertura de atención superior a los 5.500 alumnos beneficiados y 600 docentes capacitados. Se atendieron 78 planteles educativos con la entrega de dotaciones de mobiliario básico de aulas de clase que sumados a 99 planteles atendidos directamente por Acción Social con una inversión de 1.000 millones, arrojan un total de 177 planteles atendidos con este componente.

Complementariamente se está implementando el componente de mejorando la infraestructura física de 154 planteles educativos ubicados en 20 departamentos del país y una inversión cercana a \$10.200 millones de los cuales \$6.735 millones equivalente al 66%, son aportados por Acción Social.

En el marco de coordinación interagencial, entre Acción Social y USAID, a través de sus programas ADAM y IDP, se ha realizado la articulación para la intervención en el período 2006 – a junio 2007, para el mejoramiento de infraestructura educativa los cuales atienden a población en situación en desplazamiento focalizados en Antioquia, Cauca, Chocó, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Tolima y Santander.

En este período se han intervenido o están en proceso de ejecución de las obras, 24 planteles focalizados en 18 municipios que han beneficiado a 9.400 personas, con una inversión de la cooperación internacional de \$3.326 millones que cofinancian un esfuerzo presupuestal de entidades territoriales y comunidades de \$3.400 millones. Así mismo actualmente se encuentran en proceso de diagnóstico para determinar el apoyo por parte de ADAM y de IDP, 18 planteles, donde se estima una inversión de la cooperación internacional del orden de \$4.000 millones.”

2.5.3.2.3. Luego el Director de Acción Social aborda los problemas de costos por matrículas, uniformes y útiles escolares, así:

“c) la exigencia de contar con un uniforme escolar para efectos de acceder a la prestación del servicio educativo

El Ministerio de Educación Nacional frente a este punto ha manifestado que no existe normatividad que haga exigible el uso del uniforme para menores en situación de desplazamiento. Sobre el particular, cada entidad territorial teniendo en cuenta las condiciones de cada comunidad educativa y la disponibilidad de recursos regula el uso del vestuario escolar.

Actualmente, el Ministerio de Educación tiene la opción de orientar recursos provenientes de los excedentes financieros del sector solidario y sobre el particular, se ha motivado a las secretarías de educación para que inviertan estos recursos en acceso y permanencia de las poblaciones vulnerables, prioritariamente la conformada por población en situación de desplazamiento, con las siguientes estrategias, entre otras:

1. Alimentación
2. Vestuario escolar
3. Dotación de útiles escolares

d) la exigencia de pago de matrículas y otros derechos académicos a los menores en condición de desplazamiento en las entidades encargadas de prestar el servicio de educación.

Frente a este punto el Ministerio de Educación Nacional manifiesta que la gratuidad en las instituciones educativas estatales está contemplada en la Constitución de 1991, queda a las autoridades educativas establecer quiénes pueden pagar.”

2.5.3.2.4. Por último, se informa a la Corte sobre la asignación de subsidios de permanencia escolar a la población desplazada a través del Programa Familias en Acción:

“Familias en Acción”

Un millón de familias se encuentran inscritas en el sistema de información del Programa Familias en Acción, incluidas de la siguiente forma:

1. 307.184 (30.5%) familias a través de Internet desde los municipios (Procesos de Medellín, Valledupar, Cúcuta, La Dorada y 131 municipios en las últimas 5 semanas).
2. 360.232 (35.8%) familias migradas del sistema anterior de 221 municipios Sisben I y desplazados inscritos en todo el país y
3. 339.608 (33.7%) familias de inscripciones de procesos en papel que ya están digitadas en el sistema.

Total de 1.007.024 familias registradas en el sistema de información. De estas familias 138.451 (13.7%) son familias en situación de desplazadas y el resto de ellas 868.573 (86.3%) son familias del Sisbén I.

De las Familias en situación de desplazamiento inscritas en el Programa, 115.019 niños menores de 7 años han sido beneficiarios del subsidio para nutrición entregado a la madre Jefe de Hogar. 89.489 menores en cursos de primaria. 55.814 jóvenes en cursos de secundaria. Para un total de 260.322 niños y jóvenes en situación de desplazamiento beneficiarios de Familias en Acción (Anexo cuadro estadístico Familias en Acción), con una inversión de \$64.334.255.”

2.5.3.3. Considera pertinente la Sala suplementar el anterior panorama de la respuesta estatal en materia educativa, con la información provista a la Corte por el Gobierno Nacional en el Informe Común de Cumplimiento aportado el 13 de septiembre de 2006, en el cual se sintetizaron las líneas de política seguidas en este ámbito y los logros materializados hasta esa fecha:

“Dentro del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia PNAIPD de 2005, el Ministerio de Educación Nacional concentra sus acciones en la fase de estabilización socioeconómica, en la línea estratégica de gestión social para brindar atención educativa a la Población Desplazada a través de las siguientes acciones:

- Vincular y mantener a los menores en el sistema educativo formal.
- Ampliar la cobertura de educación mediante la asignación de cupos en los planteles educativos.
- Implementar modelos educativos flexibles y pertinentes que garanticen el derecho a la educación de los menores en situación de desplazamiento.
- Fortalecer la prestación del servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de Población Desplazada.
- Mejorar la calidad de la educación mediante el desarrollo de planes y programas de capacitación de docentes, que optimicen los procesos para la atención a esta población.
- Apoyar la construcción, reparación y adecuación de la infraestructura física y dotación de mobiliario de los planteles educativos.

Los recursos ejecutados por el Ministerio de Educación para la atención de la población en situación de desplazamiento han aumentado significativamente desde 2003 gracias a la adición de recursos presupuestales durante los años 2005 y 2006. De esta forma, se pasó de contar con 118.289 millones de pesos, en 2004, a 203.205 millones de pesos en 2006.

Adicionalmente, se presenta un aumento progresivo en la ampliación de cobertura como se puede observar en el cuadro siguiente

Cuadro No.7 Alumnos en situación de desplazamiento atendidos

Descripción	2,003	2,004	2,005	2,006
No. de alumnos en condición de desplazamiento atendidos	29.707	120.651	180.126	232.115

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Con el ánimo de brindar atención educativa, adecuada y pertinente a los niños desplazados, el MEN, ha implementado modelos educativos flexibles como: Aceleración del Aprendizaje, (atención a niños, niñas y jóvenes que se encuentran en extraedad y puedan terminar la básica primaria en menos tiempo) y el Programa de Educación Continuada CAFAM (educación semipresencial que permite a jóvenes y adultos validar grados de la primaria y el bachillerato)

Igualmente se están realizando pilotajes de otros modelos educativos flexibles para la atención de la Población Desplazada como “Círculos de Aprendizaje” (sirve de “puente” para que los niños que están por fuera ingresen transitoriamente al sistema escolar y los prepara para su integración definitiva). El MEN con apoyo de la cooperación internacional (OIM y CNR) desarrolla el modelo “Grupos Juveniles Creativos” (para jóvenes en la zona urbana que no han realizado la básica secundaria). Además, Se está evaluando el “Modelo Relacional de Julio Fontán” (atención educativa personalizada y desarrolla que componentes sociales y emocionales se implementa en básica y media). Los 3 modelos ofrecen procesos flexibles en los calendarios escolares y en el tiempo que cada niño requiere para su aprendizaje.

Desde 2002, se ha brindado capacitación en atención psicosocial a docentes y funcionarios en temas como:

- “Escuela y Desplazamiento”, propuesta pedagógica donde se busca implementar estrategias educativas encaminadas a la recuperación de la identidad infantil y juvenil, mediante un trabajo pedagógico colectivo, a través de la utilización de espacios y contextos de animación y aprendizaje. En el 2006, se cuenta con la segunda versión de la propuesta y un tutorial de la misma que apoyará los procesos de autoformación de los docentes.
- “Herramientas Pedagógicas y Competencias para la Convivencia”, esta estrategia brinda capacitación en derechos humanos, cultura de paz, salud sexual y reproductiva y herramientas pedagógicas.

En el cuadro No.8 puede verse el número de docentes y funcionarios capacitados en modelos y atención psicosocial:

Cuadro No.8 Docentes y funcionarios Capacitados

2002	2003	2004	2005	2006	Total
1.600	816	3.613	169	2.502	8.700

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Teniendo en cuenta la política dirigida a los grupos de Población Desplazada que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, el Ministerio de Educación Nacional trabaja con poblaciones étnicas en la definición de una ruta de atención educativa diferenciada. Para el caso de la población indígena desplazada, se están coordinando reuniones con las organizaciones representativas de estos pueblos que permitan identificar las personas que se encuentran en esta situación e integrarlas a la oferta etnoeducativa que viene desarrollando la Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales-DPPI. Para tal efecto, se ha convocado a las organizaciones indígenas a nivel nacional: ONIC; AICO y OPIAC, los representantes de la Minga de Trabajo por la Población Indígena Desplazada y al delegado indígena al CNAIPD para elaborar un plan de trabajo que permita a las Entidades Territoriales Certificadas avanzar en los procesos de reconocimiento de esta población y ofrecer una atención diferenciada y pertinente.

En concordancia con lo anterior, el Ministerio de Educación viene adelantando otras siete acciones: 1) Coordinación de mesas nacionales para la elaboración de una política de atención diferenciada a la población indígena, 2) Apoyo a la implementación de modelos educativos pertinentes que benefician a poblaciones ubicadas en zonas de alto desplazamiento en los departamentos del Putumayo (Kofanes), Cesar (Yukpas) y Magdalena (Kankuamo en Atanquez, 3) Apoyo a la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá para la adopción de un plan de atención e identificación de la población indígena y afrocolombiana desplazada, especialmente, a las poblaciones Kankuamo, Embera Katío y Pijao, 4) Asistencia Técnica a las Entidades Territoriales para la prestación del servicio pertinente y la organización de la oferta etnoeducativa, 5) Proyecto de Atención Pertinente a La Población Indígena en edad escolar, Donación Japonesa dentro de la cual se encuentra la población Ette Ennaka desplazada, 6) Definición y priorización en las Mesas Nacionales de Concertación de la Política Etnoeducativa de la atención diferenciada a la población indígena desplazada, 7) Apoyar la caracterización de esta población en la resolución 166 para optimizar la focalización de inversiones y acciones.

El Ministerio de Educación, con recursos de la cooperación internacional provenientes de la Comunidad Autónoma de Madrid, viene apoyando desde el 2005, un programa piloto de alfabetización, educación básica primaria y formación laboral, con el concurso de las Secretarías de Educación Certificadas, la OEI y la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA, en Bogotá y Bolívar. El proyecto se encuentra atendiendo a 6.000 mujeres iletradas desplazadas cabeza de hogar, ubicadas en las zonas marginales de Cartagena, Magangué, San Pablo, Santa Rosa, María la Baja y Carmen de Bolívar. Actualmente, el 70% de las mujeres culminó el proceso académico de las cuales 2.000 están recibiendo la atención en formación laboral por parte de SENA.

Por otro lado, el Ministerio de Educación, en coordinación con la UNESCO, se encuentra desarrollando el proyecto “Atención a Población Afectada por el Conflicto” en los departamentos de Sucre y Chocó beneficiando a 9.000 jóvenes y adultos a los cuales se les está brindando la etapa fundamental de la metodología CAFAM de aprendizaje. Además, se incluye el componente de capacitación en procesos de perdón y reconciliación para los docentes, los jóvenes y adultos. Actualmente, el 80% de los beneficiarios están terminando el proceso y la capacitación se dio al 100% de los participantes.

El MEN promueve el fortalecimiento de las ETC para brindar atención educativa pertinente a los menores con necesidades educativas especiales -NEE por su condición de discapacidad o de capacidades o talentos excepcionales, incluidos aquellos que se encuentran en situación de desplazamiento. Actualmente, se está organizando la oferta educativa, formación de funcionarios y docentes y dotación de instituciones educativas con materiales didácticos que apoyen sus procesos de enseñanza y aprendizaje.

El MEN promueve el fortalecimiento de las Competencias Ciudadanas y trabaja, desde hace cuatro años, con la Alianza para la Paz y el Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA en la preparación de los proyectos pilotos.

1. El proyecto de “Educación Para el Ejercicio de los Derechos Humanos”, se desarrolla en los departamentos de Bolívar, Córdoba, Boyacá, Huila, y Guaviare. Durante el 2005 se realizó la fase de preparación y en el 2006 se está desarrollando la fase de implementación y validación.

El proyecto beneficia a 8 Escuelas Normales Superiores 5.000 estudiantes y docentes en formación inicial, 200 docentes en ejercicio, 10 docentes de Facultades de Educación, 100 profesionales de Instituciones Sociales y Agentes Educativos. 2. El proyecto de “Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía” se desarrolla en los departamentos de Nariño,

Bolívar, Bucaramanga, Caquetá, y Risaralda. El proyecto beneficia a 5 ETC, 50 instituciones educativas, 25.000 estudiantes, 1.000 docentes, 10 docentes de Facultades de Educación, 100 profesionales de Instituciones Sociales.

En el desarrollo de la articulación con las ETC, el MEN, durante 2005 consolidó y evaluó 304 diagnósticos, a partir de los cuales se viabilizaron, en 2006, 304 en la implementación de modelos educativos flexibles y capacitación, 9 en infraestructura educativa, 40 en dotación y mobiliario escolar. El aporte técnico y económico fue realizado en el marco de convenios del Ministerio de Educación con Acción Social, OIM y FUPAD.

Asimismo, Acción Social, con asesoría técnica del Ministerio, financió 145 proyectos de infraestructura educativa y 46 de dotación en mobiliario escolar.”

2.5.4. Apreciación de la respuesta estatal a la situación de los menores desplazados ante el sistema educativo.

2.5.4.1. Creación de cupos educativos como eje central de la respuesta estatal. Los esfuerzos estatales por responder a la situación educativa de los menores de edad desplazados se han enfocado en la creación de nuevos cupos educativos. Numerosas fuentes externas han reconocido importantes avances en este ámbito, recalando su impacto positivo.²⁶⁹ Sin embargo, esta estrategia adolece de un problema fundamental: como no se basa en estudios específicos sobre la dimensión de la demanda por parte de menores desplazados, su impacto frente a la magnitud del problema a solventar es reducido.²⁷⁰ Recogiendo la preocupación sobre el bajo impacto de las estrategias de

²⁶⁹ Como señala Plan Internacional, “en términos generales se encontró que efectivamente se amplió la cobertura en los cuatro municipios. A pesar de que no se recogieron datos oficiales en todos los sitios visitados, la información permite concluir que sí hay una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que ingresan al sistema educativo.” Este mismo estudio indica, en relación con Sincelejo: “Cobertura. Frente al derecho a la educación, el gobierno ha insistido en la ampliación de cobertura educativa como uno de los principales logros en el país. En el municipio de Sincelejo, esta garantía en el acceso se traduce en la apertura de nuevos cupos en 72 instituciones de las 95 que conforman el sector oficial.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007] Igualmente, la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional señalan: “Gracias a la decisión de garantizar cupos en las instituciones educativas a los niños y niñas en situación de desplazamiento, se ha avanzado satisfactoriamente en el ingreso al sistema educativo en el nivel correspondiente a primaria. En todos los municipios que hicieron parte de este estudio se encontró que la asignación de cupos para los niños y niñas fue efectiva, aunque se recogieron algunos reportes en Cúcuta y Pereira sobre dificultades en los procesos de matrícula por exigencia de papeles y por costos. // En principio se logra identificar, a partir de los datos recogidos, que hay una percepción de mejoramiento en las condiciones para ingreso y permanencia en primaria. Esto es congruente con los resultados ofrecidos por la ENV que da cuenta de una tasa neta de escolarización en primaria de 88.5%.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

²⁷⁰ En este sentido, en el Balance de ACNUR 2004-2007 se explica: “Si bien el MEN ha mantenido y cualificado los avances logrados en materia de medidas especiales de protección para los niños(as) desplazados (as), con un progresivo aumento del presupuesto y del número de niños(as) matriculados(as) en el sistema educativo, tendencia que debería mantenerse, es difícil aún la valoración completa del impacto de estas medidas, en tanto no es clara su relación con la demanda. // Es conveniente fortalecer el esfuerzo por precisar el déficit de atención en educación para establecer el número de niños y niñas que se encuentran fuera del sistema educativo (...). En esa medida los esfuerzos del MEN durante el 2005 y el 2006 encaminados a determinar el número de niños, niñas y jóvenes que se encuentran por fuera del sistema

creación de cupos frente a la demanda real, la Procuraduría General de la Nación expresó durante la sesión pública del 28 de junio que todavía falta mucho para lograr el cubrimiento universal de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento –a pesar del significativo esfuerzo realizado por el Ministerio y las encomiables acciones emprendidas.²⁷¹

Nota la Corte que los informes presentados por el Gobierno Nacional carecen de una estimación específica de la demanda educativa real entre los menores de edad en situación de desplazamiento, y se centra en presentar cifras cuyo impacto real no se puede apreciar al desconocerse el número de estudiantes a atender; más aún, si esas cifras se comparan con los estimativos sobre el total de menores de edad en situación de desplazamiento, revelarían impactos bajos de ampliación del acceso a la educación. En este sentido, debe resaltarse que ya la Procuraduría General de la Nación había llamado la atención al respecto, en relación con el informe común de cumplimiento aportado a la Corte el 13 de septiembre de 2006, así:

“El Ministerio de Educación Nacional presenta en el informe común lo que considera avances en la satisfacción del derecho a la educación de los desplazados, especialmente en lo relacionado con (i) aumento en el presupuesto (de 118.289 millones en 2004 a 203.205 millones en 2006); (ii) aumento en el número de alumnos beneficiados (de 29.707 en 2003 a 232.115 en 2006); (iii) implementación, pilotaje y evaluación de modelos flexibles de educación (Programas Aceleración del Aprendizaje, de Educación Continuada CAFAM, Círculos de Aprendizaje, Grupos Juveniles Creativos y Modelo Relacional

educativo a través del cruce de información del SISBEN, el RUPD, y Familias en Acción, son determinantes para la superación del ECI.”

²⁷¹ En este sentido se expresa ACNUR: “*El sistema educativo, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, ha hecho un significativo esfuerzo por ampliar la cobertura para la niñez en situación de desplazamiento; ha definido lineamientos para que el sistema en su conjunto (nacional y regional) de respuestas adecuadas a los desafíos que le plantea el desplazamiento forzado. // En este propósito, ha realizado acciones tendientes a mejorar la infraestructura y dotación de las instituciones, ha desarrollado procesos para cualificar la calidad de la educación, ha diseñado e implementado modelos y metodologías flexibles para ampliar el acceso y responder a ritmos de aprendizaje diversos. // Sin embargo, es necesario seguir avanzando en la cuantificación y caracterización de los niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema educativo nacional que, según cálculos del propio Ministerio, se aproximan a los 500.000. Particularmente importante es comprender las causas. Así mismo, desarrollar integralmente el contenido del derecho a la educación desde la perspectiva propuesta por los Mínimos de Protección de la Educación en Emergencias y Crisis Crónicas.*” [Soporte escrito de la Intervención del ACNUR en la Audiencia de la Corte Constitucional sobre el Enfoque Diferencial de Edad desde la Perspectiva de los Niños(as) y Adolescentes Desplazados(as)] A este mismo respecto el informe de Plan Internacional y la Universidad de junio de 2007: “*(...)En general se percibe que existe una oferta institucional baja para la cantidad de padres, madres y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que llegan a las instituciones en busca de un cupo escolar para sus hijos*”. En este mismo informe se explica, para el caso específico de Cartagena: “*Las Organizaciones de Población Desplazada indican una falta de cupos escolares en los sectores donde habitan. Según censo adelantado por algunas organizaciones con aproximadamente 1400 familias, se registran más de 1400 niños y niñas en edad escolar por fuera del sistema educativo. Acción Social registra que son más de 10.809 los niños y las niñas desplazados en edad escolar registrados en el SUR, pero la resolución 166 identificó solo 1501 niños y niñas desplazados en el sector educativo; el resto no se ha identificado si están o no siendo atendidos en escuelas oficiales*”; y en relación con Sincelejo se reporta: “*De acuerdo con las cifras de reporte estadístico del sector oficial para el año 2007, la Secretaría de Educación y Cultura Municipal abriga a 5131 niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento. Esta cifra sin embargo preocupa si se examina en relación con la totalidad de niños y niñas en situación de desplazamiento residentes en el municipio, que según reportan organizaciones de base y ONGs con registros alternos, se acerca a los 9000, es decir que habría una cifra cercana a los 4000 niños y niñas, en edad escolar, por fuera del sistema.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

de Julio Fontán); (iv) capacitación en atención psicosocial a docentes y funcionarios (mediante los programas Escuela y Desplazamiento y Herramientas Pedagógicas y Competencias para la Convivencia, con un total de capacitados de 8.700); (v) trabajo con comunidades étnicas para definir una ruta de atención diferenciada y para la identificación de los indígenas que requieran acogerse a la oferta etnoeducativa; (vi) apoyo al programa de alfabetización, educación básica primaria y formación laboral en Bogotá y Bolívar (el cual ha beneficiado a 6.000 mujeres, de las cuales 2.000 reciben formación por parte del Sena) y (vii) desarrollo del proyecto “Atención a Población Afectada por el Conflicto” en Sucre y Chocó (del cual se han beneficiado 9.000 jóvenes y adultos).

Sobre estas medidas, nuevamente la Procuraduría considera que la información suministrada no permite determinar el alcance de las metas propuestas para la superación del estado de cosas inconstitucional, por lo cual, este órgano encuentra que no se ha dado cumplimiento total a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional.

La Procuraduría adelanta actualmente una investigación²⁷² sobre la satisfacción del derecho a la educación de la población desplazada, cuyos resultados finales serán presentados en un mes a la Corte Constitucional, al gobierno nacional y desde luego a la población desplazada y a la ciudadanía en general.

Los avances de esa investigación permiten detectar la persistencia de las siguientes falencias:

- No se encuentran metas establecidas de largo plazo para la superación del estado de cosas inconstitucional.
- La información sobre metas para inversión en ampliación o adecuación de infraestructura física y dotación de centros educativos no es diferenciada, es decir, no especifica cuánto de esa inversión favorecerá específicamente a población desplazada. Esto significa que tampoco se puede determinar la conveniencia de la ejecución de ese presupuesto con miras a la superación de las falencias encontradas por la Corte.
- En los documentos en los cuales se definen los objetivos, mecanismos, sistema de seguimiento y evaluación, no se definen rutas para garantizar la participación de la población desplazada y sus organizaciones en el diseño, seguimiento y evaluación de la política pública en materia educativa.
- El sistema de registro aún es problemático, porque solo una parte de los que reportan como atendidos, comparados todos por nombre, corresponden a niños desplazados en edad escolar incluidos en el RUPD. Esta fragilidad informativa relativiza las metas de cobertura reportadas. Adicionalmente, el sistema de información desconoce la cobertura real del servicio, la población desplazada en edad escolar que aún no ha sido beneficiada o se encuentra por fuera del sistema educativo y la magnitud de la deserción escolar, por lo cual es difícil medir los niveles ciertos de realización sostenida de este derecho.
- Sobre las metas de cobertura de la niñez desplazada al sistema educativo se previó en el corto plazo (2005) atención a 164.425 niños, en el mediano plazo (2006) a 240.000 y en el largo plazo no se especifica la meta de cubrimiento.
- Sobre la meta a mediano plazo (2006), es importante desagregarla por componentes: en julio de 2006 se estimó que 130.000 estudiantes lograrían el cupo educativo a través de los recursos del Sistema General de Participaciones, lo que significa que obtuvieron cupo mediante el sistema de “capitación” que regularmente se ofrece a cualquier niño, es decir, no es un esfuerzo especialmente orientado a la población desplazada. Los restantes 110.000 cupos estimados en el informe de julio de 2006 resultan de la sumatoria de 20.703 financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, 89.097 financiados con recursos adicionales del presupuesto entregados directamente al Ministerio de Educación y 200 financiados por cooperación internacional. Lo sorprendente es que el informe del Ministerio de Educación a corte de julio de 2006, da cuenta de la asignación de 43.346 cupos y en el transcurso de dos meses la meta reportada fue de 110.000 cupos asignados.
- De otra parte, la PGN ha insistido en que los problemas de cobertura presentan agudos contrastes comparando los diferentes departamentos: “Cualquiera sea la forma de cuantificar el volumen de población desplazada en edad escolar para compararla con los datos de matrícula entregados por el Ministerio de Educación (114.044), el resultado que se observa es desalentador. Si se compara con el número total de menores de 18 años (645.612), la exclusión alcanza al 82.3% de los desplazados; si la comparación se realiza con la población entre 5 y 17 años, la exclusión es del 74.5%; si se compara con la población en edad escolar estimada por el Ministerio de Educación (342.274) la exclusión es de 66.7%”.
- De lo anterior es fácilmente deducible que aunque hay un aumento importante en los cupos educativos para población desplazada, aún son insuficientes si se compara con la demanda. La Procuraduría considera que la falta de información aportada por el Ministerio en relación con la demanda de la población desplazada a la oferta educativa, atenta contra la claridad y transparencia exigida por la Corte Constitucional en su Auto 218 de 2006. Esta misma falencia se encuentra en los indicadores presentados en el anexo No. 1.
- Hay normas e instrumentos de política pública relacionados con la gratuidad de la educación, sin embargo, la normativa nacional solo garantiza la exención de costos educativos directos (costos académicos y costos complementarios) por un plazo de un año. Esta restricción temporal es contraria a la disposición constitucional que establece que la educación es gratuita (salvo que los padres puedan sufragar los costos), que en el caso de la población desplazada, dada su extrema condición de vulnerabilidad, resulta evidente. La Procuraduría no tiene conocimiento de medidas emprendidas por el Ministerio de Educación para dar solución a esta restricción.

²⁷² Que toma como base, entre otras fuentes, el informe común de cumplimiento analizado en este documento, los informes preliminares enviados a la Corte, el documento que el Ministerio de Educación envió a la Procuraduría General en respuesta al requerimiento de información de cumplimiento sobre los aspectos definidos en el Auto 218, la información obtenida por la Procuraduría de 30 de las 78 secretarías territoriales de educación, las informaciones entregadas por organizaciones de desplazados y derivadas de una encuesta respondida por más de 200 personas desplazadas, los documentos y publicaciones hechas por el Ministerio de Educación Nacional y la información de un documento elaborado por la propia Procuraduría sobre el derecho a la educación en el país.

- No se establecen metas ni indicadores en relación con número de alumnos exentos de costos académicos, indicadores diferenciales teniendo en cuenta la etnia, el género y la discapacidad, ni indicadores que permitan evaluar la permanencia en el sistema educativo.

Por las anteriores razones, la Procuraduría concluye que las metas establecidas en el corto y mediano plazo no dibujan un esfuerzo progresivo para hacer efectiva, en el menor plazo posible, la orden de garantizar acceso y permanencia de la niñez desplazada al sistema educativo, de la forma como lo ha establecido la Corte y extraña la información sobre las metas a largo plazo que permitan superar el estado de cosas inconstitucional.”²⁷³

²⁷³ PGN – SEXTO INFORME A LA CORTE. También la Comisión de Seguimiento, en su evaluación del Informe Común de Cumplimiento, resalta las dificultades con las cifras de ampliación de la cobertura: “El Gobierno Nacional ha reconocido la existencia de subregistros y la necesidad de “continuar mejorando la calidad, pertenencia y oportunidad de la información” así como de “mejorar la calidad y celeridad del proceso de caracterización”²⁷³. En el informe se registra como población escolar objetivo a 731.845 niños (sin indicar a qué año corresponde dicha cifra) entre los 5 y los 15 años incluidos en el RUPD. Frente a esta demanda se indican unas coberturas de 0, 120.651 y 232.115 para los años 2002, 2004 y 2006 respectivamente. Esto se traduce, técnicamente, en unas tasas de asistencia de 16.5% para 2004 y de 31.7% para 2006, las cuales distan de ser satisfactorias o significativas. Además, así presentadas, las cifras dejan confusión respecto de la base de población que se utiliza luego para hacer las proyecciones de costos de la atención en educación. // Ante la fragilidad del indicador anterior, se afirma que “el Ministerio (de Educación) ha garantizado el cupo educativo al 100% de los niños que lo han solicitado en los dos últimos años”, situación sin duda importante pero sin significado suficiente pues de ser cierta la cifra de población objetivo para 2006, esto indicaría que no acceden a las instituciones escolares 499.730 niños y jóvenes desplazados, o sea, dos veces la cifra de aquellos que solicitan cupo, configurando una situación que se perpetúa en las proyecciones al año 2010. (...) Los datos sobre aportes presupuestales para educación son bastante confusos, pues se cargan en algunos casos al presupuesto nacional y en otros se indica que los mismos recursos corresponden a los aportes territoriales por hacer parte del Sistema General de Participaciones. Además se parte de suponer que cuando un estudiante desplazado se incorpora al sistema educativo no demanda recursos adicionales en los años subsiguientes por cuanto el SGP lo cubre como a los demás estudiantes. // Esta confusión entre lo nacional y lo territorial y entre el presupuesto general de la nación y los aportes territoriales hace imposible revisar la inversión real efectuada en educación e impide establecer la relación entre aportes de la nación y aumento de cobertura. // El informe sobre presupuesto presentado considera un valor constante igual por persona atendida de \$895.500 en pesos de 2005, para los años 1995 a 2004 y 2005 a 2010; este valor está cercano al promedio nacional actual de la asignación por alumno del Sistema General de Participaciones pero no puede corresponder a los valores constantes de los años anteriores ni constituye base adecuada para las proyecciones pues el SGP crece anualmente en la inflación más un porcentaje que ahora es de 2.5%. // De otra parte, con tales recursos del actual SGP no se cubren los costos educativos complementarios como son los de útiles, libros, materiales educativos, transporte escolar, uniformes y demás requerimientos, que han demostrado ser factores determinantes para la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo.” [Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento sobre el Informe Común de Cumplimiento del Gobierno, recibido el 27 de octubre de 2006]. En el concepto especializado sobre la respuesta del sector educativo a la situación de los menores desplazados que acompañó la evaluación hecha por la Comisión de Seguimiento al informe común de cumplimiento del 13 de septiembre de 2006, elaborado por Pedro Antonio Pinilla, se abordó este mismo punto así: “El registro de la población desplazada y su caracterización constituye la base para medir los avances reales logrados en la solución de sus necesidades. El Gobierno Nacional reconoce la existencia de subregistros y la necesidad de “continuar mejorando la calidad, pertenencia y oportunidad de la información” así como de “mejorar la calidad y celeridad del proceso de caracterización”. // En cuanto a cobertura o asistencia escolar, en un cuadro denominado “aproximación al goce efectivo de derechos” se presenta información sobre el número de alumnos atendidos para los años 2002, 2004 y 2006 (0, 120.651 y 232.115, respectivamente), y se registra como población objetivo a 731.845 niños entre los 5 y los 15 años incluidos en el RUPD, sin indicar a qué año corresponde dicha cifra o si es acumulada para uno de esos años. Técnicamente podría afirmarse que la tasa de asistencia, aplicada la misma población objetivo a cada uno de esos años, fue de 16.5% en 2004 o de 31.7% en 2006, resultado que dista mucho de ser satisfactorio o de poder caracterizarse como avance significativo. Además, deja confusión respecto de la base de población que se utiliza luego para hacer las proyecciones de costos de la atención en educación. Ante la fragilidad del

En criterio de la Sala, estas mismas apreciaciones son predicables de la información suministrada por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional después de la sesión pública del 28 de junio de 2007, que se reseñó en el acápite precedente.

En segundo lugar, en relación con los costos económicos que se reseñaron como una barrera al acceso de estos menores de edad al sistema educativo, se ha reportado a la Corte repetidamente la adopción de una Circular Conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional en el año 2000, en la cual se exime a los menores de edad en situación de desplazamiento del requisito de presentar documentos de identidad al momento de matricularse, se les permite ingresar en cualquier momento del año, y se les exime del pago de matrículas. Si bien estas medidas son importantes, resalta la Corte que se adoptaron hace ocho años, y desde entonces, en la práctica, han proliferado los informes sobre el cobro objetivo de sumas de dinero por los planteles educativos, como obstáculo al acceso a los mismos por los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

2.5.4.2. Ausencia de acciones de garantía de la permanencia escolar; insuficiencia de Familias en Acción e ineeficacia de las medidas formales adoptadas en 2000.

indicador anterior, se afirma que “el Ministerio (de Educación) ha garantizado el cupo educativo al 100% de los niños que lo han solicitado en los últimos dos años”, situación sin duda importante pero sin significado suficiente pues de ser cierta la población objetivo para 2006, esto indicaría que no acceden a las instituciones escolares 499.730 niños y jóvenes desplazados, o sea, más del doble de los que solicitan cupo, situación que se perpetúa en las proyecciones al año 2010. // Por otra parte, como lo señala uno de los informes del Ministerio del Interior y de Justicia, los indicadores no dan cuenta de la especificidad de atención educativa que demandan o se ofrece a los pueblos indígenas, a la población afrocolombiana y a los campesinos. // Todo lo anterior muestra la precariedad de los indicadores utilizados en educación, situación inconcebible en un sector que tiene tradición en su diseño, en el acopio de información censal anual y que viene desarrollando el Sistema de Información del Sector Educativo en el cual se caracteriza plenamente la población escolar víctima del conflicto y en situación de desplazamiento, es decir, un sistema que entra al establecimiento educativo para identificar lo que allí sucede con cada grupo de estudiantes. (...) Los datos sobre aportes presupuestales para educación son bastante confusos, pues se cargan en algunos casos al presupuesto nacional y en otros se indica que los mismos recursos corresponden a los aportes territoriales por hacer parte del Sistema General de Participaciones. // Además, se afirma que cuando un estudiante desplazado se incorpora al sistema educativo no demanda recursos adicionales en los años subsiguientes por cuanto el SGP lo cubre como a los demás estudiantes. // Esta confusión entre lo nacional y lo territorial y entre el presupuesto general de la nación y los aportes territoriales hace imposible revisar la inversión real efectuada en educación e impide establecer la relación entre aportes de la nación y aumento de cobertura. // El informe sobre presupuesto presentado en los cuadros 3 y 7 considera un valor constante igual por persona atendida de \$895.500 en pesos de 2005, para los años 1995 a 2004 y 2005 a 2010 (cuadros 3 y 7 del informe); este valor está cercano al promedio nacional actual de la asignación por alumno del Sistema General de Participaciones pero no puede corresponder a los valores constantes de los años anteriores ni constituye base adecuada para las proyecciones pues el SGP crece anualmente en la inflación más un porcentaje que ahora es de 2.5%. // La prolongación del período de transición de las transferencias de la nación a las entidades territoriales, en trámite en el Congreso de la República con base en un proyecto de acto legislativo presentado por el Gobierno, crea otro factor de incertidumbre respecto del incremento de recursos para el sector educación que sería mayor si se evita la reforma constitucional pues de esa manera se contaría con recursos adecuados para asegurar la ampliación y mejoramiento de la educación. // De otra parte, con tales recursos del actual SGP se cubren fundamentalmente los costos de docencia, los gastos en servicios públicos y en la administración, pero se dejan de lado los costos complementarios de la educación como son los de útiles, libros, materiales educativos, transporte escolar, uniformes y demás requerimientos para los cuales las familias no disponen de recursos. Se propicia así el incumplimiento del mandato constitucional acerca de la gratuidad de la educación y se establecen condiciones de causalidad para la deserción escolar.”

En cuanto a los obstáculos a la permanencia en el sistema educativo, reseñados en acápitos precedentes, son bajos los impactos de las respuestas estatales sobre las que se ha reseñado a la Corte. Se observa, con base en la respuesta provista por las autoridades, que el problema como tal es invisible, y que no existen esfuerzos destinados a identificar y documentar los niveles reales y las causas de la deserción escolar de menores de edad en situación de desplazamiento. Adicionalmente, las respuestas puntuales que se ha tratado de proveer a algunos de los factores de desescolarización identificados por la Corte, han surtido un impacto práctico demasiado bajo.

En primer lugar, no hay medidas positivas serias destinadas a solucionar la carencia de útiles, cuadernos, libros y uniformes escolares entre los menores de edad desplazados; el Director de Acción Social en su informe indica que no existe normatividad alguna que haga obligatorio para los menores de edad en situación de desplazamiento el llevar uniforme al colegio. En cualquier caso, sean cuales fueren las medidas formales de exención del requisito de llevar uniformes o implementos escolares básicos, es claro que estas medidas (i) no son respetadas en la práctica – puesto que, como se vio, numerosos niños y niñas desplazados se quejan de que los devuelven por no llevar uniforme-, y (ii) son marcadamente insuficientes para superar el obstáculo material real presentado por la carencia de estos implementos.

En segundo lugar, la Corte reconoce que el subsidio de permanencia del programa Familias en Acción es una medida razonable y eficaz para desestimular la deserción escolar; sin embargo, (i) el impacto real de este programa frente a la demanda total de menores de edad desplazados es muy bajo, y (ii) dadas las distintas falencias sistémicas que deben afrontar las familias y grupos de cuidadores de menores de edad en situación de desplazamiento, los recursos a menudo se destinan a satisfacer necesidades básicas esenciales como la alimentación, y no a garantizar la permanencia en el sistema educativo.²⁷⁴

²⁷⁴ Por ejemplo, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, en su informe a la Corte del 13 de septiembre de 2006, explica lo siguiente en relación con Familias en Acción: “*Dentro de los componentes de programas como Familias en Acción, se incluyen presupuestos para apoyar a los padres con los gastos escolares de los menores, el auxilio oscila entre 30 mil y 70 mil pesos mensuales, sin embargo, la implementación de este programa no se ha realizado en todas las ciudades receptoras y en algunas de las ciudades en las que se lleva a cabo, el subsidio se ha entregado una sola vez al año y en otras la ayuda llega cada 2 meses. // La ayuda entregada por el programa pretende aportar en los gastos que tienen las familias desplazadas en cuanto a libros y materiales escolares, pero tomando en cuenta la falta de una estabilización socioeconómica que se traduzca en ingresos para el sostenimiento de los núcleos familiares y que la ayuda humanitaria es otorgada solo por tres meses, casi siempre estos recursos son utilizados para alimentación, por lo que la ayuda en este sentido no es estructural ni eficaz para garantizar el derecho a la educación de los menores.*” De igual manera, Plan Internacional y la Universidad Nacional reportan, para el caso de Sincelejo: “*La estrategia de subsidio condicionado a la permanencia que se otorga por el programa Familias en Acción va a cubrir durante el 2007 a 16000 familias según reportaron funcionarios de la Secretaría de Salud. // Esta estrategia satisface en mínima parte algunas de las necesidades básicas de las personas en situación de desplazamiento y esto beneficia a los niños y niñas que forman parte de estos hogares. En efecto, uno de los primeros beneficios percibidos es la permanencia dentro del ciclo educativo. Preocupa, sin embargo, el sentido real que la educación está alcanzando en el desarrollo de los niños y las niñas, vulnerables y desplazados. Si bien se reconoce que el subsidio se convierte en un mecanismo efectivo y necesario para que muchos de los niños y niñas en el país asistan al espacio educativo, éste no puede ser el argumento desde el cual los niños, las familias y las comunidades evalúen y asignen un valor social a la educación. // Al respecto se conocieron varios testimonios en donde se percibe que el espacio educativo se convierte en el escenario posible para la nutrición de los niños y niñas: ‘si no va al colegio, ni siquiera recibe esa comida’. Su sentido y su fin se agotan en esta dotación básica para*

2.5.4.3. Ineficacia de las medidas de flexibilización del modelo pedagógico, y bajo impacto de las iniciativas de capacitación docente.

Se ha informado a la Corte sobre la adopción de normas jurídicas –el decreto 2562 de 2001- y la formulación y desarrollo incipiente de algunos programas destinados a flexibilizar los modelos pedagógicos y capacitar a los docentes del país para responder adecuadamente a la compleja situación de la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento –tales como “Escuela y Desplazamiento”-.

No obstante, es claro, por los informes de entidades especializadas, que tales modelos en la práctica no se han podido implementar, que pocas instituciones educativas cuentan con un PEI adaptado al problema del desplazamiento, que pocos docentes han sido efectivamente capacitados en relación con los menores desplazados, y que los menores de edad desplazados y sus familias se quejan con alta frecuencia sobre actitudes discriminatorias, maltratantes, compasivas o de otra forma nocivas para el goce efectivo del derecho prevaleciente a la educación de estos menores de edad.²⁷⁵ En este

sobrevivir.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁷⁵ Así lo explicó durante la sesión pública del 28 de junio de 2007 la Procuraduría General de la Nación, cuyo representante explicó que (i) las capacitaciones para los docentes son insuficientes para las necesidades reales, y no se ha establecido con claridad su impacto sobre las prácticas pedagógicas, ya que no hay datos que evidencien una mejoría en la prestación del servicio; y (ii) la atención educativa para los menores en situación de desplazamiento carece de un componente diferencial que reconozca sus especificidades, incluidas las de género, etnia, discapacidad, edad y origen. este mismo respecto explican Plan Internacional y la Universidad Nacional: “*Los modelos pedagógicos desarrollados no responden al enfoque diferencial requerido frente a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. Aun cuando se realicen esfuerzos por sensibilizar a los docentes, la estructura del currículo no permite elaborar de una manera distinta las situaciones vividas por los NNA en SD. El modelo Escuela y Desplazamiento no se está desarrollando en las instituciones, las cuales en la actualidad funcionan bajo el enfoque tradicional. No hay un tratamiento diferencial en ninguno de los espacios de socialización en los que se desarrollan los NNA en SD.*” En este mismo estudio se explica, para el caso de Cartagena: “*Según datos de la misma Alcaldía de Cartagena, se desconocen las cifras de docentes capacitados en escuela y desplazamiento, se sabe que no son muchos y que la necesidad es alta. Existe un plan de cualificación que no contempla temas de desplazamiento. Falta continuidad de los docentes y administrativos en los procesos de formación y actualización, se pierde la capacidad instalada cuando los docentes se retiran de la escuela o son trasladados. // Las organizaciones de población desplazada a través del censo realizado, indican que de las 1400 familias encuestadas, el 68% de ellas señala no haber tenido un tratamiento pedagógico particular o apropiado a la situación de desplazamiento en los lugares donde estudian los niños y las niñas y el 72% afirman no notar las metodologías especiales. No se ha coordinado con Defensoría ni con Acción Social la realización de procesos de formación o actualización de docentes, o funcionarios de la SED en el tema de desplazamiento. Según información suministrada en la entrevista con Amaranto Daniels, el Distrito cuenta con 7905 profesores, para la actual demanda de niños y jóvenes vinculados al sistema educativo. (...) Muy pocas instituciones educativas cuentan con un PEI adaptado a la problemática del desplazamiento. No existen dentro de los programas de la Alcaldía, estrategias de etnoeducación. Tampoco se manifestó la realización de nivelación académica o tutorías de algún tipo para la población desplazada en edad escolar. (...) El decreto 2562 de 2001, plantea aparte de un modelo de aceleración de aprendizaje, una propuesta pedagógica; su propósito esencial es el desarrollo de procesos de recuperación de los traumas psicosociales sufridos por los niños y las niñas; no obstante, los resultados son desoladores y precarios en el distrito de Cartagena’. Por ley, aquellas instituciones educativas que contratan con el Distrito deben ajustar su*

propuesta de atención a la problemática del desplazamiento. Esto se queda en el papel, según información de las mismas organizaciones de desplazados. // No existe articulación entre las agencias y entidades de cooperación con al Secretaría de Educación para definir procesos de seguimiento, monitoreo o investigación en materia de formación de docentes. Tampoco se han articulado las diferentes iniciativas de formación de docentes que tienen ONG y/o empresarios, con el plan de capacitación de la SED. // El Ministerio de Educación ha ordenado 15 días de capacitación en mitad de año, y una semana a final de año, lo cual significa interés en la formación de docentes pero la capacitación se contrata con entidades públicas o privadas y no se realiza seguimiento y acompañamiento, de tal forma que se garantice continuidad y se desencadenen procesos de investigación o producción de conocimiento. // Según la administración distrital, existe la necesidad de que el MEN desarrolle o invierta en el desarrollo de modelos pedagógicos para atender a Población Desplazada, es decir debe haber más lineamientos de parte del Ministerio de Educación Nacional." En relación con Sincelejo se indica: "A pesar de que el 75% de las instituciones educativas reportan atender a niños y niñas en situación de desplazamiento, hasta el momento no se han desarrollado políticas educativas lideradas por el municipio que se orienten a capacitar, sensibilizar o proveer herramientas específicas para que docentes y directivos atiendan de manera diferencial a sus necesidades y condiciones particulares. // Existen algunas propuestas desarrolladas por organismos no gubernamentales que trabajan en esta vía y que desarrollan sus programas en asocio con la Secretaría de Educación Municipal, en estas instituciones se ha avanzado en la comprensión de los efectos del fenómeno y en la contextualización de la situación de los niños y niñas que padecen esta situación, es decir, son convenios que procuran el fortalecimiento institucional. Las organizaciones [Plan Internacional, Opción Legal, Corporación Nueva Esperanza, Hijos de la Sierra Flor] que financian y ejecutan los programas tienen amplio conocimiento en el tema, y han ofrecido herramientas para la reflexión sociopolítica que permiten a los docentes y rectores con quienes trabajan, relacionarse de un modo distinto con el fenómeno y con los niños y niñas afectados por él. Lastimosamente hasta el momento han sido programas aislados que impactan a la minoría de la población. // Esta ausencia de un enfoque pedagógico que responda a las condiciones de los niños y niñas ha sido experimentada por ellos como una profunda incomprendición de su situación y ha derivado en bajo rendimiento, aislamiento, inasistencia y en muchos casos abandono escolar. // En general, los maestros que no han recibido ningún tipo de sensibilización frente al fenómeno tienen un tratamiento pedagógico que tiende a 'normalizar' el comportamiento de los niños, es decir, se intenta nivelar el nivel de respuesta académica al alcanzado por el grupo donde se insertan los niños y niñas víctimas del desplazamiento. // Algunas de sus estrategias de nivelación, son experimentadas por los niños como estigmatizantes: 'Los profesores piensan que uno es corroncho por venir de afuera... le hablan a uno despacito para que entienda lo que está diciendo'. // Dentro de la estructura de los modelos pedagógicos tradicionales no existe un espacio para trabajar sobre la representación del mundo que ha sido transformada violentamente a causa del desplazamiento, los cambios en los significados en los modos de relacionarse, en los códigos de lenguaje y reacción que fueron abandonados abruptamente y que son elementos vitales para la integración y el sano desempeño en el ambiente escolar. Hasta el momento no se conocen experiencias de reforma de currículos que garanticen la evolución de procesos de transformación pedagógica que consideren de forma particular esta realidad. (...) Según reportan las organizaciones que vienen adelantando trabajos de sensibilización con algunos docentes en las instituciones oficiales, es muy complejo hacer reflexiones y lecturas diferentes acerca del conflicto armado, hay un conocimiento de que existe el fenómeno, de que en sus aulas hay niños y niñas en situación de desplazamiento, pero hay un temor a explorar las raíces sociopolíticas del fenómeno, lo cual conduce a asumir una actitud compasiva frente a los niños y niñas que no contribuye a la construcción conjunta de políticas claras que les ayuden a superar los efectos del conflicto. Si esto se identifica en un sector que está siendo sensibilizado frente al fenómeno, se hace evidente la necesidad de garantizar que la totalidad de los maestros funcionarios y personal operativo que tienen contacto directo con los niños y las niñas en las aulas de clase y en todos los demás escenarios de socialización que existen en la escuela, comedores escolares, espacios administrativos, etc., reciban los elementos necesarios para la reconstrucción de nuevas formas de relación que les permitan reconocerse como sujetos de derechos, potencializar sus habilidades, ir superando progresivamente los efectos del conflicto en sus vidas y reconocerse simultáneamente como sujetos de una situación sociopolítica." Y en relación con Tumaco, se explica: "En el municipio de Tumaco la oferta educativa pública está conformada

mismo sentido, se reporta que los modelos pedagógicos implementados en la práctica no responden a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, quienes provienen de contextos rurales o culturales completamente distintos de los que prevalecen en los lugares de recepción en cuanto a significados, representaciones, sistemas de relaciones, etc.; al ser ajenos a sus expectativas y romper abruptamente con sus procesos pedagógicos previos, estos modelos inflexibles constituyen un desestímulo pedagógico que lleva a los menores a desertar. No hay, en este mismo ámbito, estrategias de etnoeducación específicas para menores indígenas o afrodescendientes en situación de desplazamiento.

En ausencia de una respuesta estatal efectiva a la necesidad de adaptar el modelo educativo a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes desplazados, han sido algunas organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación extranjeras y organismos internacionales quienes se han encargado de promover este objetivo entre las instituciones educativas que reciben menores en situación de desplazamiento.²⁷⁶

por 27 instituciones educativas y 49 sedes adscritas a aquellas. Mediante convenios entre la Secretaría de Educación, ICBF, Plan Internacional, Global Humanitaria y PMA, 6 colegios reciben apoyo para mejoramiento de infraestructura, dotación y alimentos para los comedores escolares, útiles y uniformes para los niños y capacitación al personal docente. Queda el interrogante por la situación de los niños que pertenecen a las 21 instituciones restantes. // Las instituciones educativas apoyadas por Plan Internacional (ITPC, Iberia, Max Seidel, Colegio Fátima, Ciudadela Tumac, RM Bischop) manifiestan abiertamente que si no fuera por este apoyo, estarían en situaciones muy difíciles. // (...) A pesar de la diversidad étnica existente en Tumaco, los colegios no cuentan con programas que consideren la diversidad cultural ni proyectos pedagógicos que ayuden a subsanar los problemas de desarraigo de la población desplazada. Tampoco se encontró un programa que le permita a la población receptora o a los docentes comprender a fondo esta problemática y contribuya a la adaptación de niños y niñas a su nueva ciudad. (...) Los maestros no reciben capacitación que aborde la problemática del desplazamiento; esto hace que procuren encasillar a los niños recién llegados a las dinámicas escolares sin la comprensión necesaria de la transformación familiar, cultural y social a la que se han enfrentado estos niños y niñas.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En igual línea, la Fundación Dos Mundos reporta: “*Igualmente, debido a la reducida orientación que se brinda a los maestros y maestras para que puedan acompañar a niños y niñas en la elaboración del impacto emocional del desplazamiento, estos se ven abocados a asumir desde su propia voluntad, y sólo con las herramientas que le da su experiencia de trabajo, una situación compleja, que se agrava por la relación de estos niños y niñas con sus pares. Hemos observado que muchos de ellos tienen prejuicios con relación a la población en situación de desplazamiento, que se ven reflejados en el trato cotidiano y que con frecuencia, se presenta un nivel alto de discriminación y estigmatización, en ocasiones ignorado y en otras, favorecido por los profesores y los directivos de las instituciones educativas.*” [Fundación Dos Mundos - “*Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.*” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008] De igual manera, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada explica en su informe a la Corte del 13 de septiembre de 2006, que “*otro obstáculo para la satisfacción del derecho a la educación de los niños y niñas víctimas del desplazamiento es la falta de conocimiento de directores y docentes de centros educativos sobre las obligaciones que les asisten en materia de atención a población desplazada. Se presentan prácticas discriminatorias en los centros de educación lo que conlleva rápidamente a la deserción escolar.*”

²⁷⁶ Un ejemplo es el que se menciona en el Balance 2004-2007 de ACNUR: “*Experiencias como el proyecto de Pedagogía y Protección de la Niñez (PPN) desarrollado por el ACNUR y Opción Legal e implementado en 9 regiones del país [Putumayo, Nariño, Magdalena Medio, Chocó, Urabá Antioqueño y Chocoanao, Soacha, Bolívar, Atlántico y Sucre] con la participación de 1000 maestros(as) y 70 instituciones educativas y en proceso de transferencia al MEN, proponen un modelo pedagógico de formación tutorial para maestros con*

Más aún, a la Corte se ha informado sobre múltiples casos en que la ausencia de oferta educativa estatal es completa, por lo cual las mismas comunidades en situación de desplazamiento asumen la tarea de educar a sus niños, niñas y adolescentes mediante iniciativas pedagógicas propias que no reciben el más mínimo apoyo estatal.²⁷⁷

2.5.5. Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal a la misma.

El contenido de las obligaciones estatales en relación con la educación de los menores de edad en situación de desplazamiento también se precisa por la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 28 dispone:

- “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:*
- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;*
 - b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;*
 - (...) d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;*
 - e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. (...)"*

Por su parte, el Principio Rector 23 establece:

- “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.*

el objetivo de construir una escuela protectora e incluyente.” En este mismo sentido es diciente el informe de Plan Internacional y la Universidad Nacional sobre la situación en Tumaco: “*En el municipio de Tumaco la oferta educativa pública está conformada por 27 instituciones educativas y 49 sedes adscritas a aquellas. Mediante convenios entre la Secretaría de Educación, ICBF, Plan Internacional, Global Humanitaria y PMA, 6 colegios reciben apoyo para mejoramiento de infraestructura, dotación y alimentos para los comedores escolares, útiles y uniformes para los niños y capacitación al personal docente. Queda el interrogante por la situación de los niños que pertenecen a las 21 instituciones restantes. // Las instituciones educativas apoyadas por Plan Internacional (ITPC, Iberia, Max Seidel, Colegio Fátima, Ciudadela Tumac, RM Bischof) manifiestan abiertamente que si no fuera por este apoyo, estarían en situaciones muy difíciles.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁷⁷ Así, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada informa a la Corte, en su documento del 13 de septiembre de 2006: “*Encontramos también que en los municipios pequeños, la oferta institucional del Estado es precaria, incluso las mismas comunidades se ven obligadas a construir o improvisar aulas escolares y a asumir la responsabilidad por la educación de la población desplazada sin contar con las condiciones necesarias para que se lleve a cabo un proceso educativo. // Es el caso de la escuela comunitaria de desplazados, en el barrio La Central del municipio de Soledad en el departamento del Atlántico, el cual fue construido con recursos propios de la comunidad, la misma población desplazada asume la educación de 70 niños y niñas aproximadamente.*”

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.”

2.6. Problemas graves de índole psicosocial –quinto problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento-.

2.6.1. Situación fáctica acreditada ante la Corte.

2.6.1.1. Las circunstancias de vida impuestas por el desplazamiento forzado a los bebés, niños, niñas y adolescentes generan un impacto destructivo y de amplias repercusiones a largo plazo sobre su estado de salud psicológica y emocional. A su vez, la precariedad psicológica y emocional que resulta de la superposición de traumas resultante del desplazamiento, de los crímenes que lo causaron y lo rodearon, y de las condiciones extremas de existencia que conlleva, se proyectan sobre el proceso de desarrollo integral de estos menores, incidiendo en forma profunda sobre las etapas más importantes de su curso de maduración individual. Como lo resumen dos organizaciones especializadas en su informe a la Corte, “*los niños y niñas que viven en las zonas donde el conflicto armado y las acciones violentas los han arrojado de su tierra, conocen en carne propia el dolor y el horror de la guerra, muchos no van a la escuela y casi ninguno tiene las condiciones necesarias para lograr su pleno desarrollo pues su proceso de socialización ocurre en medio de la guerra. En otras palabras, han sido privados de su infancia y expuestos a ser adultos con pocas oportunidades.*”²⁷⁸

2.6.1.2. Los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado sufren la superposición de diversos traumas graves –derivados de la violencia, el desplazamiento forzado y su contexto, el miedo, el despojo, el hambre, la enfermedad, la discriminación, la estigmatización en los lugares de recepción, la desadaptación, el desarraigamiento y el choque cultural-, que deben sobrellevar por sí mismos sin apoyo real de parte del Estado o los planteles educativos a los que pueden asistir, y más aún en circunstancias de vida que de por sí son traumáticas para un ser humano en proceso de desarrollo. Esta superposición de circunstancias traumáticas obstruye el proceso de elaboración del duelo inherente a cada una de ellas individualmente considerada; la falta de elaboración de las situaciones vividas por estos niños y niñas resulta en cuadros conductuales de inhibición, aislamiento, angustia, desconfianza y agresividad.²⁷⁹ En el ámbito académico, se refleja

²⁷⁸ Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.

²⁷⁹ Como se resume en el informe especializado presentado por Plan Internacional y la Universidad Nacional a la Corte Constitucional en mayo de 2007: “*Ellos han vivido directamente la violencia, muchos han perdido a uno de sus padres o alguna persona de su familia, la mayor parte de ellos ha visto morir, asesinar, bombardear o torturar. (...) Desde hace ya varias décadas, numerosas investigaciones han demostrado el impacto que sobre el psiquismo de niños y niñas, tiene el despojo, el desarraigamiento, la muerte violenta y la desaparición forzada de seres queridos, o miembros de la comunidad a la que pertenecen. El hecho del desplazamiento queda asociado, en los niños especialmente, a lo trágico, sangriento, desastroso y lo doloroso, imágenes que constantemente recrean la realidad y la fantasía, arrebatándoles la tranquilidad; muchos de estos niños se aíslan de su nuevo medio social y la adaptación a nuevas condiciones de vida es verdaderamente difícil por la pérdida de confianza, la ruptura violenta de su entorno y los cambios*

intempestivos en sus relaciones sociales y culturales; situaciones que permiten avizorar un conflictivo proceso de adaptación. // Existe el riesgo de que en ésta difícil adaptación al medio urbano, caracterizado generalmente por elementos de marginalidad y exclusión, se formen jóvenes resentidos y en muchos casos con deseos de venganza; en otros casos la falta de recursos para la subsistencia los lleva a involucrarse en grupos al margen de la ley o simplemente a deambular por las calles, ya que no tienen la posibilidad de continuar estudiando o deben abandonar la escuela a muy temprana edad para trabajar y ayudar a su familia en sus nuevas condiciones de vida. // Es importante traer a este contexto que vivir en situación de desplazamiento no es lo mismo para un niño que para un adulto; ya que en términos de desarrollo los niños, niñas y adolescentes están estructurando su manera de relacionarse con el mundo y crecer en situaciones de despojo, miedo, hostilidad, rechazo, rabia y hambre, lo único que genera son vínculos basados en la incertidumbre de un futuro seguro y confiable, replicando los círculos viciosos de miseria, venganza y guerra de los cuales han sido víctimas. // Todos estos niños y niñas afectados de manera directa por el conflicto armado requieren medidas especiales de protección para asegurar sus derechos y disminuir el impacto psicosocial de las experiencias traumáticas, pues una reelaboración y análisis de los síntomas y conflictos vivenciados interiormente puede llevar a superar esos traumas y adaptarse de una mejor manera a su nuevo medio, cultura y condiciones de vida en general. (...) este período de la vida, está conformado por varias etapas secuenciales, cada una base para la siguiente, con las cuales se van logrando niveles de complejidad crecientes en los planos afectivo, comunicativo y cognitivo. De allí se desprende que, desde el período de gestación, los niños y las niñas cuentan con capacidades físicas, cognitivas y emocionales, que deben promoverse por constituir el fundamento de procesos posteriores como el aprendizaje, la comunicación y la socialización. Cada una de estas etapas está definida por las actitudes de niños y niñas frente al mundo y unas exigencias a los adultos con respecto a sus necesidades e intereses. (...) la mayoría de los niños y niñas en situación de desplazamiento proceden del campo o de pequeñas poblaciones que giran en torno a la economía agraria para situarse en barrios subnormales de las principales ciudades del país en circunstancias que hacen evidente el deterioro de su calidad de vida, además de impactos sociales, culturales y psicológicos que determinarán en buen aparte su comportamiento posterior y el desarrollo de su personalidad. (...) La no elaboración del duelo, que supone superar los traumas de la muerte violenta o la desaparición forzada de sus seres queridos o de miembros de la comunidad a la que pertenecían, sumado a los cambios bruscos en el entorno sociocultural y en las relaciones sociales tradicionales, son parte de algunas de las manifestaciones del desarraigo que exigen un tratamiento profesional desde la psiquiatría, la psicología, la psicopedagogía y el trabajo social. // La ruptura violenta de su entorno y los cambios intempestivos en sus relaciones sociales y culturales permiten avizorar un conflictivo proceso de adaptación a lo urbano, caracterizado por elementos de marginalidad y exclusión.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] En términos del informe presentado por la Fundación Dos Mundos a la Corte: “... En el desplazamiento forzado los niños y niñas son expuestos a múltiples eventos traumáticos. En primer lugar al hecho violento que obliga a asumir el desplazamiento, luego la pérdida de referentes afectivamente relevantes para el niño, como sus familiares, vecinos, amigos y mascotas, y, así mismo, sus costumbres, enseres, su relación con la naturaleza, etc. Un tercer momento se da en el sitio de llegada, y tiene relación con la dependencia de todo orden que debe asumir la familia, frente a la ayuda humanitaria, por ejemplo, seguido a menudo por un choque cultural y social, al encontrarse con un espacio que muestra costumbres y claves de relación distintas a las de su lugar de origen. A esto se suman los cambios en las relaciones familiares, que se originan en la dificultad adaptativa de los adultos al nuevo medio, resistentes a aceptar cambios que el niño incorpora con más fluidez o viceversa. (...) El desplazamiento forzado se expresa en secuelas emocionales, algunas veces evidentes; pero también genera cambios menos perceptibles que operan en el mundo relacional del niño, tanto al interior de su familia, como en su entorno social y comunitario, lo que genera nuevas realidades en su contexto vital, en su lenguaje, en su mundo emocional y en sus posibilidades de construir futuro. Los niños sufren los cambios familiares, económicos, de seguridad personal y desarraigos, las pérdidas de identidad y de su medio escolar. (...) La situación de desplazamiento implica, además de la pérdida material de bienes, una situación de desarraigo, en la cual tradiciones, identidad, visión del mundo, relaciones afectivas con

en dificultades cognitivas y emocionales (tales como desconcentración, desmotivación y tristeza) y en barreras a la socialización, que a su vez generan nuevos contextos de rechazo y estigmatización, desencadenando así un ciclo perverso que incide gravemente sobre su salud mental en general, además de reflejarse –como se vio– en patrones reiterados de bajo rendimiento académico, inasistencia escolar, aislamiento y, eventualmente, abandono del sistema educativo. En el ámbito familiar, se reflejan en patrones de relación marcados por la culpa y la tensión²⁸⁰, cuadros que

familia y comunidad se ven fracturadas, por lo cual se hace necesario un nuevo proceso de construcción de la identidad y la generación de un sentido de pertenencia hacia el lugar en el cual van a habitar, en condiciones bastante complejas, por el encuentro con distintas formas de vida, en un contexto que con frecuencia presenta dinámicas de control por parte de los grupos armados incluso similares a las que padecieron en los lugares expulsores u otro tipo de violencia como la urbana, compuesta por pandillas, delincuencia común, el tráfico de drogas o sexual. // En este contexto, se pueden presentar situaciones relacionales complejas que afectan directamente a niños y niñas, entre los que se pueden mencionar: (1) Cambios en las pautas de crianza, (2) No superación del hecho violento por parte de niños, niñas y/o adultos, (3) Dificultades en la asimilación de situaciones y formas de reaccionar frente a las problemáticas que genera el desplazamiento, (4) continuidad de la situación de vulneración de derechos tanto de adultos como a los niños y niñas, (5) reencuentro con aquellos actores involucrados en el conflicto por los cuales debieron desplazarse, y (6) encuentro, por primera vez con riesgos que no conocían en sus lugares de origen, tales como pandillas, redes de prostitución infantil y de tráfico de estupefacientes, frente a los cuales no cuentan con elementos de protección. // Estas complejidades son percibidas en todas las etapas de la infancia y la adolescencia, e incluso sentidas con mayor fuerza en la primera infancia. (...) el impacto resulta importante y está ligado directamente a la forma como asumen las madres, los padres o adultos cuidadores tanto el desplazamiento, como el actual contexto de desprotección y vulnerabilidad. (...) El desplazamiento forzado afecta de manera especial la construcción de imaginarios de futuro en niños y niñas: en algunos, las proyecciones a futuro pueden ser inexistentes; en otros, pueden estar mediadas por el anhelo del retorno, de manera que solo conciben su desarrollo en su lugar de origen; en otros más, las nuevas proyecciones respecto al futuro pueden no darle cabida al retorno, lo cual, a su vez, puede generar conflictos al interior de las familias.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008] En igual sentido CODHES, la Universidad Nacional y Plan Internacional explican: “En las familias en situación de desplazamiento, los padres reportan que al llegar a las ciudades los niños y niñas cambian, “se vuelven más desobedientes y es más difícil controlarlos”. Esta situación, percibida como problemática, obedece a las diferencias en los estilos de crianza que se viven en entornos rurales y urbanos y a los comportamientos típicos de la etapa que están viviendo. En el mundo rural, los adolescentes no tienen muchas posibilidades de interactuar con pares, ingresan rápidamente al mundo adulto y asumen responsabilidades a muy temprana edad; en el urbano cobra mucha importancia la escuela, y la calle que es una fuente de estímulos y donde pueden compartir con pares. El deseo natural de mayor independencia por parte de los adolescentes choca con la necesidad de control de los padres que en numerosas ocasiones huyeron de sus lugares de origen para protegerlos del reclutamiento forzado que realizaban los grupos armados. // El desplazamiento y la pobreza son realidades dolorosas, complejas y asumidas de forma diferente por los niños y los adultos. Es importante tener en cuenta que los impactos del desplazamiento son diferentes dependiendo del momento vital en que se encuentren niños y niñas. Una situación es cuando se vive el despojo, la huida siendo ya adolescente y otra cuando esta experiencia traumática ocurre en otro momento. Tanto las carencias materiales como las psicosociales tienen impacto en el curso de la vida de niños y niñas que necesitamos ampliar y profundizar pues todos corren el riesgo de presentar dificultades emocionales pero cada quien requiere diferente tipo de apoyo paciente y comprensivo.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

²⁸⁰ Según explica la Fundación Dos Mundos, “en diversas ocasiones, las familias se desplazan y se redespazan justamente para proteger a sus niños y niñas, frente a la persecución de líderes de

desembocan con alta frecuencia –como se vio– en situaciones de violencia intrafamiliar, o generan altos grados de culpabilidad en los menores que a su turno exacerbán su exposición al riesgo de explotación laboral.²⁸¹

2.6.2. Respuesta estatal a la situación psicosocial de los menores de edad desplazados.

La respuesta de las autoridades competentes a la preocupante situación psicosocial de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha sido débil y mayormente ineficaz. Según expresó el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en su informe reciente sobre Colombia, “*preocupa al Comité que se preste una atención insuficiente a (...) su necesidad de asistencia psicosocial para superar el trauma del desplazamiento*”.²⁸² La respuesta de las autoridades se ha provisto exclusivamente a través del ICBF, por medio de sus programas ordinarios o de las Unidades Móviles de Atención.

2.6.2.1. En cuanto a la respuesta provista por el ICBF, resalta nuevamente la Sala que si bien las Unidades Móviles son un esfuerzo loable en tanto estrategia estatal de extender activamente su presencia entre las comunidades de población desplazada más olvidadas por el Estado, dadas las serias limitaciones con las que éstas cuentan en cuanto al número de

organizaciones juveniles, las amenazas, hostigamiento y restricciones a la libertad personal de los y las adolescentes impuestas por los grupos combatientes²⁸⁰ y la amenaza de su vinculación a estos grupos. El hecho de que la familia se vea obligada a desplazarse para protegerlos motiva que los niños asuman sentimientos de culpa y responsabilidad frente al desplazamiento. El dolor de las pérdidas, el abandono, la imposibilidad de la escogencia, el fraccionamiento de la familia, el desarraigamiento, las carencias materiales, son asumidos como una responsabilidad personal. La culpa define en buena medida las relaciones que a partir de allí se construyen y en ocasiones, cuando la situación se vuelve difícil, los padres tienden a volcar su rabia e impotencia mediante reclamos o señalamientos a los niños y niñas. (...) es importante profundizar sobre los casos en los cuales el desplazamiento de una familia se da para proteger a hijos e hijas y el impacto adicional que este hecho genera en niños y niñas. El hecho de que la familia se vea obligada a desplazarse para protegerlos, motiva que los niños y niñas asuman sentimientos de culpa y responsabilidad frente al desplazamiento. El dolor de las pérdidas, el abandono, la imposibilidad de la escogencia, el fraccionamiento de la familia, el desarraigamiento, las carencias materiales, son asumidos como una responsabilidad personal. La culpa define en buena medida las relaciones que a partir de allí se construyen. Cuando la situación, sobre todo económica, se vuelve difícil, los padres tienden a volcar su rabia e impotencia mediante reclamos o señalamientos: ‘por su culpa nos tocó salir’.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

²⁸¹ Como lo explica la Fundación Dos Mundos, durante la etapa escolar “*frecuentemente se presenta una necesidad de auto valorarse asumiendo como propias las cargas que existen en sus familias. Muchos niños y niñas asumen, además de su propia carga emocional, aquellas de sus hermanos, padres y madres, y buscan la manera de aportar, incluso económicamente, a sus familias. // Fundación Dos Mundos ha identificado esta etapa como una de las de mayor riesgo, más aún si en esta etapa ocurrió el desplazamiento, ya que plantea para niños y niñas la urgencia de asumir responsabilidades por la situación emocional y económica de su familia, generando mayores riesgos de explotación y abuso.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

²⁸² COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006

profesionales que las conforman y los recursos que tienen a su disposición, su presencia termina por ser meramente simbólica, y no puede esperarse que surta efectos psicológicos, nutricionales o de apoyo familiar sanos o serios, ni siquiera a corto plazo, entre los menores de edad en situación de desplazamiento. Se pretende mediante estos modelos que un grupo muy limitado de profesionales (no más de seis) atienda a miles de personas en comunidades en las que permanecen no más de veinte días; para la Corte, esta no es una solución seria ni respetuosa de la urgencia de las necesidades de la población desplazada menor de 18 años. La situación de insuficiencia manifiesta en la respuesta estatal a los graves problemas a resolver, se hace evidente en los testimonios de los profesionales mismos que integran dichas Unidades, los cuales dejan entrever la impotencia con la que, de entrada, asumen el cumplimiento de sus funciones:

“La unidad móvil es un equipo interdisciplinario conformado por Trabajadora social, nutricionista, psicóloga y un licenciado en artes-educador-terapeuta ocupacional o antropólogo que apoya la población desplazada de todo el Chocó. // Es la única acción gubernamental que se desplaza hasta las comunidades y hace un acompañamiento mayor a dos semanas. Cuando llegan a las comunidades prestan servicios de atención psicosocial específica para población desplazada. Antes de salir se ponen en contacto con el alcalde del municipio o con los líderes de las comunidades y realizan un plan de actividades. // Cada profesional realiza actividades específicas de manera articulada. La trabajadora social, por ejemplo, se encarga de la caracterización de la población y de hacer un diagnóstico situacional inicial. A partir de eso, cada profesional diseña sus estrategias de trabajo y atención. (...)

‘...El grupo trata de hacer parte de la comunidad durante esos 20 días, escuchar sus necesidades, sus principales problemáticas... Es muy complicado hacer seguimiento... se trata de dejar a los centros zonales como encargados del seguimiento...’.

Para las personas de la Unidad Móvil, hay más de 56.000 desplazados en Chocó, siendo en su mayoría niños y adolescentes, una cifra más alta a la reportada por Acción Social porque no basan sus acciones en los reportes del SUR. (...)

‘...la situación de los niños desplazados es muy dura, lo que más impacta es no tanto aquí en Quibdó, falta mucha más atención por parte del Estado, están en condiciones infrahumanas y no tienen nada de comer solo lo que el Bienestar Familiar les puede ofrecer... se les da la bienestarina, los desayunos infantiles que son la galletita con la leche, se les da a los niños que están en la escuela y en el restaurante escolar... a esos niños no se les puede cobrar la cuota que pagan los niños vulnerables que son como doscientos pesos, ...también están en los hogares infantiles y en el programa de recuperación nutricional... a veces uno cree que es algo cultural, que uno está acostumbrado a dormir en casas de medio paredes pero no es la cultura, es la falta de recursos para darse una vida digna...’²⁸³

La gravedad y complejidad de estos cuadros psicosociales amerita medidas de acompañamiento y atención especiales para estos niños, niñas y adolescentes con mayor alcance e impacto, porque sus derechos fundamentales y prevalecientes así lo exigen.

2.6.2.2. También es claro que el sistema educativo no provee apoyo psicosocial específico para las apremiantes necesidades de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. Se ha reportado que los pocos psicólogos que efectivamente trabajan en los planteles educativos, son los mismos que prestan sus servicios a la población escolar en general, por lo cual los únicos niños o niñas en situación de desplazamiento que tienen acceso a ellos son los que sobresalen por sus problemas psicológicos de adaptación y

²⁸³ Testimonios sobre la situación en Quibdó, reportados a la Corte por Plan Internacional y la Universidad Nacional en su informe “*Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional y la Universidad Nacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.

comportamiento manifiestos. No existe, por otra parte, coordinación entre el sistema educativo y la respuesta provista por el ICBF a través de las Unidades Móviles.²⁸⁴

A nivel del sistema educativo, la ausencia de mecanismos de retención, nivelación y acompañamiento psicológico al proceso pedagógico se traduce, como se indicó, en altas tasas de deserción escolar por los menores de edad desplazados. Es manifiesta la necesidad de fomentar activamente su adaptación, integración, y la superación de los diversos duelos y traumas que los afectan, lo cual implica la prestación de un servicio de atención y acompañamiento psicosocial comprensivos y flexibles, que faciliten su readaptación en condiciones extremas de marginalidad y pobreza.

2.6.2.3. Como consecuencia de la insuficiente respuesta estatal a este complejo problema, la poca atención psicosocial a la que tienen acceso los menores de edad desplazados es la que se presta a través de organizaciones no gubernamentales, agencias extranjeras de cooperación y organismos internacionales, los cuales usualmente son de naturaleza puntual e impacto limitado.²⁸⁵

²⁸⁴ Se informa por parte de la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional en su estudio sobre población desplazada en ocho municipios del país: “*En ninguna de las instituciones educativas donde asisten los niños y niñas de nuestro estudio, se cuenta con profesionales que puedan ofrecer un adecuado acompañamiento.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] En igual sentido se informa a la Corte, sobre la población desplazada en Quibdó: “*La atención psicosocial en los colegios de Quibdó es precaria; la mayoría de colegios no cuentan con psicólogos, en algunos pocos hay un psicoorientador o trabajador social, son pocos los docentes que han recibido capacitación en temas de atención a niños en situación de desplazamiento.*” Y en relación con Tumaco: “*Muchos niños en situación de desplazamiento presentan problemas académicos y de conducta como consecuencia de violencia psicológica, física y/o social que han enfrentado. Esta situación ha derivado en estigmatizaciones que dificultan sus procesos de socialización en la escuela, ésta entre otras razones ameritan un apoyo especial de profesionales que procure brindar los elementos necesarios para la nivelación de los niños y niñas, y que acompañe en la elaboración del proceso de inclusión dentro de la comunidad educativa. Sin embargo, la atención psicosocial es muy escasa, casi nula; las instituciones no cuentan con tutorías o acompañamientos especiales, ni con profesionales en psicología que les ayuden a elaborar la situación traumática por la que han atravesado. Sólo una institución (ITPC) tiene un psicólogo a disposición de 3200 estudiantes.*”

²⁸⁵ Así lo señalan la Universidad Nacional y Plan Internacional: “*En promedio, los equipos o profesionales a cargo deben atender cerca de 1000 estudiantes y desarrollan con ellos trabajos estrictamente consultivos que no trascienden en la elaboración de los traumas que deja el conflicto. Todas las instituciones en donde se desarrollan programas serios de atención psicosocial, lo hacen gracias a los acuerdos realizados con las distintas ONGs, pero este cubrimiento no es generalizado.*” En este informe también se indica para el caso de Sincelejo: “*A pesar de que en la ruta de atención en salud a población desplazada el elemento psicosocial es considerado, en el contexto local no se realiza esta atención. Aunque se ha demostrado a través de distintas investigaciones e intervenciones, la urgente necesidad de acompañamiento psicosocial durante las distintas fases del desplazamiento, las personas adultas y los niños y niñas entrevistados no recibieron por la vía institucional, la atención adecuada, ni durante la fase de emergencia, ni en las siguientes. Quienes han recibido atención psicosocial especializada, son aquellas personas, niños y adultos con quienes trabajan los organismos no gubernamentales y algunos convenios que, por iniciativa de agencias de cooperación internacional implementan programas para el Estado, sin embargo, continúan siendo programas aislados que no garantizan el ejercicio del derecho a la totalidad de la población.*” Y para Cartagena, se reporta: “*Según información del mismo Distrito, la Secretaría de Educación no tiene programas de atención*

2.7. Imposibilidad de acceder a espacios y oportunidades recreativas –sexto problema transversal a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento-.

2.7.1. Situación fáctica acreditada ante la Corte.

2.7.1.1. Los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento tienen una necesidad pronunciada de ejercer su derecho a la recreación por medio del juego y del acceso a oportunidades y espacios recreativos acordes a su edad; esta necesidad, compartida con los demás menores de edad del país, resulta especialmente acentuada por las duras condiciones de existencia que los niños, niñas y adolescentes desplazados soportan, y los frágiles estados psicológicos que de allí resultan. La recreación deviene así en una herramienta de importancia crítica para paliar o atenuar los efectos psicosociales del desplazamiento sobre estos menores de edad.²⁸⁶

psicosocial a población desplazada, el nombramiento de psicólogos y/o psico-orientadores es muy complicado y por el proceso de ley 715 es inconveniente para las instituciones educativas. La unidad móvil del ICBF no ha generado acciones de coordinación con el sector salud y el sector educación para la atención psicosocial a los niños y niñas desplazados. // En las entrevistas con docentes se evidenció que la atención psicosocial, es solo para los niños desplazados que presenten problemas de adaptación, no para todos en general. En los convenios que realiza el distrito con la Corporación Minuto de Dios, que es una de las entidades que lidera la entrega de ayuda humanitaria y la atención psicosocial, se llevan a cabo ocho talleres, para población desplazada, también hay unos programas diferenciales por edades, 6-9 años, 9-13 años, 15-25 años y el adulto mayor; no todas las familias ingresan sino solo las que quieren, y tengan disponibilidad de tiempo, para llevarlos y acompañarlos. // Funciona también el programa Pisotón, en convenio de la Corporación Minuto de dios con la Universidad del Norte.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁸⁶ La importancia del juego y la recreación para los menores de edad en situación de desplazamiento es explicada a la Corte por la Fundación Dos Mundos, en los términos siguientes: “Sin tener la pretensión de considerar que las actividades recreativas y culturales pueden suplir las necesidades de proporcionar un acompañamiento psicosocial, lo cierto es que el ejercicio del derecho a la recreación sí puede generar nuevos espacios de socialización, así como nuevas habilidades y elementos para la autovaloración; puede así mismo, fortalecer la integración de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento con el municipio o la ciudad receptora, al permitirles conocer y apropiarse de su nuevo entorno, con lo cual se promovería la generación de un sentido de pertenencia con respecto a él. (...) Es necesario adelantar acciones para eliminar la discriminación y facilitar la integración de niños y niñas en situación de desplazamiento a la comunidad receptora, entre ellas, acciones que tiendan a la garantía del derecho a la recreación, por cuanto pueden generar nuevos espacios de socialización, así como conocer su nuevo entorno y generar un sentido de pertenencia con respecto a él. La integración a la comunidad también se favorecería a través de acciones de fortalecimiento de la organización juvenil, pues los y las adolescentes en situación de desplazamiento pueden encontrar en los colectivos la fortaleza que requieren para sobrevivir en un ambiente inicialmente hostil.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008] En el mismo sentido, explican la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional: “El juego es la actividad fundamental para el aprendizaje y el desarrollo. Mediante el juego niños y niñas aprenden sobre sí mismos y sobre los demás; interpretan y elaboran normas, relacionan, exploran, imitan, experimentan y comprenden la relación física que tienen con el mundo. En el juego expresan los acontecimientos ocurridos en sus vidas, representan papeles, ganan confianza y aumentan su lenguaje. // Por medio de la manipulación de objetos y juguetes, niños y niñas empiezan a comprender diversos conceptos: cantidad, número, tamaño, y su propia capacidad para influir y transformar el entorno. Como el juego es lo que más disfrutan y en lo que ocupan la mayor parte del tiempo, requieren espacios suficientes para movilizarse que les permitan explorar y aprender de sus propias acciones, sin obstáculos ni peligros.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES

Los niños, niñas y adolescentes que se han expresado ante la Corte Constitucional, han manifestado en sus propias voces que sienten la necesidad de apoyo en el campo recreativo, ya que carecen de los espacios, recursos, energía y oportunidades para ello. Así, durante la sesión pública del 28 de junio de 2007, los menores de edad provenientes de Tumaco y de Quibdó explicaron que sus viviendas y espacios de habitación carecen de espacios para jugar, por lo cual extrañan con especial fuerza los lugares de los que fueron expulsados; y el menor de edad de Sincelejo indicó que no hay parques ni espacios para divertirse en sus lugares de asentamiento, por lo cual el único espacio disponible es el de la escuela, donde de cualquier forma no cuentan con implementos para la diversión tales como juegos.²⁸⁷

2.7.1.2. Diversos aspectos del desplazamiento forzado obstruyen el ejercicio del derecho a la recreación por los niños, niñas y adolescentes. Entre ellos, los más sobresalientes son los siguientes: la carencia de espacios adecuados en sus viviendas o lugares de habitación; la carencia de juguetes y materiales recreativos apropiados para su edad, por la pobreza; por las condiciones alarmantes de nutrición y salud que experimentan, no tienen ni la energía ni la alegría para jugar; cuando se materializan los riesgos ante los que están desprotegidos, por ejemplo la explotación laboral, la recreación es uno de los primeros derechos que se cercenan; la inseguridad en los lugares de asentamiento coarta su movilidad y su posibilidad de acceder a espacios comunitarios de socialización.²⁸⁸

– Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

²⁸⁷ La Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional explican en este sentido: “Resulta muy llamativo que ante las preguntas: ¿Qué haces después de las clases?, ¿Qué haces los fines de semana?, las respuestas de niños y niñas fueron: “Ayudar a mi mamá”, “Lavar la loza”, “Barrer”, “Cuidar a mis hermanitos” y en ocasiones responden que estas cosas son las que más les gusta hacer.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] Plan Internacional y la Universidad Nacional también explican que “en los encuentros con niños tanto en Arjona como Cartagena, era manifiesta la necesidad de la presencia estatal en este aspecto (...).” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

²⁸⁸ El estudio de la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional provee análisis explicativos dicientes sobre la forma como el desplazamiento y las condiciones de vida que le son implícitas obstruyen el ejercicio del derecho a la educación: “Durante la primera infancia, la casa y el jardín infantil son el centro de la vida y lugares donde los niños puedan jugar sin obstáculos ni peligros, con la supervisión de los adultos. Pero en todos los lugares visitados, esto no es posible debido al tamaño reducido de las viviendas. En los barrios y veredas donde habitan las familias en situación de desplazamiento, tampoco existen parques infantiles y observamos niños jugando cerca de alcantarillas abiertas, cañadas, desagues y sitios peligrosos o en medio de un montón de basura. // Los niños y las niñas no disponen de juguetes en sus casas y en las instituciones son escasos y están en mal estado. En esta edad niños y niñas requieren trabajar con materiales maleables como arcilla, plastilina, materiales de diferentes texturas y causa extrañeza y dolor comprobar que los niños y niñas con quienes trabajamos, no conocían un títere y la actividad de elaboración de éstos fue para muchos su primera experiencia de contacto con colores, tijeras, colbón y témperas. (...) ...En Medellín por ejemplo, los niños reportan que el control sobre los horarios permitidos para su permanencia en el espacio público es determinado por los grupos armados que coexisten con ellos en la comuna, es decir que la autonomía en la crianza, en la transmisión de valores y prácticas se restringe y se acomoda a las exigencias sociales y culturales que las bandas imponen. // El riesgo de torturas, tratos inhumanos o incluso la muerte, es

2.7.1.3. La recreación cumple un importante rol adicional entre los menores de edad en situación de desplazamiento: contribuye a prevenir el ingreso de estos niños, niñas y adolescentes a las pandillas y grupos delincuenciales que operan en sus lugares de asentamiento, y a las cuales recurren fácilmente en ausencia de alternativas de recreación; ello a su vez les expone a todo tipo de riesgos

real y es alto. La represión por la vía de la violencia atemoriza a los padres, quienes con el propósito de proteger a sus hijos recurren a prácticas que exacerbán las formas de castigo al interior de los hogares. // Adicionalmente las nuevas condiciones de vida, el hambre que en ocasiones padecen, el hacinamiento en el que se ven obligados a vivir, han generado cambios en los estados de ánimo de los padres volviéndolos más intolerantes ante los comportamientos de los niños y niñas. (...) Como se describe en la ENV, la mayoría de las familias en condición de desplazamiento vive en barrios informales que se ubican en zonas de alto riesgo y en donde no se cuenta con servicios básicos permanentes. Ninguno de los barrios de asentamiento en donde se ubican los niños y niñas de nuestro estudio, cuenta con agua potable, ni con adecuado manejo de residuos sólidos y líquidos. De acuerdo con la ENV solo un 67.2% de la población en situación de desplazamiento de las viviendas cuenta con todos los servicios. Es decir que un 33% no los tiene. // Estas características en el lugar donde se habita disminuyen las posibilidades para estar y actuar en el mundo de una manera más digna, más aún cuando se proviene de espacios generosos en donde las actividades se realizan en sitios abiertos más que en lugares de puertas cerradas. // Estas actividades que para el mundo de los adultos se asocian con el trabajo, el cuidado del hogar, etc., para los niños y niñas representan sus posibilidades de jugar, dormir, estudiar, conversar con sus padres y hermanos, hacer amigos, explorar sus destrezas, conocer sus límites... y están sujetas, todas ellas a las características físicas del espacio en el que habitan. (...) Las posibilidades de realizarse dentro de estos nuevos espacios inevitablemente se restringen por las condiciones del entorno físico. Los niños y niñas en esta etapa necesitan y aprecian enormemente el juego, el movimiento físico, la posibilidad de explorar, recorrer y correr dentro de la casa y fuera de ella. En las actuales condiciones las dimensiones de la vivienda restringen todas estas actividades, su manera de habitar la vivienda cambia, menguan sus posibilidades de dormir y soñar bien. (...) Como se dijo para los otros grupos, en los barrios marginales donde reside la población desplazada, es casi nula la existencia de parques, escenarios deportivos y lugares para el esparcimiento y la diversión. Los adolescentes, que tienen una creciente necesidad de independencia requieren esos espacios y reunirse con sus amigos sin sentirse asediados por el control de los padres pero esto es otro motivo de discordia que llega incluso a episodios de violencia intrafamiliar. (...) Otro de los elementos que se reporta con mayor frecuencia es la ausencia de espacios para el juego y expresiones culturales. La generalidad de las escuelas en las que se desarrollan estos niños y niñas, no cuentan con patios adecuados para el desarrollo de actividades deportivas ni auditorios o salones para música, danza, teatro, etc. (...) Los adolescentes perciben que son insuficientes los espacios destinados a la actividad extra-académica. No se cuenta con implementos deportivos ni con instrumentos musicales y se desprecian los espacios destinados a la expresión artística." [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto "Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego". Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] La Fundación Dos Mundos también indica: "El derecho al descanso, al esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas y a participar en la vida cultural y en las artes se dificulta a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento por las carencias de espacios, por las cargas domésticas o laborales que deben asumir, por riesgos de seguridad en las zonas receptoras. Este derecho, sin embargo, reviste de especial importancia con respecto a niños y niñas en situación de desplazamiento forzado." [Fundación Dos Mundos - "Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades." Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008] E igualmente Plan Internacional y la Universidad Nacional explican, en relación con la situación de Tumaco: "Los niños deben trabajar para ayudar al sostenimiento de la familia y los primeros espacios sacrificados para este fin son la cultura, el juego y la recreación." [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: "Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007". Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

para su vida e integridad, que incluyen las riñas, la violación de la ley penal y la facilitación de su ingreso a grupos armados ilegales o a comercios ilícitos.

2.7.2. Respuesta estatal a la situación.

No hay una respuesta estatal específica para las carencias recreativas de los menores de edad desplazados. Estos solamente cuentan con las ofertas generales que existen para la población vulnerable, particularmente las provistas en los planteles educativos, a la cual no pueden acceder fácilmente por los distintos obstáculos señalados en el acápite precedente.²⁸⁹

El Director de Acción Social informó a la Corte en su reporte del 16 de julio de 2007 únicamente sobre el desarrollo del programa “Batuta”, así:

²⁸⁹ Explican la Universidad Nacional y Plan Internacional: “*Los espacios recreativos identificados en las ciudades no cuentan con una infraestructura adecuada. Son espacios improvisados en donde los niños, niñas y adolescentes desarrollan actividades desde su propia iniciativa. // En algunos municipios existen espacios culturales alternos como las bibliotecas y ludotecas públicas, sin embargo, son ofertas desaprovechadas por la población en situación de desplazamiento, debido a su ubicación, la falta de recurso económico para trasladarse y la ausencia de acompañamiento adulto. También se realizan concursos de lectura, escritura de cuentos, poemas y canciones. Sin embargo, esta oferta no hace un tratamiento diferencial a la población en situación de desplazamiento. (...) La oferta recreativa institucional pensada para la atención de población infantil y juvenil, es la desarrollada por los clubes juveniles del ICBF, sin embargo, a la fecha no se han cumplido los plazos para la firma de los contratos de este año.*” En este mismo informe se explica, para la situación de Cartagena: “*RECREACION Y TIEMPO LIBRE El Distrito promueve, en las diferentes localidades, programas para la niñez a través de ludotecas en la unidad de infancia, juventud y familia que está vinculada a la Secretaría de Participación. En la actualidad existen tres ludotecas en la ciudad, una ubicada en el barrio Olaya, otra en el barrio Nelson Mandela, donde hay mayoría de población desplazada (...). Según lo expresaron funcionarias de la Secretaría de Participación Social, las ludotecas son como una escuela de padres (...).*” En relación con Sincelejo, se indica: “*Recreación En esta dimensión del desarrollo infantil encontramos una alta vulneración a los derechos en todos los espacios de socialización de los niños y niñas. A pesar de que la Secretaría de educación reporta que, al interior de las instituciones, está contemplada la recreación de los estudiantes por la vía de los clubes escolares, se conoció que para el mes de junio ICBF aun no había iniciado la programación por dificultades en los contratos. // Esta es la única posibilidad de recreación para quienes se encuentran inscritos en el sistema educativo. Para quienes no lo hacen la oferta recreativa, y deportiva de carácter público en el municipio es prácticamente inexistente. No existen parques públicos dotados adecuadamente para la experiencia lúdica de los niños y niñas. Se conocen iniciativas de Organizaciones No Gubernamentales [Corporación Crecer] que han desarrollado programas de formación deportiva y cultural, pero desafortunadamente solo pueden cubrir a un porcentaje muy bajo de los niños y niñas.*” Y en relación con Tumaco, se afirma: “*Recreación En el municipio existe un solo espacio deportivo que funciona como escenario de múltiples actividades. No cuenta con zonas verdes, parques o sitios planeados para la recreación de los niños y las niñas, es decir que el desarrollo de actividades recreativas, culturales y lúdicas se limita al escenario de la playa. // La casa de la cultura dispone de espacios que podrían habilitarse como sala de cine, salón de danzas o actividades culturales. Sin embargo, la falta de inversión en proyectos culturales para el municipio se refleja en el mal estado de la construcción, lo cual disminuye sus posibilidades de uso comunitario.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

“Proyecto ‘Educación Musical para niños y jóvenes en los Centros Orquestales Batuta’, ‘DEJATE TOCAR POR LA MUSICA. FASE VII’ dirigido a ofrecer educación musical en la etapa inicial de formación (pre-orquesta), a 28.180 niños y jóvenes en situación de desplazamiento y vulnerables, dando continuidad a los procesos iniciados en las fases anteriores y vinculando nuevos niños y jóvenes donde ello sea posible. Este proyecto se realizará en los centros orquestales de la Fundación Batuta, ofreciéndoles un espacio de socialización y uso creativo del tiempo libre. Tiene un cubrimiento en todo el territorio nacional. En efecto, para el año 2007 se cuenta con ciento treinta y cinco (135) centros orquestales en sesenta y nueve (69) ciudades.

Para el año 2007, Acción Social suscribió con la Fundación Batuta el Convenio 08073/07 por el cual destinó la suma de once mil setecientos cincuenta mil millones de pesos (sic) para la ejecución del proyecto ‘DEJATE TOCAR POR LA MUSICA. FASE VII’, adquisición de instrumentos y ampliación de cobertura de los cupos para 26.550 niños y jóvenes adicionales, con el objeto de que desarrollen una labor artística en los Centros encargados directamente del proyecto con los niños, niñas y jóvenes beneficiarios.

Con este programa se pretende mitigar los efectos negativos que la situación de desplazamiento forzado genera en menores y jóvenes, volcando sus pensamientos, sentimientos y propósitos a la explotación de sus habilidades artísticas.

En ese sentido, la mayoría de la población beneficiaria son niños y jóvenes que han sufrido desplazamiento (se estima una proporción del 80% PD y 20% PV), así como a niños y jóvenes vulnerables.

Dentro del primer semestre de 2007 se matricularon al proyecto Batuta 24.045 menores y jóvenes de los 26.550 cupos asignados.”

Pese a que diversas organizaciones reconocen los efectos positivos del programa Batuta, que es el único ofrecido en la práctica por las autoridades a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, el impacto de esta iniciativa es muy bajo en términos de cobertura.²⁹⁰

Algunas organizaciones no gubernamentales, agencias extranjeras de cooperación y organismos internacionales suplen el vacío en la respuesta estatal mediante el desarrollo de programas recreativos, deportivos y culturales entre ciertas poblaciones desplazadas del país, pero éstos son

²⁹⁰ Como lo indica Plan Internacional, “A nivel institucional existe el programa Batuta que constituye la única posibilidad de formación artística para esta población. Se reconoce que es una iniciativa que llega a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento pero, debido a las limitaciones presupuestales, no alcanza una cobertura satisfactoria.” Señala este mismo informe en relación con Sincelejo: “Frente a la oferta cultural de carácter público, el único programa que opera actualmente en el municipio es el desarrollado por la Fundación Batuta que cubre a 660 niños y niñas del municipio a través de cuatro centro orquestales. Las sedes de la fundación funcionan en 4 sectores, San Carlos, Gran Colombia Villa Angela y Teatro Municipal, en donde, a pesar de que no se conoce el dato exacto de niños y niñas en situación de desplazamiento, por su naturaleza y ubicación en sus mismas zonas de residencia se estime que corresponde a una proporción alta. Lastimosamente este porcentaje con relación a la totalidad de niños y niñas en situación de desplazamiento sería cercana al 7%, con relación a las cifras de registro alterno que estiman aprox. 9000 el número total.” Y en relación con Tumaco, se afirma: “Uno de los programas que ha llegado especialmente a la población desplazada es el programa Batuta. En este programa se encuentran inscritos 300 niños actualmente.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.] De igual manera, ACNUR explica en su Balance 2004-2007 que en materia de recreación, “las acciones de las autoridades se ven tan solo parcialmente reflejadas y están distantes de lo que podría ser una respuesta estatal integral con base en el contenido del derecho. Por ejemplo, no se ofrece información acerca de la manera en que son abordados los derechos a la cultura, la recreación, el deporte, la información, la comunicación y la participación de niños(as), jóvenes, adultos(as) mayores y sus familias por las políticas públicas y el conjunto de instituciones del SNAIPD. La única mención corresponde al Programa Batuta que, a través de la formación de una pre-orquesta benefició en 2006 a 24.234 niños(as) en 61 ciudades del país. A pesar de la importancia y la acogida que puedan tener iniciativas como ésta, debe reconocerse que solo garantizan –parcialmente– los derechos a la recreación y a la cultura.”

usualmente de alcance puntual y específico, y por lo mismo, de bajo impacto para resolver un problema de esta magnitud.

Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal.

El derecho a la recreación –que incluye los derechos al descanso, al esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas y a la participación en la vida cultural y en las artes- es reconocido, entre otras, por el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en los términos siguientes: “*1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. // 2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.*”

2.8. Obstáculos para el ejercicio de los derechos a la participación y la organización –séptimo problema transversal a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento-.

Diversas organizaciones han señalado la importancia de la *participación* de los menores de edad en situación de desplazamiento a través de los distintos canales para el ejercicio de este derecho; es un medio de alta efectividad tanto para fortalecer su estado psicosocial y fomentar su empoderamiento individual, como para facilitar su proceso de adaptación a las nuevas condiciones de vida, especialmente en el caso de los adolescentes.²⁹¹

Entre los ámbitos en los que, según se reporta a la Corte, se presenta un mayor desconocimiento de este derecho, se encuentran (i) la formulación de la política pública y la adopción de decisiones que

²⁹¹ Como lo indica la Fundación Dos Mundos a la Corte, “en el caso de los y las adolescentes víctimas del desplazamiento, es un derecho estratégico a través del cual es posible generar procesos de resignificación ciudadana, para que se “reencuentren” con un Estado que si bien no los protegió adecuadamente, tiene la voluntad política de reparar los derechos vulnerados y para facilitar que se movilice de una manera positiva la necesidad de generar cambios individuales y colectivos, que los y las adolescentes expresan. // Promover la participación de las personas en situación de desplazamiento en la generación de programas y propuestas no solamente favorece su empoderamiento, la reconstrucción de sus nociones de ciudadanía y la sensación de estar retomando las riendas de sus vidas, sino que además permitiría el surgimiento de respuestas innovadoras que respondan a las necesidades sentidas por la población en su cotidianidad. Por ejemplo, algunas adolescentes gestantes y lactantes en situación de desplazamiento con quienes FDM ha venido trabajando han desarrollado propuestas relacionadas con establecer modelos solidarios de cuidado familiar, como jardines o sala cunas comunitarios, con lo cual esperan conciliar la necesidad de garantizar su subsistencia desde el punto de vista económico, con su interés de compartir tiempo con sus hijos e hijas, en miras de acompañarlos para una mejor adaptación a su nueva situación. (...)Como se señaló anteriormente, el ejercicio del derecho a la participación permitiría generar procesos de resignificación ciudadana, para que los y las adolescentes generen nuevas relaciones con el Estado y la comunidad. En el marco de la Fase de estabilización socioeconómica debería promoverse una participación activa y cualificada en espacios decisarios, entre ellos en los espacios de concertación locales que alimenten los procesos de generación de los PIU. Adicionalmente, deben fortalecerse procesos organizativos que puedan redireccionar los cuestionamientos y críticas de los y las adolescentes en situación de desplazamiento hacia propuestas y acciones positivas, que les permitan fortalecer la confianza en sí mismos, restablecer lazos de respeto y confianza con las y los adultos, prevenir su vinculación a actores armados o pandillas y generar acciones colectivas para la garantía de sus derechos.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

les atañen directamente, y (ii) la creación y funcionamiento de organizaciones de jóvenes que pretenden contribuir a la resolución de sus propios problemas y los de sus comunidades. Además, las condiciones de vida impuestas desplazamiento forzado dificultan el ejercicio de este derecho al limitar en forma severa los recursos, tiempos y espacios disponibles para ejercerlo.²⁹²

La participación de los menores de edad en situación de desplazamiento en la formulación de la política pública y la adopción de decisiones que les atañen directamente se ve dificultada por la escasa importancia que se le otorga a sus voces y opiniones; en la percepción de los menores de edad, particularmente los adolescentes, o bien no se les toma en cuenta en absoluto para la adopción de determinaciones trascendentales para sus vidas, o bien se les oye de manera formal, sin tomarlos en serio.²⁹³

Por otra parte, la organización de los jóvenes para propender con iniciativas propias hacia la resolución de los problemas que los aquejan, y de los que afectan a sus comunidades, se ve seriamente obstaculizada por varios factores concurrentes: la inseguridad de los lugares de asentamiento, las amenazas a niños y adolescentes que participan en actividades comunitarias, cívicas, sociales o escolares, y la falta de apoyo de parte de las autoridades y la sociedad a sus formas propias de organización. Según perciben los mismos adolescentes, sus formas organizativas son invisibles incluso para las organizaciones de la población desplazada.

²⁹² Se explica a la Corte: “*Es de tener en cuenta que, además de las habituales dificultades que plantea la participación infantil y adolescente, en torno a que los adultos reconozcan, valoren y acepten un diálogo franco y constructivo con los niños, niñas y adolescentes, a que ellos y ellas puedan contar con el conocimiento y las habilidades necesarias para expresar sus opiniones, proponer acciones y afectar decisiones de instancias públicas y privadas, y a los sentimientos de impotencia y frustración que genera en niños y adolescentes la participación en espacios de interlocución inocuos, el ejercicio de este derecho plantea para aquellos en situación de desplazamiento, limitaciones adicionales. Entre ellas, el desconocimiento de los derechos que les asisten en su doble condición de niños o niñas y personas en situación de desplazamiento; (...) la existencia de obstáculos en términos de movilidad, recursos económicos y disponibilidad de tiempos, que se asocian con las responsabilidades académicas, la asunción de roles laborales y/o de cargas domésticas por parte de niños y niñas en situación de desplazamiento, que les impiden en frecuentes ocasiones el ser parte de procesos participativos; la estigmatización de la cual son víctimas los niños, niñas y adolescentes desplazados que ejercen liderazgos sociales y realizan su derecho a la participación y, finalmente, las obvias dificultades para la participación de niños y niñas en espacios como las organizaciones de población desplazada, los comités territoriales de atención a población desplazada, las mesas de trabajo, entre otros, que han sido generados para y por adultos. // Así, el ejercicio del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes requerirá acompañarlos, para que cuenten con los conocimientos, competencias y habilidades para el protagonismo infantil y el ejercicio ciudadano; fortalecer las organizaciones juveniles e infantiles, como espacio en sí mismo de participación, que además posibilita una participación más amplia para ellos y ellas y preparación para los adultos con quienes estos niños y niñas se relacionarán, para que puedan facilitar su expresión y reconocer la validez de sus opiniones, en condiciones de respeto, confianza y horizontalidad y de un compromiso institucional claro, desde las entidades públicas y privadas relevantes, para legitimar el ejercicio de la participación de niños, niñas y adolescentes.*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

²⁹³ Así, la Fundación Dos Mundos transmite el siguiente testimonio diciente: “*A los jóvenes casi no nos escuchan... nos quedamos ahí, puede que participemos y digamos lo que pensamos, pero las cosas no pasan de ahí, nos falta apoyo, uno dice algo y lo que hacen es regañarlo a uno...*” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

A este respecto también juega un rol causal central la desinformación de los adolescentes sobre su derecho fundamental a la participación, su contenido específico y los medios para ejercerlo plenamente.²⁹⁴

Valoración constitucional

La Convención sobre los derechos del niño establece que “los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan el niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño” (art. 12-1); y reconoce a los niños la libertad de asociación y la libertad de celebrar reuniones pacíficas (art. 15-1).

3. AFECTACIÓN DIFERENCIAL POR LA INTENSIFICACION Y CONFLUENCIA PARTICULAR DE LOS PROBLEMAS TRANSVERSALES A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO, EN SEIS AMBITOS CRITICOS.

Ante la Sala se ha demostrado que existen seis ámbitos críticos dentro de los cuales los problemas transversales a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento se intensifican y confluyen de maneras particularmente agudas, a saber: la etapa de emergencia del desplazamiento; la primera infancia; la adolescencia; el género; la etnia; y la discapacidad.

3.1. La etapa de emergencia del desplazamiento forzado como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

La etapa de emergencia, que sigue inmediatamente al desplazamiento y los crímenes que lo causaron, marca el primer impacto de niños, niñas y adolescentes con un entorno desconocido; por sus características, sumadas a la falta de respuesta oportuna e idónea por parte de las autoridades, la etapa de emergencia constituye el momento de mayor precariedad y carencia en los grupos de familiares y cuidadores, por lo tanto de mayor desprotección para sus menores de edad. Se trata de la etapa en la que se presentan los mayores grados de desubicación, vulnerabilidad psicológica y miedo entre familias, cuidadores y menores de edad por igual; además, es el momento en el cual la desinformación y desconocimiento sobre el contenido de sus derechos se hacen sentir con mayor fuerza, puesto que por lo general la población que recién ha sido desplazada forzosamente desconoce las estructuras institucionales de atención existentes, y por ende no sabe a quién o a dónde acudir para recibir ayuda. Ello incide directamente sobre el bienestar y los riesgos de los niños, niñas y adolescentes que atraviesan esta etapa.

La precariedad de la etapa de emergencia se acentúa por la falta de albergues y de la infraestructura requerida para recibir a la población desplazada en los lugares de recepción, pese a que los patrones

²⁹⁴ Los mismos menores de edad en situación de desplazamiento expresan que desconocen este derecho y las maneras de ejercerlo; como explica la Fundación Dos Mundos, “niños, niñas y adolescentes sienten que aunque en ocasiones pueden expresar sus ideas, no hay transformaciones frente a lo que ellos consideran que se debe cambiar; perciben otros obstáculos en el ejercicio de su derecho a la participación, entre ellos, el desconocer sus derechos o las herramientas con las cuales podrían garantizarlos: ‘Se ve poca participación de nosotros los jóvenes, no solo se trata de conocer los derechos sino además de saber como utilizarlos, ¿en dónde?, ¿cómo hacer para saber cómo?’” Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008

reiterados de desplazamiento en el país durante la última década ya permiten a las autoridades nacionales y territoriales anticipar la necesidad de incluir la provisión de este tipo de soluciones infraestructurales dentro de su oferta institucional.

Durante la etapa de emergencia, varios de los problemas transversales que afectan a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento se manifiestan con particular fuerza:

(a) Los problemas desprotección física se presentan con especial gravedad en la etapa de emergencia; es en este momento inicial en el que los menores de edad se encuentran mayormente expuestos a riesgos de violencia intrafamiliar y sexual, explotación laboral y sexual, secuestro y venta, mendicidad y utilización en comercios ilícitos, puesto que (i) las condiciones de hacinamiento a las que usualmente deben llegar estas familias facilitan su exposición a estos peligros, y (ii) los diversos actores que materializan estos riesgos se aprovechan de la vulnerabilidad implícita al estado de desubicación, desinformación y alta precariedad que caracteriza las fases iniciales del desplazamiento.

(b) Debido a las fallas institucionales en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia –que usualmente tarda en llegar y no se entrega completa²⁹⁵–, los problemas de (i) hambre y desnutrición,

²⁹⁵ Según se indica en el informe de la Comisión de Seguimiento con base en la Encuesta Nacional de Verificación, en relación con la entrega de ayuda inmediata: “el 80,7% de los grupos familiares incluidos en el RUPD no recibió ayuda inmediata. Solo el 0,2% de tales grupos se benefició de todos los componentes mínimos correspondientes a dicha ayuda, según la normativa internacional (a saber: albergue temporal, alimentación, agua potable, vestuario, atención médica de urgencia), mientras que el 17,9% contó con ayudas por lo menos en uno de estos componentes. // El 17,1% de los grupos familiares incluidos en el RUPD recibió alimentación, el 3,5% valoración y atención médica de urgencia o medicinas, el 2,7% albergue temporal, el 1,6% agua potable y el 0,7% vestuario. // Si se analiza la información de acuerdo con el tiempo transcurrido desde el momento en que se vieron forzados a desplazarse, se encuentra que el porcentaje de los grupos familiares que no recibió ayuda inmediata disminuyó del 82,3% para aquellos que se desplazaron en los años 2004 y 2005 al 78,9% para los que lo hicieron en los años 2006 y 2007. Al detallar la información en el nivel de cada componente de la ayuda, entre los años 2004-2005 y 2006-2007 se observa una tendencia al alza en la concesión de ayudas para alimentación (pasa de 15,6% a 18,1%) y valoración y atención médica de urgencia o medicinas (pasa de 2,6% a 4,6%), aunque la tendencia es contraria en la provisión de albergue temporal (baja de 2,4% a 1,6%).” En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, se indica: “En relación con la atención humanitaria de emergencia las coberturas tienden a ser más altas. En efecto, (...) solo el 38,5% de los grupos familiares incluidos en el RUPD no recibió ayuda humanitaria de emergencia, mientras el 60,5% se benefició por lo menos de uno de los componentes de la misma (es decir, alguno de los siguientes componentes: auxilio para arriendo, afiliación a salud, cupo escolar, mercados o bonos alimentarios, agua potable o capacitación), aunque prácticamente ningún grupo familiar ha logrado acceder de manera integral a la ayuda humanitaria de emergencia (estos es, a todos y cada uno de los componentes). El 57,1% ha recibido mercados o bonos alimentarios, el 30,1% ha contado con auxilio para arrendamiento, el 9,6% ha sido afiliado a algún régimen de seguridad social en salud, el 6,2% se ha beneficiado con cupos escolares, el 5,6% con capacitación o vinculación a proyectos productivos, y un 1,8% con agua potable. // Es conveniente señalar que ha habido un retroceso en la concesión de ayuda humanitaria de emergencia, pues el porcentaje de los grupos familiares que han carecido de esta ayuda se ha incrementado en los últimos años. En efecto, mientras que el 34,4% de los grupos familiares incluidos en el RUPD que se desplazaron en los años 2002 y 2003 no se benefició de esta ayuda, tampoco la recibió el 34,6% de los que se desplazaron durante los años 2004 y 2005 y el 41,6% de aquellos que lo hicieron en 2006 y 2007. // La concesión de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia, con excepción de salud —en el que se presentó un ligero avance, con capacitación o vinculación a proyectos productivos que se mantuvo constante—, muestra un retroceso en los años 2007 y 2006 frente a 2005 y 2004. En efecto, entre 2004-2005 y 2006-2007 disminuyó el porcentaje de los grupos familiares incluidos en el RUPD que

(ii) mala salud por deficiencias sanitarias e higiénicas prevalecientes, y (iii) falta de acceso a cupos escolares, se ven intensificados durante la etapa de emergencia.

(c) Como es durante la etapa de emergencia que se presenta el primer choque con las condiciones de vida propias del desplazamiento, aunado a la experiencia reciente de los crímenes que causaron el desplazamiento forzado, durante la misma se generan y profundizan serios problemas psicológicos entre los niños, niñas y adolescentes.²⁹⁶ La carencia de albergues, y más aún, de alimentos, materiales higiénicos y sanitarios, implementos de uso cotidiano y elementos de recreación disponibles para recibir a los menores de edad en la etapa de emergencia, así como las actitudes de rechazo de las poblaciones de los lugares de recepción a los recién llegados, contribuyen a generar entornos hostiles que inciden directamente sobre el bienestar psicológico de los menores de edad.

3.2. La primera infancia como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

La importancia de la primera infancia (entre los 0 y los 6 años de edad) para el desarrollo físico y psicológico integral del ser humano, y las mayores vulnerabilidades que se presentan esta edad, con las consiguientes necesidades acentuadas de protección, alimentación, higiene y cuidados especiales que ellas imponen²⁹⁷, somete a los niños y niñas menores de 6 años que se encuentran en situación

recibieron ayuda humanitaria de emergencia por concepto de auxilio para arriendo (41,4% frente a 35,2%), cupos escolares (8,2% frente a 6,4%) y mercados o bonos alimentarios (59,6% frente a 53,6%). // En relación con los resultados comentados, la Comisión considera, en primer lugar, que la cobertura de los dos tipos de ayuda es bastante baja, y que la concesión integral de ayuda inmediata es prácticamente inexistente a la luz de la norma internacional. En esta materia los resultados de la encuesta corroboran lo afirmado por la Procuraduría General de la Nación (PGN), que ha sido enfática en señalar la existencia de restricciones institucionales para la entrega de la ayuda inmediata que determinan un incumplimiento de los preceptos normativos sobre la atención humanitaria. Para la PGN, la renuencia reiterada a la prestación en debida forma del derecho a la ayuda inmediata, que se inscribe dentro del núcleo esencial del derecho a la subsistencia digna, debe considerarse como una falta grave por parte de las autoridades y de los operadores del servicio.”

²⁹⁶ Así lo explica la Fundación Dos Mundos, al documentar las memorias que los menores de edad expresan respecto a la etapa de emergencia: “Con respecto al momento y lugar de llegada, los niños, niñas y adolescentes recuerdan las condiciones en las que vivieron, el surgimiento de una sensación de desvalfá y necesidad y el dolor de sus padres al dejar las tierras: “Llegamos a..., al coliseo..., allí nos dieron ayudas, mercados... había mucha gente allá pidiendo ayuda”. “Lo que más recuerdo es aguantar hambre, yo nunca había aguantado hambre”. “Mi mamá pasó por una situación muy dura, no tenía ganas de hacer nada, se la pasaba llorando”.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

²⁹⁷ Como lo sintetizan la Universidad Nacional y Plan Internacional: “*Primera infancia (0 a 6 años) Contempla la franja poblacional desde la gestación hasta los seis años. Esta etapa constituye el inicio del desarrollo, en el cual es vital el cuidado, el afecto y la estimulación para la supervivencia y el desarrollo de los niños y niñas. Igualmente, es esencial el vínculo familiar. // Estos primeros años de vida son cruciales para el futuro, ya que en ellos se sientan las bases para las capacidades y las oportunidades que se tendrán a lo largo de la vida. La mayor parte del desarrollo del cerebro tiene lugar tempranamente en la vida de los niños y características como la confianza, la curiosidad y la capacidad para relacionarse y comunicarse, dependen de los cuidados que reciban. Esta etapa es de trascendental importancia para la supervivencia y en ella se presenta una mayor probabilidad de enfermedad y muerte a causa de enfermedades infecciosas.*” [Universidad Nacional, Plan Internacional - “PRIMERA INFANCIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO - PROPUESTA DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS” – presentada a la Corte Constitucional en mayo de 2007.] En igual sentido, la Universidad

de desplazamiento a una fuerte intensificación de varios de los problemas transversales que se vienen reseñando.

(a) Uno de los principales focos de peligro en esta edad es la desprotección de los bebés, niños y niñas por la ausencia temporal o definitiva de sus familiares y cuidadores adultos. En muchos casos, como se indicó, hay niños que han quedado desprotegidos o huérfanos como consecuencia del desplazamiento, por lo cual se encuentran en riesgo pronunciado de ser víctimas de secuestro, trata, violencia o explotación. En muchos otros casos, los padres, madres o cuidadores de niños y niñas menores de seis años deben ausentarse de sus lugares de habitación para trabajar, y al carecer de acceso a guarderías u otras formas de cuidado –dada la debilidad de la oferta institucional existente–, los dejan solos o al cuidado de desconocidos, exponiéndolos así a todo tipo de riesgos; diversas organizaciones especializadas reportan, como un cuadro constante entre la población en situación de desplazamiento el encontrar grupos de niños pequeños bajo el cuidado de sus hermanitos mayores, igualmente vulnerables y desprotegidos.

(b) Los problemas de hambre y desnutrición también se presentan con especial gravedad en esta etapa por sus efectos a largo plazo. Si bien los menores de 6 años son, entre la totalidad de la población desplazada, quienes usualmente más comen –puesto que la escasa alimentación a la que tienen acceso sus familias y cuidadores se destina en primer lugar a ellos–, y aunque se benefician de los esfuerzos centrales de las autoridades por proveer alimentos durante la etapa de emergencia, también es cierto que los bebés, niños y niñas de esta edad son los que necesitan una nutrición suficiente, adecuada y regular con mayor apremio, puesto que su desarrollo así lo exige. En esa medida, la carencia de alimentos y las deficiencias nutricionales los golpean con mayor impacto que al resto de los menores de edad desplazados y que a la población en situación de desplazamiento en general, pues determinan el curso futuro de su desarrollo físico y mental.²⁹⁸ Baste a este respecto

Nacional, CODHES y Plan Internacional explican en el informe de junio de 2008 a la Corte: “*i. Primera Infancia. // Esta etapa constituye el inicio del desarrollo en el cual es vital el cuidado, el afecto y la estimulación para la supervivencia y el desarrollo de los niños y niñas. Igualmente, es esencial el vínculo familiar. Estos primeros años de vida son cruciales para el futuro ya que en ellos se sientan las bases para las capacidades y las oportunidades que se tendrán a lo largo de la vida. La mayor parte del desarrollo del cerebro tiene lugar tempranamente en la vida de los niños y características como la confianza, la curiosidad y la capacidad para relacionarse y comunicarse, dependen de los cuidados que reciban. // Aunque existen grandes discusiones acerca de la conveniencia de vincular a los niños y niñas más pequeños a espacios de educación inicial que proporcionen condiciones adecuadas para su desarrollo, en la realidad colombiana este grupo continúa mayoritariamente bajo la responsabilidad de sus padres y sus procesos de socialización ocurren casi exclusivamente en el entorno familiar.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

²⁹⁸ Como lo reseñan en su estudio de 2008 la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional: “*La situación más alarmante que se registró en este grupo etáreo es la falta de garantías para su adecuada nutrición. En todos los municipios, frente a la pregunta: ¿y cuando no hay comida qué hacen en su casa?, la respuesta es: “aguantar hambre”. // Este aguantar hambre durante este momento vital, produce desnutrición que, sumada a las demás condiciones de vulneración de derechos altera irreversiblemente sus procesos de desarrollo. Las razones por las cuales se aguanta hambre, desde la lógica de los niños y niñas son “porque mi mamá no consiguío nada” y “cuando no alcanza la comida para todos”. (Niños Valle Encantado – Montería). // La sensación de hambre en esta edad se manifiesta como dolor estomacal y este es uno de los malestares que reportan con mayor frecuencia los niños y niñas. // Estos datos ratifican los encontrados por la ENV en donde se reporta que entre los niños menores de 4 años el 45.5% comieron menos de lo que deseaban porque la comida no alcanzó. Se quejaron de hambre el 38.0%, y dejaron de consumir al menos*

recordar las altísimas prevalencias de desnutrición, anemia y de omisión de comidas diarias entre este grupo etáreo, que se reseñaron en acápitos precedentes.

(c) Los problemas de salud impactan con rudeza a los menores de 6 años en situación de desplazamiento; en efecto, son los bebés, niños y niñas de este grupo de edad quienes se enferman y mueren por enfermedades prevenibles de la infancia –enfermedad diarréica aguda, infección respiratoria aguda, afecciones dermatológicas serias, desnutrición- derivadas de las condiciones insalubres y de privación material en las que viven.²⁹⁹

(d) Los problemas en el ámbito de la educación adquieren una connotación específica en relación con la primera infancia; como se explicó, la educación inicial y preescolar es uno de los principales vacíos del sistema de atención a la población desplazada, ya que está principalmente a cargo del ICBF –a través de sus programas ordinarios de hogares comunitarios y guarderías infantiles-, cuya oferta es de muy bajo alcance e impacto real; en consecuencia, según han reportado diversas fuentes, la gran mayoría de los bebés, niños y niñas menores de 6 años permanecen por fuera de instituciones especializadas, sea al cuidado de sus familias o cuidadores, o como se indicó, en situaciones de soledad o desprotección temporales o definitivas.³⁰⁰ La falta de acceso a

una comida diaria el 39.8%. En las actuales condiciones, no se garantiza la satisfacción de las necesidades relacionadas con el consumo de alimentos, es decir no existen las garantías para que los niños y niñas tengan acceso permanente y regular a las fuentes de alimentación. Como respuesta a los problemas, existen los comedores escolares, que funcionan por convenio entre Secretaría de Educación e ICBF. // Para recibir la comida ofrecida en el restaurante, cada niño debe cancelar una suma de dinero que, aunque moderada, muchos niños no pueden cubrir. Gracias a estos programas se garantiza el consumo de al menos una comida caliente al día, para los niños y niñas que pertenecen a las instituciones. Aunque se reconoce la importancia de estos programas, la comida ofrecida no cubre el ciento por ciento de los requerimientos nutricionales de los niños. // Hay que tener en cuenta que según la Encuesta Nacional de Verificación, casi la mitad de los niños en edad preescolar no asisten a ninguna institución y solo el 10.6% de la población infantil asiste a programas que otorgan raciones alimentarias. (Restaurantes escolares, desayunos infantiles, hogares o jardines del ICBF, recuperación nutricional, raciones para madres lactantes y gestantes).” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

²⁹⁹ La Fundación Dos Mundos denuncia en este sentido: “*Un enfoque diferencial etáreo en la garantía al derecho a la salud debe considerar los riesgos específicos de cada una de las etapas del ciclo vital. Así, al referirse a infancia temprana, debe considerar que los riesgos de enfermedad y muerte, mayores en general en esta etapa, pueden agravarse por las precarias condiciones higiénicas, de vivienda, de acceso a los servicios de atención médica y nutrición, entre otras de la población en situación de desplazamiento. Al respecto, la investigación “Mejorar la efectividad de las políticas de protección social en salud para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia asentada en Bogotá, Colombia 2004-2006” da cuenta de una mayor prevalencia de muertes infantiles entre la población en situación de desplazamiento.”* [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

³⁰⁰ Así, la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional señalan que “*de acuerdo con la ENV, el 56.3% de niños entre 0 y 6 años se encuentran no asisten a instituciones de educación inicial. La observación realizada en los municipios permite identificar que esta situación obedece a dos elementos, el primero se relaciona con creencias culturales que consideran que los niños pequeños deben estar al cuidado de su familia y el segundo asociado a la escasez de la oferta educativa para este grupo etáreo. // Para quienes acceden a estos espacios la precariedad no garantiza la adquisición de destrezas y habilidades necesarias para el desempeño escolar.”* [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los

instituciones de educación preescolar representa, además, una desventaja comparativa para los infantes en situación de desplazamiento, en la medida en que atraviesan por una etapa crítica para la adquisición de capacidades y competencias básicas de aprendizaje –la etapa de “aprestamiento escolar”-, sin las cuales su proceso pedagógico en los niveles de primaria y secundaria se ve afectado de entrada.

(e) Por último, los problemas en el ámbito de la recreación adquieren un contenido y una profundidad particulares entre los bebés, niños y niñas menores de 6 años. A esta edad el juego es un componente fundamental del proceso de desarrollo integral del ser humano; sin embargo, por las privaciones materiales y psicológicas que afrontan estos menores de edad, el juego se les hace imposible o se desenvuelve en condiciones peligrosas.³⁰¹

municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.] Plan Internacional y la Universidad Nacional señalan, además, que los pocos hogares comunitarios disponibles a la población desplazada son precarios en su infraestructura y dotación: “*La oferta institucional para la población de 0 a 6 años, se reduce a las modalidades desarrolladas por el ICBF: hogares comunitarios y FAMI. Aunque esto representa una solución para muchas madres en el cuidado de los niños, se cuestionan las precarias condiciones en las que funcionan los hogares, la falta de material didáctico de que disponen y las escasas oportunidades para el desarrollo integral de los niños y las niñas tanto vulnerables históricos como en situación de desplazamiento.*” En este mismo estudio se explica, para la situación de Cartagena: “*En cuanto a atención a la primera infancia, la presencia es casi exclusiva del ICBF por medio de la cobertura de los hogares comunitarios y el suplemento alimentario que se da en los mismos. Pero como bien aclara el mismo Distrito, no son programas específicamente para cubrir la demanda de primera infancia en población desplazada. // Asimismo, en Arjona los hogares de Bienestar Familiar son los espacios donde se atiende la alimentación de los niños y se ofrece capacitación por parte de las madres comunitarias a los padres de familia.*” En cuanto a Sincelejo se expresa: “*Existen hogares de bienestar que atienden a los niños y las niñas menores de 5 años pero se reporta que un porcentaje importante de ellos (se desconoce el número) no están asistiendo actualmente a un servicio de atención preescolar y se evidencia un déficit en modelos de atención para la población de esta edad.*” Y en cuanto a Tumaco: “*Los hogares infantiles de Bienestar Familiar son los encargados de atender esta población en el municipio de Tumaco. Esta modalidad, funciona de manera tradicional sin un modelo pedagógico que oriente las actividades de los niños y niñas al interior de los hogares. Es prioritario mencionar la infraestructura de las casas donde funcionan estos hogares es inadecuada, son lugares sin las condiciones mínimas: el techo, el suelo, el mobiliario, el material pedagógico dista considerablemente de las exigencias del ICBF, lo que deja ver el poco seguimiento y control sobre esta modalidad de atención. // La modalidad FAMI cuenta con solo una madre para atención exclusiva a la población desplazada en todo el centro zonal, lo cual restringe significativamente su impacto real en el acompañamiento a la crianza. // El ICBF atiende la población con 843 Hogares comunitarios en los siete municipios, de los cuales 40 son exclusivos para población desplazada. 10 de estos hogares se encuentran en El Charco y 20 en Tumaco. A pesar de esto, la mayoría de niños y niñas de 0 a 5 años permanecen en sus hogares.*” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “*Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007*”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

³⁰¹ Como lo sintetizan de manera diciente la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional: “*El juego es la actividad fundamental para el aprendizaje y el desarrollo. Mediante el juego niños y niñas aprenden sobre sí mismos y sobre los demás; interpretan y elaboran normas, relacionan, exploran, imitan, experimentan y comprenden la relación física que tienen con el mundo. En el juego expresan los acontecimientos ocurridos en sus vidas, representan papeles, ganan confianza y aumentan su lenguaje. // Por medio de la manipulación de objetos y juguetes, niños y niñas empiezan a comprender diversos conceptos: cantidad, número, tamaño, y su propia capacidad para influir y transformar el entorno. Como el juego es lo que más disfrutan y en lo que ocupan la mayor parte del tiempo, requieren espacios suficientes para*

3.3. La adolescencia como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

La adolescencia de las personas en situación de desplazamiento es un ámbito particularmente crítico de confluencia de problemas transversales, por tres motivos básicos: (a) son los adolescentes quienes soportan algunos de los peores riesgos para su vida, integridad personal y demás derechos, y por lo mismo requieren mayores niveles de protección; (b) los adolescentes, y la adolescencia, son culturalmente invisibles y/o menospreciados, pese a la importancia de esta etapa de la vida para la formación de la identidad adulta, invisibilidad que acentúa los diversos riesgos a los que se exponen; y (c) es la etapa vital que recibe un nivel menor de protección por la política pública de atención a la población desplazada.

(a) Los adolescentes están expuestos en forma diferencial y pronunciada a la mayor parte de los riesgos físicos frente a los que requieren protección, entre los que sobresalen los riesgos de violencia intrafamiliar, violencia sexual, explotación laboral, explotación sexual, trata de personas, control social por los actores armados ilegales, y presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento. También son quienes reciben presiones psicológicas más fuertes por parte de los grupos armados ilegales y otras estructuras criminales para vincularse al conflicto armado o a los comercios ilícitos que lo soportan.

(b) También los problemas de hambre y desnutrición afectan en forma extraordinariamente dura a los adolescentes, puesto que por factores sociales y culturales complejos, los menores de edad de entre 12 y 18 años terminan siendo los primeros excluidos a la hora de repartir alimentos escasos, ya que se da preferencia por una parte a las personas más vulnerables de los grupos familiares en la distribución de las comidas, y por otra se confía en que ya cuentan con capacidades suficientes para procurar sus propios alimentos; de allí que sea entre los adolescentes entre quienes se presentan mayores niveles de omisión de comidas, situación que a su vez les expone más fuertemente a riesgos tales como la explotación laboral o la explotación sexual. Más aún, los adolescentes son el grupo que menos atención recibe dentro de los programas de asistencia nutricional a los que una baja proporción de la población desplazada puede acceder.³⁰²

movilizarse que les permitan explorar y aprender de sus propias acciones, sin obstáculos ni peligros. // Durante la primera infancia, la casa y el jardín infantil son el centro de la vida y lugares donde los niños puedan jugar sin obstáculos ni peligros, con la supervisión de los adultos. Pero en todos los lugares visitados, esto no es posible debido al tamaño reducido de las viviendas. En los barrios y veredas donde habitan las familias en situación de desplazamiento, tampoco existen parques infantiles y observamos niños jugando cerca de alcantarillas abiertas, cañadas, desagües y sitios peligrosos o en medio de un montón de basura. // Los niños y las niñas no disponen de juguetes en sus casas y en las instituciones son escasos y están en mal estado. En esta edad niños y niñas requieren trabajar con materiales maleables como arcilla, plastilina, materiales de diferentes texturas y causa extrañeza y dolor comprobar que los niños y niñas con quienes trabajamos, no conocían un títere y la actividad de elaboración de éstos fue para muchos su primera experiencia de contacto con colores, tijeras, colbón y témperas.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

³⁰² Así lo reportan la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional: “Este tema constituye una situación crítica en este grupo de edad pues los escasos ingresos familiares, no permiten la adquisición de alimentos en cantidad suficiente. En los municipios visitados los adolescentes señalaron como uno de los principales problemas, la falta de alimentación. // En las instituciones educativas existen los comedores escolares pero éstos atienden a los preescolares y a los estudiantes de primaria principalmente. En algunos lugares este servicio cubre hasta el séptimo grado; es decir, que la franja correspondiente a la adolescencia,

(c) Los adolescentes en situación de desplazamiento también se ven afectados por problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, principalmente en el ámbito de la salud sexual y reproductiva y la salud materno-infantil, según se reseñaron anteriormente.

(d) En forma conexa, se ha informado a la Corte sobre altas proporciones de adolescentes de ambos sexos en situación de desplazamiento que son jefes de hogar, y cuyas necesidades especiales de apoyo y protección han quedado invisibilizadas dentro de la política pública de atención a la población desplazada.

(e) Los problemas en el ámbito de la educación también impactan en forma diferencial y agravada a los adolescentes. Por una parte, la política de atención educativa descrita en acápitulos anteriores se centra en los menores de edad entre los 5 y los 15 años; quienes tienen entre 15 y 18 años, así, son frecuentemente ignorados por las autoridades encargadas de garantizar el goce efectivo de su derecho a la educación. A ello debe sumarse que, como se indicó, las mayores tasas de deserción escolar para la población desplazada se presentan en los niveles de educación media y educación secundaria, puesto que es a partir de los 10 o 12 años de edad que se empiezan a activar e intensificar muchos de los factores de desescolarización descritos en la presente providencia – particularmente los atinentes a la explotación laboral y sexual, así como los embarazos adolescentes.³⁰³

(f) Los problemas transversales en el ámbito psicosocial adquieren a su turno características distintivas en relación con los adolescentes; por la importancia de la etapa de la adolescencia en la estructuración final de la personalidad del adulto, y la importancia de los referentes identitarios y

no recibe ración alimenticia porque, como en otras situaciones, se les considera adultos que no precisan atención especial.” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

³⁰³ Así lo documentan la Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional en su estudio de 2008: “*La ENV demuestra que hay un brusco descenso entre el acceso a la primaria y los niños que inician la educación media. Las tasas que se reportan son del 72% para educación media y del 31.2% para secundaria. // Las razones por las cuales no se continúa en el sistema educativo tienen que ver con la exigencia de pago de matrículas y dotación escolar no siempre al alcance de los padres. // En todos los municipios visitados, se encontraron niños y niñas, que luego de concluir la primaria abandonaron sus estudios. // Sus principales argumentos se encuentran asociados a la necesidad de vincularse al mundo laboral para contribuir al sostenimiento de sus familias, la baja valoración otorgada a la educación, la convicción de que estudiar no les garantiza oportunidades laborales y la distancia entre los sitios de residencia y los centros educativos. Estas condiciones contribuyen a que se disminuya el porcentaje de niños que ingresan a la educación media y a que quienes inician este ciclo, lo abandonen. (...) Es fácilmente comprobable las deficiencias en escritura y comprensión de textos, lo cual se traduce en desventajas cognitivas que los obligan a compartir el aula de clase con niños más pequeños con quienes no comparten afinidades en sus procesos de socialización. // Estas desventajas no son niveladas en su paso por la escuela y se convierten en obstáculos para acceder a oportunidades laborales. // Otro elemento que se identificó en este grupo etáreo es la falta de orientación sobre salud sexual y reproductiva en el entorno escolar. // Los grupos de discusión que se desarrollan se identificaron concepciones erróneas y distorsionadas sobre las enfermedades de transmisión sexual que ameritan una intervención especial.”* [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

los grupos de socialización para dicho proceso, es claro que el desplazamiento forzado constituye un factor desestabilizador y que rompe con la continuidad y solidez de los procesos psicológicos en curso en estos seres humanos. Los impactos de las condiciones extremas de vida impuestos por el desplazamiento y los choques culturales propios del cambio abrupto de entornos sociales y geográficos se suman a este complejo de factores, para propiciar altas frecuencias de estados anímicos y emocionales negativos entre la población adolescente desplazada, con los efectos correlativos que ello con lleva a corto, mediano y largo plazo.³⁰⁴

(f) Los adolescentes también son afectados por problemas específicos en el ámbito de la recreación, al carecer de espacios de socialización adecuados, sufrir altos patrones de discriminación y ver obstaculizada su libertad por los órdenes coercitivos de los grupos armados ilegales y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus entornos.³⁰⁵

(g) Por último, los problemas transversales en los campos de la participación y la organización afectan principalmente, como se vio, a los adolescentes.

³⁰⁴ La Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional explican claramente la situación: “*Numerosos padres de familia consideran que los adolescentes pueden tomar decisiones sobre su propio cuidado y por tanto no necesitan protegerlos, pero simultáneamente no se los tienen en cuenta al tomar decisiones que los afectan pues sus opiniones no se respetan. // En las familias en situación de desplazamiento, los padres reportan que al llegar a las ciudades los niños y niñas cambian, “se vuelven más desobedientes y es más difícil controlarlos*”. Esta situación, percibida como problemática, obedece a las diferencias en los estilos de crianza que se viven en entornos rurales y urbanos y a los comportamientos típicos de la etapa que están viviendo. En el mundo rural, los adolescentes no tienen muchas posibilidades de interactuar con pares, ingresan rápidamente al mundo adulto y asumen responsabilidades a muy temprana edad; en el urbano cobra mucha importancia la escuela, y la calle que es una fuente de estímulos y donde pueden compartir con pares. El deseo natural de mayor independencia por parte de los adolescentes choca con la necesidad de control de los padres que en numerosas ocasiones huyeron de sus lugares de origen para protegerlos del reclutamiento forzado que realizaban los grupos armados. // El desplazamiento y la pobreza son realidades dolorosas, complejas y asumidas de forma diferente por los niños y los adultos. Es importante tener en cuenta que los impactos del desplazamiento son diferentes dependiendo del momento vital en que se encuentren niños y niñas. Una situación es cuando se vive el despojo, la huida siendo ya adolescente y otra cuando esta experiencia traumática ocurre en otro momento. Tanto las carencias materiales como las psicosociales tienen impacto en el curso de la vida de niños y niñas que necesitamos ampliar y profundizar pues todos corren el riesgo de presentar dificultades emocionales pero cada quien requiere diferente tipo de apoyo paciente y comprensivo. (...) “*Perdimos las amistades que teníamos desde pequeños, eso es muy duro y nuestras costumbres de allá al venir acá no las pudimos continuar. Allá nos reuníamos para hablar de cosas, acá no tanto.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

³⁰⁵ La Universidad Nacional, CODHES y Plan Internacional añaden a este respecto: “*Como se dijo para los otros grupos, en los barrios marginales donde reside la población desplazada, es casi nula la existencia de parques, escenarios deportivos y lugares para el esparcimiento y la diversión. Los adolescentes, que tienen una creciente necesidad de independencia requieren esos espacios y reunirse con sus amigos sin sentirse asediados por el control de los padres pero esto es otro motivo de discordia que llega incluso a episodios de violencia intrafamiliar. (...)Los adolescentes perciben que son insuficientes los espacios destinados a la actividad extra-académica. No se cuenta con implementos deportivos ni con instrumentos musicales y se desprecian los espacios destinados a la expresión artística.*” [Universidad nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.]

Se debe tener en cuenta, en relación con este ámbito crítico de intensificación, que los adolescentes son sujetos de especial protección constitucional por mandato expreso del artículo 45 de la Carta Política, en virtud del cual “*el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*”

3.4. El género como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales para las niñas y adolescentes desplazadas.

Las niñas y las adolescentes también sufren impactos diferenciales de los distintos problemas transversales, como consecuencia de la superposición de su condición femenina en una sociedad fuertemente patriarcal y su condición de desplazamiento forzado. En el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional explicó que el desplazamiento forzado tiene un impacto diferencial sobre las mujeres, niñas y adolescentes, que se manifiesta en una serie de facetas de género y amerita una respuesta igualmente diferencial de parte del Estado. Estas facetas de género del desplazamiento operan en el caso de las menores de edad para imprimirle un contenido específico a los problemas transversales que soportan en tanto niñas y adolescentes desplazadas.

(a) En primer lugar, algunos de los riesgos físicos que penden sobre los menores de edad desplazados adquieren connotaciones particulares en relación con las niñas y adolescentes. Por ejemplo, se acentúa en su caso el riesgo de violencia sexual y de explotación sexual, mientras que el riesgo de explotación laboral se materializa principalmente en el servicio doméstico y en labores tradicionalmente consideradas “femeninas” en una sociedad con rasgos machistas como la colombiana.³⁰⁶ También son afectadas con particular intensidad por los riesgos de trata de personas para fines de explotación sexual, de control social por parte de los actores armados ilegales –cuyos códigos coercitivos de comportamiento se basan en estructuras machistas que afectan mayormente a las mujeres-, y de presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento – puesto que, como se documentó, éstos grupos a menudo operan como facilitadores del ingreso de las niñas y adolescentes desplazadas a la prostitución-.

(b) Las niñas y adolescentes desplazadas también se ven afectadas por problemas específicos en el ámbito de la salud, mayormente en el ámbito de la salud sexual y reproductiva – entre los cuales se resalta la alta frecuencia de embarazos adolescentes con complicaciones tanto para la madre como

³⁰⁶ La Fundación Dos Mundos explica: “*Las niñas y adolescentes tienen aquí también impactos diferenciados. Su desarrollo no solo se ve afectado por las responsabilidades adicionales que deben asumir en tanto hijas en torno a sus obligaciones en lo doméstico, sino por diferentes modalidades de violencia y el choque de visiones diferentes sobre la mujer en el lugar de origen y el lugar de recepción. // En la etapa escolar los adultos empiezan a delegar en niños y niñas funciones que generalmente, refuerzan los roles tradicionales de hombres y mujeres, exacerbando la discriminación por razones de género. En efecto, con frecuencia el niño sale a trabajar, mientras que la niña se ve obligada a cumplir con responsabilidades domésticas. // Involucrar a las niñas en esta lógica genera que muchas adolescentes, buscando escapar a limitaciones que perciben, entre otros aspectos, frente a su movilidad, imposibilidad de participar en las decisiones de la familia, la carga doméstica y el maltrato, y no conociendo otras alternativas de futuro, busquen conformar una familia*³⁰⁶. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que “...las condiciones de privación económica y afectiva, habida cuenta de los procesos identitarios que tienen lugar en la adolescencia, pueden influir las decisiones sobre la sexualidad y la reproducción, en particular pueden incidir en que la reproducción, se convierta en una forma de dar sentido al propio proyecto de vida y por esta vía garantizar el fortalecimiento de sus propias redes afectivas” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008].

para el bebé derivadas de las graves condiciones nutricionales que las afectan. A su turno, las altas tasas de embarazos adolescentes operan como factores específicos de desescolarización de las menores de edad en situación de desplazamiento.

(c) Los problemas psicosociales que aquejan a los menores de edad desplazados también adquieren ciertas connotaciones específicas en el caso de las niñas y adolescentes, particularmente cuando éstas son víctimas de violencia sexual, explotación sexual, desconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos, discriminación de género o falta de privacidad en los lugares de asentamiento.

3.5. La pertenencia étnica como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales para los menores de edad indígenas o afrodescendientes.

Los niños, niñas y adolescentes indígenas o afrodescendientes, además de estar sobre-representados entre la población en situación de desplazamiento³⁰⁷, sufren un impacto diferencial e intensificado de los distintos problemas transversales arriba descritos. Dos factores están a la base de este impacto diferenciado: la diferencia cultural abrupta entre lugares de expulsión y recepción, que incide de distintas maneras sobre sus familias y sobre ellos mismos; y la pobreza generalizada preexistente de sus familias y comunidades, que se empeora con el desplazamiento y hace aun más amplia e inerme su exposición a riesgos y peligros prevenibles.

De esta forma, los menores de edad indígenas y afrodescendientes desplazados son víctimas mucho más frecuentes de explotación laboral, trata y mendicidad.³⁰⁸ Entre ellos los problemas de hambre y desnutrición son usualmente más altos que entre los demás menores de edad desplazados, y su exposición a enfermedades prevenibles es tan alta que se han registrado casos como el episodio reciente de dos niños Embera-Katío que habían sido desplazados de sus territorios hacia Bogotá y luego retornaron para morir de cólera en su comunidad.³⁰⁹

³⁰⁷ El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresó recientemente en su informe sobre Colombia que le preocupa “el hecho de que los niños pertenecientes a minorías étnicas estén sobrerepresentados entre los desplazados, las víctimas de las minas antipersonales y las personas reclutadas a la fuerza por grupos armados irregulares. Al Comité también le preocupa que entre los niños pertenecientes a minorías étnicas, el índice de registro de los nacimientos sea reducido y el acceso a los servicios básicos de salud limitado. A pesar de que existe un programa establecido de educación bilingüe (conocido como etnoeducación), su alcance es limitado y las tasas de analfabetismo son altas. Al Comité le preocupa que, pese a la existencia de disposiciones jurídicas de acción afirmativa, los niños pertenecientes a minorías étnicas sean víctimas de exclusión social y discriminación racial.” COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006.

³⁰⁸ Así lo indica la Fundación Dos Mundos: “El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, consideró como “Especialmente preocupantes son las condiciones de los indígenas desplazados internos y refugiados por la violencia, en particular las mujeres, las niñas y los niños”, y recontó como muchos niños y niñas indígenas en situación de desplazamiento se dedican a la mendicidad y con frecuencia viven en la calle.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008]

³⁰⁹ El caso fue relatado así en el periódico El Espectador del 14 de Julio de 2008: “Por epidemia de cólera mueren dos niños indígenas Dos niños indígenas Embera Katio murieron por una epidemia de cólera que afecta a esa comunidad, a su regreso a la zona selvática del Chocó, tras vivir por casi un mes como desplazados en Bogotá. El gobernador indígena de Conondo, Cornelio Tequia, denunció que el Gobierno les

Su derecho a la educación también resulta obstruido con particular fuerza, por la carencia de planes de etnoeducación apropiados a sus culturas y necesidades en los planteles educativos a los que tienen acceso, y por la mayor incidencia de situaciones de discriminación abierta y maltrato por sus compañeros y docentes. Todo ello a su turno conlleva complejos cuadros de malestar psicológico en los cuales el choque cultural y la extrañeza frente a la sociedad receptora juegan un papel decisivo.

Adicionalmente, los niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes cumplen un rol fundamental en la preservación y reproducción de sus culturas, respecto del cual el desplazamiento forzado genera un efecto destructivo de repercusiones irreversibles. En efecto, el desarraigó y la remoción de estos menores de edad de sus entornos culturales comunitarios, trae como consecuencia en una alta proporción de los casos una ruptura en el proceso de transmisión de los conocimientos y pautas culturales, aparejado a frecuentes casos de pérdida de respeto hacia sus familias, sus mayores y sus propias culturas.³¹⁰

Ha de recordarse a este respecto que el derecho de los niños indígenas o afrodescendientes a preservar y ejercer su propia identidad cultural también es protegido por la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 30 dispone que “*en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a*

incumplió con las brigadas de salud y algunos de los acuerdos a los que llegaron en Bogotá para retornar a sus lugares de origen y por eso se dio una epidemia de cólera."Han fallecido ya dos niños que venían de Bogotá y hay ocho más con cólera", dijo Tequia.Unos 134 indígenas de la comunidad embera katio permanecieron por un mes en un coliseo ubicado al sur de Bogotá por "la violencia y el hambre" que azotó el poblado donde habitaban, dijeron sus líderes. La principal solicitud que hacían para retornar a Conondo, un caserío en los límites entre Chocó y Risaralda, es que se les dejara de señalar de pertenecer a uno u otro bando del conflicto armado colombiano."

³¹⁰ Como lo explica a la Corte la Fundación Dos Mundos, “*El desplazamiento daña gravemente el derecho a la identidad de pueblos indígenas y comunidades afro descendientes y este impacto reviste de una mayor gravedad al tratarse de niños, niñas y adolescentes, pues por un lado son los principales responsables de la supervivencia futura de la respectiva cultura y por el otro, al estar en medio del proceso de desarrollo de su personalidad, pueden ser más fuertemente afectados por procesos de aculturación. Este debilitamiento de la identidad cultural se hace evidente con al entrada de niños y niñas pertenecientes a minorías étnicas en escuelas oficiales en los sitios de recepción, en el marco de ‘una educación que, por su afán homogeneizador, empobrece culturalmente y, producto de ello, mina su autoestima e impide o limita la identificación con los padres y los mayores de su comunidad’. (...) Finalmente, de acuerdo con nuestra experiencia, prácticas discriminatorias que se presentan con respecto a algunas culturas regionales, generan en niños y niñas una pérdida de respeto con respecto a sus orígenes, sus valores, sus acentos, que se manifiesta en ocasiones en un ánimo de mimetizarse en la población receptora. Así mismo, el desplazamiento puede generar un choque cultural, al menos, entre la vida de campo y el ritmo de una ciudad, que genera dificultades en el proceso de formación de los niños y niñas, por ejemplo, frente al trabajo en el campo como práctica cultural, como método de aprendizaje y como espacio de socialización con la familia y pares. // La garantía al derecho a la identidad requeriría el desarrollo de acciones de sensibilización y valoración de las culturas indígenas, afro colombianas y regionales en escuelas y comunidades; el fortalecimiento de la organización de la PDI por grupos étnicos u orígenes regionales (por ejemplo, la generación de redes regionales en los municipios receptores) y la generación de programas para la recuperación de prácticas tradicionales en la familia y por colectivos regionales. // En lo posible, deberían generarse programas de etnoeducación, en consulta con las autoridades tradicionales, para el acceso a una educación apropiada culturalmente para niños, niñas y adolescentes indígenas y afro colombianos en situación de desplazamiento, así como programas en las escuelas oficiales que promuevan la diferencia, la convivencia y el respeto por tradiciones y culturas minoritarias y por aquellos niños y niñas que las sustentan.”*

tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

3.6. La discapacidad como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

La presencia de una discapacidad constituye una barrera que se superpone a la totalidad de los problemas transversales reseñados anteriormente, catalizando el influjo destructivo de cada uno de ellos hasta el punto de constituir a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en situación de desplazamiento en el segmento más débil, desprotegido y vulnerable del conjunto de los menores de edad desplazados.

Por soportar una acumulación tan drástica de obstáculos para el ejercicio de sus derechos, sobre los menores de edad con discapacidad en situación de desplazamiento confluyen por lo menos tres tipos de garantías constitucionales de especial protección: por ser niños, niñas o adolescentes; por ser víctimas del desplazamiento forzoso; y por tener algún tipo de discapacidad. Pese a esta reafirmación sustancial de la protección estatal a la que tienen derecho, no existe dentro de la política pública de atención a la población desplazada ningún tipo de medida afirmativa específicamente destinada a intervenir sobre estas situaciones de desconocimiento múltiple de la Carta Política.³¹¹

Los niños que tienen una discapacidad son titulares de una especial protección a nivel constitucional e internacional. El artículo 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño consagra esta garantía general, así:

- “1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.
- 2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.
- 3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible. (...)"

El deber estatal de proveer esta protección especial para los niños, niñas y adolescentes con discapacidades se intensifica aún más cuando tales niños, niñas y adolescentes se encuentran en

³¹¹ Por ejemplo, para el caso de Cartagena, se reporta: “Las Organizaciones de Población Desplazada indican tener más de 68 niños con algún nivel de discapacidad mental o física, para quienes el distrito no ofrece ningún programa, institución o tratamiento especial.” [Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007”. Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.]

situación de desplazamiento, por tratarse de una circunstancia que incrementa sus niveles de indefensión y vulnerabilidad, activando así la obligación de especial salvaguarda consagrada en el artículo 13 de la Constitución, de conformidad con el cual “*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*”.

V. MEDIDAS A ADOPTAR

En la presente providencia, la Corte Constitucional ha constatado y valorado la existencia de problemas de una alta complejidad, que inciden en forma múltiple y profunda sobre los derechos fundamentales prevalecientes de los menores de edad, sujetos de especial protección constitucional. Pese a su complejidad, estos problemas exigen del Estado una respuesta idónea y vigorosa que, con enfoque diferencial, se oriente a superar el estado de cosas inconstitucional en lo que respecta a su impacto cuantitativa y cualitativamente desproporcionado sobre los niños, niñas y adolescentes desplazados, en cumplimiento de los mandatos de la Carta Política y el bloque de constitucionalidad.

La Corte Constitucional ordenará a las entidades que conforman el SNAIPD, bajo la coordinación del Director de Acción Social, que adopten medidas en tres niveles diferentes de generalidad: (1) el diseño e implementación de un programa nuevo en el ámbito del SNAIPD, el “Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado”, con dos componentes centrales –uno de prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad, y uno de atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento-, compuestos a su vez por elementos individuales que respondan a los diversos riesgos, problemas y áreas críticas de intensificación identificados en la presente providencia; (2) el diseño y ejecución de quince proyectos piloto en distintas ciudades y poblaciones del país, orientados a responder a los riesgos específicos en el marco del conflicto armado y a los problemas transversales diferenciados más apremiantes de sus respectivas zonas de implementación y a proveer la base para la construcción del programa nuevo que se ordena crear; y (3) la atención concreta de aproximadamente dieciocho mil niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento cuya situación individual ha sido reportada a la Corte.

1. Diseño e implementación de un programa nuevo para la prevención de los riesgos especiales en el marco del conflicto armado y la atención integral de niños, niñas y adolescentes desplazados- en el ámbito del SNAIPD.

En primer lugar, tanto en el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes como en el ámbito de la atención integral de los menores de edad desplazados, la Corte Constitucional ordenará que, bajo la Coordinación del Director de Acción Social, las autoridades competentes del SNAIPD adopten un programa específico y diferencial que se incorpore formalmente a la política pública de atención a la población desplazada – el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado. Este Programa incluirá dentro de su ámbito de cobertura dos componentes centrales: (a) un primer componente en el ámbito de la prevención, con elementos constitutivos relativos a los distintos riesgos especiales que causan el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad, y (b) un segundo componente en el ámbito de la atención integral a los niños, niñas y adolescentes desplazados, que aborde mediante sus elementos constitutivos los distintos problemas transversales diferenciados que aquejan a los niños, niñas y adolescentes desplazados, con debida atención a sus áreas críticas de intensificación.

El diseño y preparación del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, por la alta complejidad que le es inherente, deberá tomar un término máximo de seis (6) meses a partir de la comunicación de la presente providencia.

A continuación la Corte precisará los distintos requisitos mínimos que deben cumplir los dos componentes centrales del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

1.1. Primer Componente: Prevención del Impacto Desproporcionado del Desplazamiento Forzado sobre Niños, Niñas y Adolescentes.

El primer componente del Programa será el Componente de Prevención del Impacto Desproporcionado del Desplazamiento Forzado sobre Niños, Niñas y Adolescentes. Deberá tener seis elementos constitutivos mínimos, correspondientes a los seis riesgos especiales (i) de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, (ii) de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, (iii) de ser víctimas excesivamente frecuentes de minas antipersonal y material bélico sin explotar, (iv) de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, (v) ser víctimas de violencia sexual, y (vi) soportar las acciones delictivas de control social de los grupos armados ilegales.

En relación con los riesgos especiales (v) y (vi), el Componente de Prevención del Programa habrá de estar debidamente coordinado con el Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado, cuya creación fue ordenada en el Auto 092 de 2008.

El Componente de Prevención del Impacto Desproporcionado del Desplazamiento Forzado sobre Niños, Niñas y Adolescentes deberá cumplir, dentro de su ámbito específico de cobertura y en relación con los distintos elementos que lo componen, con los requisitos mínimos de racionalidad que se enuncian en la presente sección como obligatorios para el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, del cual forma parte.

1.2. Segundo Componente: Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en situación de desplazamiento.

El segundo componente del programa es el Componente de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Desplazamiento. Este Componente deberá tener nueve elementos constitutivos mínimos, correspondientes a (i) los problemas de invisibilidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados, (ii) los problemas que afectan a las familias y cuidadores de menores de edad desplazados en los campos de la dispersión o desintegración familiar, el debilitamiento de los lazos familiares y el deterioro de sus capacidades y competencias de cuidado, protección y provisión; (iii) los problemas de desprotección física frente a los peligros de maltrato, violencia, explotación, trata, mendicidad y vida en la calle, utilización en comercios ilícitos, control social por los actores armados ilegales y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; (iv) los problemas de hambre y desnutrición; (v) los problemas en el campo de la salud; (vi) los problemas en el campo de la educación; (vii) los problemas de índole psicosocial; (viii) los problemas en el campo de la recreación; y (ix) los problemas en los campos de la

participación y la organización. Además, este componente habrá de contar con mecanismos o dispositivos concretos que enfaticen y fortalezcan la aplicación de sus distintos componentes en los seis ámbitos críticos de (a) la etapa de emergencia, (b) la primera infancia, (c) la adolescencia, (d) el género, (e) la pertenencia a un grupo étnico, y (f) la discapacidad.

El Componente de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Desplazamiento deberá cumplir, dentro de su ámbito específico de cobertura y en relación con los distintos elementos que lo componen, con los requisitos mínimos de racionalidad que se enuncian en la presente sección como obligatorios para el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, del cual forma parte.

1.3. Requisitos mínimos de racionalidad de obligatorio cumplimiento por el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

Las autoridades integrantes del SNAIPD a quienes se dirige esta orden, bajo la coordinación del Director de Acción Social, deberán asegurarse de que el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado cumpla con los siguientes requisitos mínimos de racionalidad:

1.3.1. Especificidad individual del Programa, sus Componentes y sus respectivos Elementos Constitutivos. El Programa, con sus dos Componentes y sus correspondientes Elementos Constitutivos, debe ser creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitiría que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman o fraccionen los objetivos que mediante él se pretenden en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Enfatiza la Corte que debe crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender esta orden, con los Componentes y los Elementos Constitutivos recién enunciados.

1.1.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

1.1.3. Cronograma acelerado de implementación.

1.1.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte expresamente que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de esta orden. La presente providencia genera en cabeza de los destinatarios de las órdenes aquí impartidas la obligación de asegurar que el Programa cuente con presupuesto suficiente y oportunamente disponible, para lo cual tienen el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a las disposiciones normativas que puedan constituir un obstáculo para ello.

1.1.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes colombianos descrito en esta providencia.

1.1.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

1.1.7. *Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales* de los niños, niñas y adolescentes víctimas de los riesgos especiales planteados por el conflicto armado y de los problemas transversales diferenciados propios del desplazamiento forzado junto con sus respectivas áreas críticas de intensificación. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa y para cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

1.1.8. *Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional*, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del Programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

1.1.9. *Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento* que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del Programa en relación con sus Componentes y Elementos Constitutivos, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger.

1.1.10. *Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna* frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

1.1.11. *Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.*

1.1.12. *Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada*, y específicamente para las familias y cuidadores de niños, niñas y adolescentes desplazados, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

1.1.13. *Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma*, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

1.1.14. *Apropiación nacional y autonomía*. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

1.1.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

1.1.16. *Obligaciones de diseño e implementación del Programa en cabeza del Acción Social, el ICBF, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Defensa y el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal, bajo la coordinación unitaria y centralizada del Director de Acción Social.*

Las órdenes relativas a la creación e implementación de este Programa serán impartidas al Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, por ser éstas las autoridades y entidades integrantes del SNAIPD con competencias específicas para la adopción de las medidas urgentemente requeridas por los niños, niñas y adolescentes víctimas de los riesgos especiales en el marco del conflicto armado que se busca prevenir y de los problemas transversales diferenciados y áreas críticas de intensificación derivados del desplazamiento forzado.

Sin embargo, la coordinación del diseño, adopción e implementación del Programa y cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos es un deber del Director de Acción Social; para efectos de materializar cada una de estas etapas, puede acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar. La presente providencia provee un título jurídico suficiente para que active sus competencias de coordinación en forma efectiva.

Advierte la Corte que, en relación con los distintos obstáculos normativos que pueden afectar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia dentro de los términos estrictos aquí fijados –por ejemplo, disposiciones normativas sobre procedimientos presupuestales o requisitos administrativos-, el Director de Acción Social está en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. No se admitirá este tipo de razones como justificación para el incumplimiento de las órdenes impartidas en el presente Auto para proteger los derechos fundamentales prevalecientes de los niños, niñas y adolescentes desplazados.

1.1.17. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de este Programa.

Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada Programa las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutiva de esta providencia, a saber: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica.

Al inicio del proceso de diseño de este programa, el Director de Acción Social debe convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el diseño e implementación de este Programa.

El Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación de este Programa –es decir, seis meses después de la notificación de la presente providencia-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles

organizaciones fueron involucradas en el proceso de diseño de este Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

1.1.18. Término de seis (6) meses para finalizar el proceso de diseño y preparación del Programa e iniciar su fase de implementación.

La Corte reconoce que el diseño y preparación de un Programa gubernamental de estas características es una tarea altamente compleja, especialmente por el tipo y diversidad de problemas que se deben abordar, por lo cual se considera que un término de seis (6) meses es razonable para que el programa esté en condiciones de iniciar su implementación.

2. Diseño y ejecución de tres proyectos piloto de prevención y doce proyectos piloto de atención en distintas ciudades y poblaciones del país.

Dada la necesidad de proveer una respuesta estatal inmediata a la situación apremiante descrita en esta providencia, se ordenará que las autoridades que conforman el SNAIPD, bajo la coordinación del Director de Acción Social, diseñen e inicien la implementación y ejecución de *tres proyectos piloto en el ámbito de la prevención y doce proyectos piloto en el ámbito de la atención*, en distintas zonas del país que se caracterizan por concentrar una alta población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, algunos de los cuales han sido debidamente individualizados ante la Corte Constitucional.

Estos proyectos piloto estarán orientados a atender tanto los riesgos especiales en el conflicto armado como los problemas transversales diferenciados más apremiantes de sus respectivas zonas de implementación, y proveer -a través de su replicación y de la asimilación de lecciones derivadas de su implementación- la base para la construcción de los programas nuevos que se ordena crear en los dos ámbitos de la prevención y la atención. En otras palabras, el diseño y la implementación de estos proyectos piloto constituyen una parte esencial del proceso de diseño del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

Cada uno de estos proyectos piloto deberá diseñarse en un término máximo de dos (2) meses a partir de la comunicación de la presente providencia, e iniciar prontamente su ejecución en forma tal que ésta se lleve a cabo dentro de un término máximo de otros dos (2) meses, para que así sea posible aprovechar las experiencias derivadas de estos proyectos piloto en la formulación y construcción de los respectivos Componentes y Elementos Constitutivos del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

2.1. Proyectos piloto a diseñar e implementar en el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes.

Las autoridades integrantes del SNAIPD a las que se dirige la presente orden -a saber, el Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal- deberán diseñar y ejecutar *tres proyectos piloto* en el ámbito de la prevención de tres riesgos especiales que aquejan a los menores de edad colombianos en el marco del conflicto armado y son causa de desplazamiento forzado:

1. Un proyecto piloto de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el departamento del Putumayo.
2. Un proyecto piloto de prevención del impacto de minas antipersonal y municiones sin explotar sobre los niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el municipio de Samaniego (Nariño).
3. Un proyecto piloto de prevención de la victimización de los niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley, a desarrollarse en la ciudad de Medellín.

Las experiencias adquiridas en la ejecución de dichos proyectos piloto habrán de ser replicadas posteriormente en otros lugares del país, y en tanto experiencias piloto, habrán de proporcionar la base para la formulación y construcción de los Programas gubernamentales cuya creación se ordena en la presente providencia.

La selección de los lugares en los que se habrán de implementar estos proyectos piloto ha sido hecha por la Sala con base en la información que le ha sido provista sobre la gravedad de los respectivos problemas en estos espacios del territorio nacional. El Director de Acción Social, sin embargo, podrá escoger otros lugares diferentes a los enunciados por la Corte en los cuales se demuestre, de manera razonada, que existen problemas de reclutamiento forzado, minas antipersonal y municiones sin explotar, o estrategias de control social por los grupos armados ilegales, que sean de gravedad comparable a los que se presentan en el Putumayo, en Samaniego y en Medellín, respectivamente, y que, no obstante su gravedad, en tales lugares sería más viable aplicar los proyectos piloto.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada proyecto las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutiva de esta providencia, a saber: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica; pero también podrán incluirse otras organizaciones que promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia.

2.2. Proyectos piloto a diseñar e implementar en el ámbito de la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

Las autoridades integrantes del SNAIPD a las que se dirige la presente orden -a saber, el Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal- deberán diseñar y ejecutar *doce proyectos piloto* en el ámbito de la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado. Estos doce proyectos piloto son los siguientes:

2.2.1. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Cartagena.

- 2.2.2. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Arauca (Arauca).
- 2.2.3. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Sincelejo.
- 2.2.4. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Quibdó.
- 2.2.5. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Tumaco.
- 2.2.6. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Buenaventura.
- 2.2.7. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Bucaramanga.
- 2.2.8. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Bogotá.
- 2.2.9. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Medellín.
- 2.2.10. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Policarpa (Nariño).
- 2.2.11. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Florencia.
- 2.2.12. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en San José del Guaviare.

Los doce proyectos piloto en el ámbito de la atención deberán compartir tres componentes mínimos comunes -atinentes a los problemas transversales diferenciados más apremiantes que aquejan a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, a saber, el hambre, la salud y la desprotección-, y además habrán de incluir componentes específicamente dirigidos a responder a los problemas transversales diferenciados que afectan con particular dureza a los niños, niñas y adolescentes desplazados de sus respectivas zonas de implementación. En otras palabras, no todos los doce programas deberán incluir componentes referentes a la totalidad de los problemas transversales diferenciados y sus áreas de intensificación; los doce incluirán un núcleo común de componentes mínimos relativos a alimentación, salud y protección, y dependiendo de la zona en la cual se han de implementar, se complementarán con componentes referentes a otros problemas transversales o a determinados ámbitos críticos de intensificación que, en criterio de las autoridades destinatarias de la orden, se presenten con especial fuerza en el respectivo municipio o población.

La selección de los lugares en los que se habrán de implementar estos proyectos piloto ha sido hecha por la Sala con base en la información que le ha sido provista sobre la conjunción de distintos factores en tales poblaciones: (a) una alta proporción de población desplazada dentro del respectivo municipio o distrito, (b) la gravedad de los problemas transversales y sus áreas críticas de intensificación entre la población desplazada que se asienta en sus jurisdicciones, y (c) la presencia, en la mayoría de ellos, de menores de edad concretos que han sido beneficiados por órdenes de protección específicas en la presente providencia. El Director de Acción Social, sin embargo, podrá indicar otros lugares en los cuales se demuestre, de manera razonada, que están presentes estos factores y es más viable ejecutar los proyectos.

Además, precisa la Sala que no es necesario que los proyectos piloto involucren a la totalidad de la población desplazada menor de 18 años que se asienta en estas ciudades y poblaciones, ni que se desarrolle en todo su ámbito territorial; por su naturaleza de *proyectos piloto* es aceptable que se

seleccione una proporción representativa de la población para implementar en ese segmento limitado los componentes del proyecto correspondiente. Lo que sí ordenará la Corte es que los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de órdenes concretas de protección en la presente providencia que residan en las ciudades y poblaciones donde se han de implementar estos proyectos piloto sean incluidos como beneficiarios concretos y partícipes activos de los mismos; es decir, los 18.000 menores de edad individuales a quienes la Corte amparará con medidas de salvaguarda de sus derechos constitucionales, forman el universo mínimo poblacional que se beneficiará y participará en los doce proyectos piloto a implementar por el Gobierno.

Las experiencias adquiridas en la ejecución de dichos proyectos piloto habrán de ser replicadas posteriormente en otros lugares del país, y en tanto experiencias piloto, habrán de proporcionar la base para la formulación y construcción del Programa gubernamental cuya creación se ordena en la presente providencia.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada proyecto las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutiva de esta providencia, a saber: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica; pero también podrán incluirse otras organizaciones que promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia.

3. Protección concreta de niños, niñas y adolescentes desplazados individualizados ante la Corte.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha sido informada por distintas vías – principalmente por derechos de petición, acciones de tutela sometidas a revisión de la Corte e informes proporcionados por diversas entidades públicas, privadas e internacionales- sobre la situación específica, individual y concreta de aproximadamente dieciocho mil (18.000) bebés, niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado claramente individualizados en distintos lugares del país, cuyos derechos fundamentales están siendo frontalmente vulnerados de conformidad con los patrones identificados en la presente providencia, y que requieren una solución estatal inmediata por mandato de la Carta Política, en el marco del seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004 y a la superación del estado de cosas inconstitucional allí declarado -el cual se manifiesta de manera palpable, concreta y apremiante en los casos de estas aproximadamente dieciocho mil personas menores de 18 años, y por lo mismo también ha de ser resuelto a este nivel-. En tanto máximo juez constitucional, la Corte Constitucional debe responder en forma resuelta ante situaciones de violación patente de los derechos humanos como las que se han configurado en las circunstancias de vida de estos dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes.

Este deber de protección específica no se opone a la protección de todos los menores de edad desplazados. Al igual que sucedió en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 092 de 2008, la Corte impartirá órdenes generales para garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes desplazados del país, y órdenes particulares en relación con los menores identificados con nombre propio.

Tercero, en relación con los más de dieciocho mil niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento cuya situación concreta y particular ha sido informada a la Corte Constitucional, que se identifican en el Anexo I del presente Auto, se ordenará al Director de Acción Social, a la Directora del ICBF, al Ministro de la Protección Social y a la Ministra de Educación que, conjuntamente pero bajo la Coordinación del Director de Acción Social, realicen las siguientes acciones:

- (a) que a sus respectivos padres o cuidadores les sea entregada una entrega completa de la ayuda humanitaria de emergencia en un término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia, independientemente de los elementos de tal ayuda humanitaria de emergencia que ya les hayan sido entregados en el pasado;
- (b) que se les realicen, bajo la coordinación del Director de Acción Social y en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de comunicación de la presente providencia, valoraciones expertas individuales en los ámbitos nutricional, de salud, educativo y psicosocial, y se adopten las medidas correspondientes a su situación individual en el sentido de proveer apoyo nutricional, garantizar el acceso a servicios de salud, garantizar el acceso a cupos educativos y asegurar su acceso a apoyo psicosocial, a través de la oferta institucional actualmente existente;
- (c) que se les inscriba como beneficiarios individuales de los proyectos piloto a realizar en sus respectivas zonas de asentamiento; y
- (d) se les inscriba como beneficiarios individuales de los Componentes y Elementos Constitutivos relevantes del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado cuya creación se ordena en la presente providencia.

El Director de Acción Social deberá presentar a la Corte informes detallados sobre el cumplimiento de las órdenes de protección impartidas para cada uno de estos dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes, a más tardar tres (3) meses después de la comunicación del presente Auto.

En caso de que en algún apartado de la providencia se incurra en pequeños errores mecanográficos en los nombres o documentos de identidad de las aproximadamente dieciocho mil personas beneficiarias de las órdenes impartidas en el auto, y a pesar de estos errores menores sea posible identificar clara e inequívocamente a la persona beneficiaria, Acción Social procederá, sobre la base de la presunción constitucional de buena fe (art. 83, C.P.), a corregirlos sin que sea necesario que esta Corporación emita autos de corrección o aclaración para subsanar estos yerros.³¹² En ningún caso estos errores de transcripción pueden ser un obstáculo para que los beneficiarios del auto reciban las respectivas ayudas.

La Corte correrá traslado al Director de Acción Social de los datos individuales necesarios para la ubicación física (dirección y teléfono) de cada uno de estos dieciocho mil menores en un documento reservado, para preservar su intimidad y seguridad; en el Anexo I de la presente providencia se

³¹² En relación con el Auto 092 de 2008, esta Corporación recibió varios escritos de algunas mujeres beneficiarias del Auto que solicitaban la corrección del número de su cédula porque funcionarios de Acción Social se niegan a protegerlas. Por ejemplo, a través del Defensor Regional del Pueblo, la señora Nora Salcedo Flórez señaló que en dicho Auto el número de su cédula había sido transcrita como 45.784.196, cuando el número correcto era 45.748.196, situación que le había originado problemas para recibir las ayudas humanitarias ordenadas, y ante la cual la Corte debió adoptar un auto expreso de corrección.

consignan sus nombres, los nombres de sus cuidadores, su ciudad o poblado de residencia, y las órdenes concretas de protección de las que cada uno será beneficiario.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento no son tratados de manera acorde con su status constitucional como sujetos de protección especial en sí mismos, titulares de derechos fundamentales prevalecientes, y merecedores de atención y protección prioritaria y diferenciada; y **DECLARAR** que sus derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos (arts. 5 y 44, C.P.).

Segundo.- CONSTATAR que la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral de atención diferencial a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales en el marco del conflicto armado que generan un impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre ellos, a los problemas transversales diferenciados que vulneran sus derechos fundamentales durante el desplazamiento, y a los ámbitos críticos de intensificación de dichos problemas transversales diferenciados. **DECLARAR** que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención y protección que responda a la realidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados, tal y como ha sido descrita en la presente providencia.

Tercero.- ORDENAR al Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal que, en forma conjunta y bajo la coordinación del Director de Acción Social, garanticen el diseño e implementación del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado. Este Programa incluirá dentro de su ámbito de cobertura dos componentes centrales: (a) un primer componente en el ámbito de la prevención, con elementos constitutivos relativos a los distintos riesgos especiales que causan el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad, y (b) un segundo componente en el ámbito de la atención integral a los niños, niñas y adolescentes desplazados, que aborde mediante sus elementos constitutivos los distintos problemas transversales diferenciados que aquejan a los niños, niñas y adolescentes desplazados, con debida atención a sus áreas críticas de intensificación. El Programa debe cumplir con los requisitos mínimos explicados en la sección V-1 de la parte motiva de la presente providencia, y debe ser presentado a la Corte al momento de iniciar su fase de implementación, es decir, a más tardar seis (6) meses después de que se haya comunicado el presente Auto.

En particular, el Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de este Programa. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el

proceso de diseño de cada Programa las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutiva de esta providencia, a saber: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (9) Fundación Restrepo Barco.

Cuarto.- ORDENAR al Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal que, en forma conjunta y bajo la coordinación del Director de Acción Social, garanticen el diseño y ejecución de los siguientes *tres proyectos piloto* en el ámbito de la prevención de tres riesgos especiales que aquejan a los menores de edad colombianos en el marco del conflicto armado y son causa de desplazamiento forzado:

1. Un proyecto piloto de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el departamento del Putumayo;
2. Un proyecto piloto de prevención del impacto de minas antipersonal y municiones sin explotar sobre los niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el municipio de Samaniego (Nariño); y
3. Un proyecto piloto de prevención de la victimización de los niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley, a desarrollarse en la ciudad de Medellín.

Con cumplimiento de las condiciones mínimas explicadas en la sección V.2. de la parte motiva de la presente providencia, el diseño de estos proyectos piloto debe estar listo a más tardar dos (2) meses luego de la comunicación del presente Auto, e iniciar en ese momento su fase de ejecución.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada proyecto las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutiva de esta providencia, a saber: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica; y (9) Fundación Restrepo Barco; pero también podrán incluirse otras organizaciones que promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia.

Quinto.- ORDENAR al Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social y el Ministro de Defensa que, en forma conjunta y bajo la coordinación del Director de Acción Social, garanticen el diseño y ejecución de los siguientes doce proyectos piloto en el ámbito de la atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado:

- 2.2.1. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Cartagena.
- 2.2.2. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Arauca (Arauca).

- 2.2.3. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Sincelejo.
- 2.2.4. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Quibdó.
- 2.2.5. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Tumaco.
- 2.2.6. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Buenaventura.
- 2.2.7. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Bucaramanga.
- 2.2.8. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Bogotá.
- 2.2.9. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Medellín.
- 2.2.10. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Policarpa (Nariño).
- 2.2.11. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Florencia.
- 2.2.12. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en San José del Guaviare.

Con cumplimiento de las condiciones mínimas explicadas en la sección V.2. de la parte motiva de la presente providencia, el diseño de estos proyectos piloto debe estar listo a más tardar dos (2) meses luego de la comunicación del presente Auto, e iniciar en ese momento su fase de ejecución.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada proyecto las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutiva de esta providencia, a saber: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica; y (9) Fundación Restrepo Barco; pero también podrán incluirse otras organizaciones que promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia.

Sexto.- ORDENAR al Director de Acción Social, a la Directora del ICBF, al Ministro de la Protección Social y a la Ministra de Educación que, conjuntamente pero bajo la Coordinación del Director de Acción Social, en relación con cada uno de los dieciocho mil niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que se identifican en el Anexo I de la presente providencia, se realicen las siguientes acciones:

(a) que a sus respectivos padres o cuidadores les sea suministrada una entrega completa de la ayuda humanitaria de emergencia en un término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia, independientemente de los elementos de tal ayuda humanitaria de emergencia que ya les hayan sido entregados en el pasado;

(b) que se les realicen, bajo la coordinación del Director de Acción Social y en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de comunicación de la presente providencia, valoraciones expertas individuales en los ámbitos nutricional, de salud, educativo y psicosocial, y se adopten las medidas correspondientes a su situación individual en el sentido de proveer apoyo nutricional, garantizar el acceso a servicios de salud, garantizar el acceso a cupos educativos y asegurar su acceso a apoyo psicosocial, a través de la oferta institucional actualmente existente;

(c) que se les inscriba como beneficiarios individuales de los proyectos piloto a realizar en sus respectivas zonas de asentamiento; y

(d) se les inscriba como beneficiarios individuales de los Componentes y Elementos Constitutivos relevantes del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado cuya creación se ordena en la presente providencia.

El Director de Acción Social deberá presentar a la Corte informes detallados sobre el cumplimiento de las órdenes de protección impartidas para cada uno de estos dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes, a más tardar tres (3) meses después de la comunicación del presente Auto.

La Corte correrá traslado al Director de Acción Social de los datos individuales necesarios para la ubicación física (dirección y teléfono) de cada uno de estos dieciocho mil menores en un documento reservado, para preservar su intimidad y seguridad; en el Anexo I de la presente providencia se consignan sus nombres, los nombres de sus cuidadores, su ciudad o poblado de residencia, y las órdenes concretas de protección de las que cada uno será beneficiario.

Séptimo.- Para garantizar la más amplia participación de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia en el proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, y en particular en los procesos de diseño e implementación del Programa cuya creación aquí se ordena, se **COMUNICA** el presente Auto a las siguientes organizaciones: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (9) Fundación Restrepo Barco.

Octavo.- Se **COMUNICA** el contenido de la presente providencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, para que dentro de su órbita de competencia adopten las medidas a las que considere que haya lugar, con miras a proteger de la manera más efectiva los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado colombiano, en cumplimiento de la presente providencia. Se les **SOLICITA** que, según lo consideren conveniente, informen a la Corte sobre el cumplimiento de las mismas, y sobre las medidas que han adoptado desde sus respectivas esferas de competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos de estos menores de edad.

Noveno.- Se **COMUNICA** el contenido de la presente providencia al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), al representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia (UNODC), al representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y al representante del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Décimo.- Se **COMUNICA** el presente Auto a las siguientes organizaciones: (1) Comisión Colombiana de Juristas; (2) Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (3) Justapaz; (4) Benposta; (5) Fedes; (6) Terre des Hommes; (7) Taller de Vida; (8) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (9) CODHES; (10) Corporación Opción Legal; (11) ONIC; (12) AFRODES; (13) Colectivo de Abogados José Restrepo Alvear; (14) Corporación Casa de la Mujer; (15) Corporación Sisma Mujer, (15) Liga de Mujeres Desplazadas.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

[SIGUE ANEXO I]