

**DERECHO A POLITICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS DIRIGIDAS A NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZOSO**

DIEGO FERNANDO CAICEDO GARCÍA

Trabajo de grado para optar al título de Politólogo

**DIRECTORA
OFELIA RESTREPO VÉLEZ
DOCENTE INVESTIGADORA
DPTO. MEDICINA PREVENTIVA Y SOCIAL**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
MAYO 2009**

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
3. OBJETIVOS.....	6
4. METODOLOGIA.....	7
5. JUSTIFICACIÓN.....	9
6. REFERENTES CONCEPTUALES.....	11
6.1. Protección Integral.....	11
6.2. Enfoque Diferencial.....	12
6.3. Desplazamiento Forzoso.....	13
6.4. Política Pública.....	14
7. CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS.....	15
7.1. La niñez: una mirada desde la historia.....	15
7.2. Concepción de niñez en Colombia.....	18
8. CAPITULO II	
PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE 1990-2010 Y LA NIÑEZ EN COLOMBIA.....	19
8.1. Período de 1990-1994.....	20
8.2. Período de 1994-1998.....	22
8.3. Período de 1998-2002.....	24
8.4. Período de 2002-2006.....	25
8.5. Período de 2006-2010.....	27
9. CAPITULO II	
PLANES DE DESARROLLO PARA LA NIÑEZ Y LA FAMILIA EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO.....	29
10. CAPITULO IV	
PROGRAMAS DE LAS ENTIDADES NACIONALES PARA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZOSO....	34
11. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DIRIGIDA A LA NIÑEZ DISEÑADA DESDE LO LOCAL.....	44
12. Discusión de los resultados.....	45
13. CONSIDERACIONES FINALES.....	48
14. BIBLIOGRAFIA.....	51
15. ANEXOS	
15.1. Instrumentos de entrevistas.....	56

1. INTRODUCCIÓN

En 1984 a raíz de los resultados de un estudio sobre la situación de la infancia en el mundo, presentado por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF-, se generó un movimiento de los gobiernos en torno al compromiso por reducir las tasas de morbi-mortalidad infantil y por mejorar la calidad de vida de los niños y niñas, fomentando programas orientados a ampliar cobertura y calidad en los servicios de salud, involucrando procesos educativos con participación de la familia.

Con el terreno abonado por el informe de 1984, en 1989 fue promulgada la Convención sobre los Derechos del Niño –CDN- en sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas¹, a la que se suscribieron 181 países, y el tema de la infancia se puso a la orden del día, en la agenda internacional.

Colombia firma su adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño, la ratifica en enero de 1991 a través de la Ley 12 y la pone en vigencia en febrero de ese mismo año. A partir de este momento, en Colombia se comienza a mostrar un mayor interés por la problemática de la infancia, y representantes del Estado asisten a las cumbres mundiales convocadas por la Organización de la Naciones Unidas -ONU- y lideradas por UNICEF. En septiembre de 1990, se realiza en Nueva York la *Cumbre Mundial en favor de la Infancia*², en la cual los dirigentes mundiales contrajeron un compromiso común para brindar un futuro mejor a todos los niños y las niñas. En ese mismo año, el Gobierno de Colombia lanza el Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia –PAFI-, en el cual se formulan lineamientos, específicamente dirigidos a niños, niñas y adolescentes en las áreas de salud, nutrición, educación, protección especial, agua y saneamiento.

En 1991 se promulga en el país una nueva Carta Política que en su Artículo 44 establece como derechos fundamentales de los niños: “la vida, la integridad física, la

¹ ONU. Nueva York, noviembre 20 de 1989.

² ONU. Nueva York, 29 y 30 de septiembre de 1990.

salud, 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” dice, igualmente, “que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”³ y adopta el principio del “interés superior” como criterio orientador de políticas y comportamientos.

En 1994 y como resultado de la *II Reunión sobre Infancia y Política Social* se firma en Bogotá el **Compromiso de Nariño**⁴, en el cual básicamente se ratifica el compromiso con los acuerdos suscritos durante la Cumbre a favor de la Infancia en el marco del desarrollo humano en cuanto a salud y nutrición, agua potable y saneamiento básico, educación, derechos civiles y seguimiento y evaluación de estos compromisos.

Posteriormente en mayo de 2002, en una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas a favor de la Infancia⁵, los gobiernos de 190 naciones, reunidos en Nueva York, adquieren una serie de compromisos que deben cumplirse en plazos definidos y que apuntan al beneficio y desarrollo de los niños, niñas y jóvenes del mundo. El informe presentado en plenaria por el Secretario General de la Naciones Unidas, Koffi Annan, se titula “*Nosotros los Niños*”⁶, y en el se recogen los avances y dificultades presentados durante los 11 años transcurridos entre un encuentro y otro. La conclusión más importante a la que se llega es que a pesar de los esfuerzos de los distintos gobiernos, aún falta mucho por hacer y se demanda de las naciones un esfuerzo mayor para procurar a los niños y niñas del mundo un mejor futuro.

A raíz de esto, a nivel regional de América Latina y el Caribe se convocan reuniones en las cuales se trazan metas a mediano y largo plazo, y se logra el compromiso de los distintos gobiernos de garantizar los derechos de los niños para mejorar las

³ Colombia, (2006), Constitución Política de Colombia, Artículo 44, Bogotá, Legis.

⁴ Colombia, (1994), PNUD - Presidencia de la República, Bogotá.

⁵ ONU, Nueva York, 8, 9 y 10 de mayo de 2002.

⁶ ONU, Nueva York, 8-10 de mayo de 2002

condiciones de la infancia En este ámbito se suscriben entre otras: la *Declaración de Tlatelolco* (México) en octubre de 1992, el *Acuerdo de Santiago* (Chile) agosto de 1996, el *Consenso de Kingston* (Jamaica) en octubre de 2000, la *Declaración de Panamá* en diciembre de 2000, participando Colombia en todas ellas.

El Congreso de la Republica expide la Ley 1098 de 2006 titulada Código de la Infancia y Adolescencia, lo cual es un avance en la restructuración conceptual y metodológica para la elaboración de las nuevas políticas públicas dirigidas a la niñez, ya que antes se trabajaba a partir del obsoleto Código del Menor. En el apartado *situación en Colombia* nos referimos a un par de artículos que llaman la atención ya que ponen en referencia la responsabilidad que tiene el Estado con los niños, las niñas y los adolescentes en el territorio colombiano.

En este trabajo se hace un recorrido histórico-conceptual sobre la noción de niñez, que se maneja en la política y otras ramas de las humanidades. Con el fin de establecer la materialización y el cumplimiento de compromisos y acuerdos, respecto a la atención integral de la niñez, adquiridos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Constitución Política Colombiana de 1991 se revisan y analizan las políticas públicas y los Planes de Desarrollo dirigidos a la niñez y la adolescencia en los últimos 20 años de los gobiernos colombianos. También se hace un análisis de la política para ver si tiene enfoque diferencial, que promueva y desarrolle programas y actividades exclusivas para la población infantil y los adolescentes que se encuentra en situación de desplazamiento forzoso, que garanticen la atención integral, la protección y sus derechos.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño -CDN- determinó un cambio al colocar el tema de la infancia como prioritario en las agendas gubernamentales. La adopción de sus principios por el gobierno colombiano y la incorporación de éstos a la Constitución Política de 1991, obligan al Estado a garantizar el ejercicio pleno de los derechos a todos los niños y las niñas que nazcan en territorio colombiano. Sin embargo, el cumplimiento de estas obligaciones queda en cuestión, si tenemos en cuenta las nefastas consecuencias del conflicto armado

interno y el desplazamiento forzoso que se vive en Colombia, desde hace varias décadas. Estos son problemas que vulneran muchos de los derechos fundamentales de la persona, la familia y la comunidad, y que afectan principalmente a mujeres, niños y niñas.

En este sentido surgen muchas preguntas, dos de ellas, se pretenden responder con esta investigación:

¿Después de la promulgación de la CDN y su posterior ratificación e inclusión de sus principios en la Carta Magna de 1991, cuáles son las políticas públicas que el Estado colombiano ha diseñado y desarrollado para garantizar el cumplimiento de los compromisos y los derechos plenos de la niñez y la adolescencia?

¿Hay dentro de estas políticas de infancia un enfoque diferencial que reconozca la vulnerabilidad y los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzoso por violencia?

3. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Identificar en las políticas públicas de infancia y adolescencia de los gobiernos nacionales de 1990 al 2010, si existe el enfoque diferencial para la atención integral de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzoso por violencia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Hacer un recorrido histórico-conceptual sobre la noción de niñez, que se maneja en la política y otras ramas de las humanidades.
2. Revisar y analizar las políticas públicas colombianas dirigidas a la niñez y la adolescencia, en los últimos 20 años de gobierno.
3. Revisar los Planes de Desarrollo de los gobiernos colombianos, a partir de 1990, para establecer la materialización y el cumplimiento de compromisos y acuerdos, respecto a la atención integral de la niñez, adquiridos en la

Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Constitución Política Colombiana de 1991.

4. Identificar y analizar en los planes de desarrollo del gobierno nacional de los últimos 20 años y en el marco de las políticas públicas de infancia y adolescencia, los programas y actividades exclusivas para los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentra en situación de desplazamiento forzoso, que garanticen la atención integral, la protección y sus derechos.
5. Aportar algunos elementos de análisis para el diseño de una política diferencial para la población infantil y los adolescentes, que se encuentran en situación de desplazamiento forzoso.

4. METODOLOGÍA

Enfoque de la investigación

Este es un estudio descriptivo, de análisis cualitativo, que asume como referentes conceptuales la protección integral, el enfoque diferencial, el desplazamiento forzoso y la política pública. Estos son conceptos fundamentales que orientan la interpretación y el análisis del problema del desplazamiento forzoso y sus consecuencias en materia de los derechos de niños, niñas y adolescentes. De igual forma, se hace una revisión de los Planes de Desarrollo de los gobiernos colombianos de los años 1990 al 2010, teniendo en cuenta como parámetros, los compromisos adquiridos por el Estado nacional en la CDN y la Constitución de 1991. Esta revisión nos da una aproximación a la situación general de la niñez y la adolescencia colombiana en materia del respeto, reconocimiento y aplicación de sus derechos, y nos permite identificar las propuestas hechas y los avances alcanzados en el cumplimiento de los compromisos y la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Luego el estudio avanza en el análisis de los mismos planes de desarrollo, con una mirada de enfoque diferencial, para identificar en ellos los programas y las acciones que garantizan el cuidado, la atención y protección integral

de la población infantil y juvenil en situación de desplazamiento, que es el tema central de este estudio.

Como parte de la metodología, además de la revisión bibliográfica en los temas antes mencionados, se revisa y analiza profundamente el documento elaborado por el Gobierno Nacional: “Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio” Guía para Alcaldes, 2008⁷. En este documento se hace un llamado a los gobiernos locales de concentrar los esfuerzos y las tareas de las entidades territoriales en la niñez, haciendo un especial énfasis en niños y niñas que se encuentra en situación de desplazamiento, ya que ésta es una de las poblaciones más vulnerables, y son los municipios los que sufren las consecuencias del asentamiento, no programado, de un gran número de familias que son desplazadas forzosamente de sus lugares de origen.

También se hacen entrevistas en profundidad semi-estructuradas a algunas personas de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, encargadas de los programas estatales dirigidos a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, con el fin de complementar la información encontrada en los textos y acercarnos así desde otra perspectiva, al problema de este estudio.

Etapas del proceso

1. Identificación y revisión de fuentes secundarias

En esta etapa se hace la identificación, lectura y selección de varios textos, escritos en papel y medios virtuales, que hablan de niñez, enfoque diferencial, protección integral y desplazamiento forzoso. Algunos de referencia nacional y otros de referencia internacional. También se revisan las Política Pública y los Planes de Desarrollo de los gobiernos colombianos durante el período de 1990 al 2010.

⁷ Colombia, Departamento Nacional de Planeación, ICBF, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación, (2008), “Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio” Guía para Alcaldes, Imprenta Nacional, 2ª Edición.

Se hacen cinco entrevistas semi-estructuradas a funcionarios encargados de la coordinación de los programas de infancia, en el Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

Para estas entrevistas se elaboró una guía con 4 preguntas abiertas, unas generales para todos los entrevistados o entrevistadas, y otras específicas, de acuerdo a la institución que representaban (ver anexos). De estas preguntas se derivaron otras que aparecían durante la entrevista, que también se tuvieron en cuenta para la interpretación y el análisis de la información. Todas las guías fueron elaboradas teniendo en cuenta los objetivos y el marco conceptual del estudio.

Antes de aplicar el instrumento se le informo a los entrevistados y entrevistadas el objetivo del trabajo y se les pidió su consentimiento para usar la información suministrada con el fin de ampliar esta investigación, y poner sus nombres en los testimonios seleccionados que aparecen en el informe.

2. Análisis de la información y elaboración del documento.

Leídos los documentos, en fichas se registran las ideas principales y la fuente de aquellos apartes teóricos más próximos a los conceptos y los objetivos del estudio.

La información de las entrevistas se transcribe, y de su lectura se seleccionan las respuestas que nos amplían la información hallada en los textos. Estos testimonios nos sirven de elementos argumentativos para ampliar la descripción, interpretación y el análisis del estudio.

5. JUSTIFICACIÓN

Desde hace varias décadas ocurre en el país el fenómeno del desplazamiento que produce en quienes lo padecen, profundas heridas morales y pérdidas irreparables pero que tiene efectos aún más graves sobre los niños y niñas pues éstos no sólo ven afectados sus derechos a la vida y a la supervivencia, incluidos el derecho a la integridad física, moral, mental y psicológica, a un nivel de vida adecuado y saludable, sino que sufren un deterioro integral de su desarrollo y una amenaza múltiple de su derecho a ser protegidos contra toda forma de abuso, maltrato, explotación, discriminación y violencia.

Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES, que opera CODHES desde 1995 y que recoge la cifra de la Conferencia Episcopal de Colombia del período 1985, han sido desplazadas en los últimos 22 años 4.247.882 personas (1985 a 2007)⁸ y se considera que cerca del 50% de éstas son menores de 18 años y el 40%, menores de 14 años.

En el informe “Colombia en deuda con la infancia” se establece que “las condiciones físicas y nutricionales de la niñez desplazada no son buenas: según un estudio reciente del Programa Mundial de Alimentos, el 23% de las niñas y niños desplazados padecen de desnutrición por las altas carencias de elementos básicos”⁹.

El mismo informe asevera que “la falta de oportunidades para acceder a la educación entre los niños y niñas debido a su situación de desplazamiento es preocupante: Durante el 2002, según la Red de Solidaridad Social, aproximadamente 216.350 niñas y niños abandonaron los centros educativos de varias regiones del país por causa del desplazamiento forzado. En los municipios receptores, durante el mismo año, la asistencia escolar de la población desplazada era del 8.8%, con solo 10.762 matriculados de un total de 122.295 niñas y niños desplazados contabilizados en el sistema de registro único”¹⁰. Lo más grave aun es que al 2007 según datos estimados existen al rededor de 2.251.377 niños y niñas desplazados, teniendo en cuenta que el 53% de la población en situación de desplazamiento es menor de 18 años. Cálculo realizado con base en el número de personas en situación de desplazamiento registrado por CODHES.

Además, “el 19% de las jóvenes desplazadas entre 15 y 19 años que habitan las zonas urbanas ha tenido un embarazo, cifra que asciende al 30% en áreas rurales, marginales y asentamientos de población desplazada por la violencia”¹¹.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que Colombia ha asumido compromisos nacionales e internacionales para garantizar los derechos de la niñez, este estudio pretende realizar, con un enfoque de derechos, una mirada a las

⁸ Rivera, D. (2008, 8 de mayo), entrevistado por Diego, C., Bogotá.

⁹ OBSERVATORIO SOBRE INFANCIA, (Comp.), (2006), *Colombia: en deuda con su infancia*. Universidad Nacional de Colombia, *Visión mundial*, Plan, Save the Children, Bogotá, p. 41.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 41

¹¹ *Ibidem.*, p.2

políticas sociales, dirigidas a la niñez, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 que permita ver si efectivamente se ha cumplido el precepto constitucional de prevalencia de los derechos de niños y niñas y al fenómeno del desplazamiento de niños y niñas en nuestro país, para establecer si los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento necesitan una discriminación positiva por parte del Estado y si éste ha diseñado políticas públicas diferenciales para garantizar los derechos de este grupo poblacional.

6. REFERENTES CONCEPTUALES

6.1. Protección Integral

Encontramos en el recorrido histórico la evolución que ha tenido el concepto de niñez el cual ha sido acompañado por diferentes concepciones sobre su cuidado y protección. La más difundida y aceptada fue la de la situación irregular que se convirtió en el paradigma hasta finalizando el siglo XX. A partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en 1989 surge un nuevo paradigma el de la protección integral.

En las décadas anteriores a 1989, la situación irregular establecía un sistema legislativo en el cual se concebía al niño y la niña como “menores incapaces” es decir, “se aplicaban medidas de orden legal para lograr su reinserción (protección) o su castigo (penalización). Así las cosas, el enfoque es puramente legal, desprovisto de cualquier concepción interdisciplinaria que permita entender los factores conexos al problema”¹². Es decir, el Estado jugaba un papel asistencialista mas no de protección en el sentido de los derechos universales proclamados en 1949. A partir de la CDN el rol cambia en el sentido de que el niño y la niña son considerados sujetos de derechos, y surge un nuevo paradigma, el de protección integral. En el libro *Teoría General de Niñez y Adolescencia*, citado, encontramos que el concepto de protección debe ser entendido como “el conjunto de medidas de amplio espectro que recaen sobre la persona humana, dotada de personalidad propia y potencial, que por razón de su edad o circunstancias particulares, requiere de la aplicación de

¹² Tejeiro, C. (1998), “*Teoría General de Niñez y Adolescencia*”, UNICEF Colombia, 2da. Edición, p. 17.

medidas generales o especiales, que garanticen el logro de su potencialidad vital y la consolidación de las circunstancias mínimas para la construcción de su personalidad, a partir del conocimiento objetivo del otro y de la necesidad de alcanzar la realización propia”¹³.

En la protección integral, los derechos de niños y niñas deben ser garantizados por el Estado, la sociedad y la familia, ésta última como célula esencial de toda sociedad y núcleo en el cual nace y se desarrolla el ser humano.

Un fin esencial del Estado Colombiano es garantizar los derechos prevalentes de los niños y lograr que su aplicación sea lo más integral posible y velar que se cumplan. Recordemos en el artículo 44 de dicha constitución establece que la vida, la integridad física, la seguridad social son derechos fundamentales que el Estado desde su aparato institucional debe garantizar y aplicar las medidas necesarias para dar respuesta a la totalidad de los derechos que el niño o la niña por el hecho de ser humano tienen derecho a reclamar.

6.2. Enfoque Diferencial

Se fundamenta en el principio de igualdad, “según el cual se busca proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta, de manera que se logre la igualdad real y efectiva”¹⁴.

Para lograr esta igualdad se requiere de políticas públicas diferenciadas que tengan en cuenta no solo las necesidades particulares derivadas del ciclo de vida sino los múltiples momentos traumáticos que un niño o niña en situación de desplazamiento pueda presenciar generando vulneración de sus derechos.

La Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia, establece en su artículo 1 que su objetivo es “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.

¹³ Ibidem., p. 32

¹⁴ Junca, C. y Duque, H., *Niñez y adolescencia en situación de desplazamiento forzado: Hacia una política pública diferenciada*, Casa Taller de Vida, Fundación Dos Mundos, p. 1

En el nuevo código, se concede gran interés a que el Estado desde el nivel central y en los niveles descentralizados establezca políticas y programas encaminados a la protección integral y a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes; es decir, es prioridad del marco institucional la inversión social hacia la integridad y articulación de políticas públicas sobre niñez y adolescencia. Sin embargo, el Código quedó corto en la medida que no establece un marco diferencial que permita la obligación de la protección de los derechos vulnerados a la población infantil desplazada; solo en el artículo 20 y 41 señala que serán “protegidos a los niños, las niñas y adolescentes contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual”.

El documento de Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento forzado de la fundación Dos Mundos, señala que “la situación del desplazamiento forzado amerita asumir acciones diferenciadas y específicas para las necesidades de estos niños y niñas, a pesar de lo que digan los defensores del Código que se trata de una ley aplicable para todos los niños y niñas, por igual”¹⁵.

6.3. Desplazamiento forzado

Sobre el desplazamiento forzado en Colombia se viene escribiendo y hablando cada vez con más frecuencia. Hace apenas una década, este tema no revestía mayor importancia dentro del panorama nacional. Las referencias e investigaciones se remitían a las migraciones internas de las décadas 50 y 60 del siglo anterior, dentro de las cuales se anotaba como causa recurrente al factor de la violencia política bipartidista.¹⁶

En la década del 90 el grave problema social que representaba el inmenso número de personas y familias afectadas por el fenómeno, llevó al Estado a promulgar la Ley 387 de julio de 1997. Esta ley establece en su artículo 1 “que es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su

¹⁵Ibidem., p. 5

¹⁶ Medellín, F. (2004), Desplazamiento y transformación del Estado: la tarea aún por hacer. En Desplazamiento forzado en Colombia, Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Bogotá D.C., p13

integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazadas”. Además, establece la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

La dramática cifra de 4.247.882 personas en situación de desplazamiento que registra CODHES exige no solo asombro y compasión sino acciones efectivas que conduzcan a la recuperación psicosocial y a un efectivo restablecimiento de los derechos vulnerados.

Es importante tener en cuenta que aunque la experiencia del desplazamiento es traumática para cualquier persona, lo es en mayor grado para los niños y niñas por encontrarse en un momento vital en el cual es necesario construir vínculos de confianza, apego y contar con posibilidades para el despliegue de las potencialidades.

El desplazamiento forzado lleva a que niños, niñas y adolescentes sufran choques culturales, desarraigo, desprotección, y exposición a situaciones de explotación laboral y sexual, maltrato, mendicidad y vinculación a grupos al margen de la ley.

6.4. Política pública

En este estudio entendemos como política pública “la expresión de la acción del Estado (o gobierno) y la forma como se relaciona con la sociedad civil, planteando una serie de principios, ideas y creencias frente a algo, que finalmente se concreta en planes, programas y proyectos y cuya finalidad es resolver situaciones problemáticas o mantenerlas en un nivel que permitan la gobernabilidad”¹⁷. Es decir, se entendería la política pública como un espacio de interacción entre la sociedad civil y el Estado. Este espacio hace referencia al proceso de toma de decisiones en los que están involucrados actores tanto del sector público como de la sociedad civil.

Desde la perspectiva de Roht los derechos humanos entendidos como la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad son ideales que deben guiar la definición del

¹⁷ Álvarez Lídice, Vargas Esmeralda, Documento inédito.

contenido de lo público o del interés general¹⁸. Y el Estado, cuya legitimación esta dada a partir de la soberanía que reposa en el ciudadano, debe promover y garantizar la promoción y protección de los derechos humanos, principalmente los de niños, niñas y adolescentes. Roth afirma que todas las acciones públicas, estatales y no estatales, deberían dirigirse a lograr el desarrollo integral de dichos derechos. Creemos que con mayor razón, los de los niños, las niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulneración de sus derechos como ocurre durante todas las etapas del desplazamiento.

Pero, lo que determina la estructura de las políticas públicas es la función gubernamental; “no sólo porque a través de ella las políticas adquieren sentido y contenido como tales, sino porque en sí misma la función gubernativa tiene el doble carácter simbólico e integrador mediante el cual se cumple la tarea de gobernar a la sociedad y al Estado”¹⁹. Entonces, para que funcione la estructura de la política pública es fundamental concebir instituciones públicas que asuman total o parcialmente un “proceso de dirección, de orientación, de coordinación, de ejecución o de autorización de acciones que apunten a alcanzar objetivos considerados como deseables o necesarios en una sociedad”²⁰.

7. CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

7.1. La niñez: una mirada desde la historia.

Una rápida mirada a los niños y niñas a lo largo de la historia nos permite observar que la infancia es una noción de la modernidad, que tiene arraigos históricos y sociológicos en la evolución de la humanidad. En la Edad Media la infancia es un

¹⁸ Roth, André Noël. (2006), *Discusiones Sin Compromiso, La política pública de derechos humanos en Colombia*, Ediciones Aurora, p. 66

¹⁹ Medellín, F. (2004), *Desplazamiento y transformación del Estado: la tarea aún por hacer*. En *Desplazamiento forzado en Colombia*, Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Bogotá D.C., p. 16

²⁰ Roth, André Noël. (2006), *Discusiones Sin Compromiso, La política pública de derechos humanos en Colombia*, Ediciones Aurora, p. 62

estado de invalidez carente de importancia y de protección.²¹. El autor del texto "Reflexiones sobre la desaparición de la Infancia" afirma que en esa época la infancia es vista como la edad del pecado y del error, pues San Agustín afirmaba siguiendo las doctrinas bíblicas, que el estado de niñez era concebido como la máxima expresión de la naturaleza animal del hombre. De igual forma, Descartes observaba que ser infante es estar en un momento de ser irracional, sujeto a los instintos, a los deseos, a los prejuicios, y no al estado racional del ser humano. Se denominaba como la edad del error, puesto que en esa etapa de la vida se vivía en años ocultos en los cuales no se apreciaba el verdadero significado del ser humano. Estas ideas no solo eran tema de los intelectuales, sino que en la vida diaria la infancia era un estado de desprotección al punto que las mujeres medievales europeas de cierta clase social dejaron de amamantar a sus hijos y se desentendieron de los roles maternos.

Carlos Noguera, autor del texto citado, comenta que a partir, del siglo XVII y XVIII, en el contexto de las revoluciones industrial y francesa, los fisiócratas vieron en la infancia un potencial económico y laboral que debía ser protegido y agradecido. Esto condujo a reestructuras en la legislación, implementación de políticas orientadas a brindar mayor protección e incluso al desarrollo de propuestas como convencer a las madres europeas de los beneficios que a la salud y belleza, aportaba amamantar a los hijos. Estas ideas de protección, llevan en esta época a conceder gran importancia al matrimonio y considerar a la familia generada a partir de la unión de un hombre y una mujer, como el lugar ideal para el desarrollo de los niños.

En el siglo XVIII "un nuevo tipo de organización familiar y la escuela como momento público específico de la vida social, dan inicio a un largo y complejo proceso de consolidación y reproducción ampliada de este nuevo sujeto que constituyen los niños. Hacia fines del siglo XVIII, se materializa un proceso que puede ser

²¹ Noguera, C. (2003) "*Reflexiones sobre la desaparición de la Infancia*", en *Pedagogía y Saberes*, Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Educación, núm.18, p2.

sintetizado con la expresión: de la indiferencia a la centralidad subordinada”.²² Sin embargo, algunos de estos sujetos están excluidos de la familia y de la escuela, las cuales no cumplirán sobre ellos las funciones de control y socialización, y para quienes fue necesario desarrollar otros instrumentos como los Tribunales de Menores, los Centros de Protección, etc.

En el siglo XX la niñez empieza a tener importancia en el mundo político y económico, en cuanto se empezaron a realizar conferencias y crear organizaciones encaminadas a desarrollar instrumentos de defensa y protección de la niñez, abandonada y maltratada. Es así como se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional de Protección de la Infancia en 1913, y luego la Declaración de los Derechos del Niño en 1959. Esta concepción se caracterizó en los primeros años del siglo XX como política asistencialista que brindaba a la niñez alimentación, salud y vivienda bajo la protección de la familia y el Estado. Esto cambia a partir de la Declaración de los Derechos del Niño en cuanto se les brinda protección jurídica, y además con la Convención de los Derechos del Niño en 1989 se llega a consolidar una nueva concepción del niño a partir de unos derechos inviolables. Es decir, el niño es ahora sujeto de derechos. La Convención constituyó un gran avance proponiendo un nuevo paradigma; el de la protección integral en el cual los niños pobres, los que viven en la calle, los que realizan trabajos perjudiciales, los que no asisten a la escuela no son niños en situación de riesgo sino que son niños excluidos del sistema correcto de protección a la ciudadanía. Son niños violados en sus derechos, no en riesgo de serlo.²³

“El Estado tiene el deber de tutelar el derecho que se reconoce a los niños y a los adolescentes de sentirse y ser tratados como sujetos y ciudadanos”. Es decir, el Estado tiene el deber de tutelar los derechos de los niños, no a los niños en sí...²⁴.

²² García Méndez E. (1994), *“Derechos de Infancia- Adolescencia en América Latina: De la Situación Irregular a la Protección Integral”* Editorial Forum Paris, Bogotá, D. C., pp. 131-132.

²³ Beloff M y García Méndez E. (Comp.), (1998), *“Infancia, Ley y Democracia en América Latina”*, Temis, Ediciones DEPALMA, Buenos Aires, p. 125.

²⁴ *Ibidem*, p. 127.

Para esto, es necesario destinar recursos para la protección de los niños y adolescentes amenazados y/o violados en sus derechos.

7.2. Concepción de niñez en Colombia

Hasta 1989 en Colombia se asumen los conceptos de niñez implícitos en la doctrina de la situación irregular que parte de la concepción del niño, niña a quien le son violados sus derechos, como un menor en situación de riesgo, que debe ser “tutelado” por el Estado. Esta doctrina considera a niños y niñas como seres “incapaces” que debían estar sometidos a la voluntad de los adultos y plantea la necesidad de tomar diferentes medidas de protección sobre niños que se encuentren en la mencionada situación de riesgo o, usando otros términos, en circunstancias especialmente difíciles como el abandono, la negligencia, el maltrato, la explotación. Dichos niños resultan ser los niños en pobreza, con familias con pocos recursos y oportunidades. Gran parte de las medidas que se toman en relación con estos niños y niñas, consisten en la internación en centros de protección, arguyendo el mal ambiente familiar en que viven.

A partir de la firma de la CDN se inicia un largo camino hacia la comprensión y adopción de la nueva concepción, que aún no termina pues es evidente que los principios que animan la CDN aún no son completamente asumidos en nuestro país. Numerosas estructuras administrativas continúan utilizando viejos métodos y modelos que conciben a niños y niñas como objetos de conmiseración o de favores.

Recientemente empieza a superarse el problema de una legislación no acorde con la doctrina de la protección integral, expresada en la CDN. Luego de varios años de desfase conceptual, se expide la Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y Adolescencia que reemplazó al obsoleto Código del Menor.

Este nuevo código avanza en normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, afirmándose que es responsabilidad de la familia, sociedad y del Estado garantizar el pleno ejercicio de

sus derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de 1991, en las leyes y en los tratados internacionales suscritos por Colombia.

Aquí es importante enfatizar en la necesidad de prestar a la familia la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

La Ley 1098 revalida el significado de niñez de la Convención, afirmando que niño es todo ser humano menor de 18 años de edad. Sin embargo, como lo establece el Código Civil se entiende por niño o niña²⁵ las personas entre los 0 y los 12 años de edad y por adolescente, las personas entre 12 y 18 años de edad; esta categorización la establece dicha ley para efectos de los avances en la protección y garantía de los derechos de niños y niñas. La Ley 1098 en el capítulo II, establece las medidas de restablecimiento de los derechos, entendiéndose dicho concepto como la restauración de la dignidad del niño, niña o adolescente cuando son vulnerados sus derechos. Se afirma que es responsabilidad del Estado, a través de las autoridades públicas centralizadas y descentralizadas del nivel territorial, garantizar la protección integral cuando los niños, las niñas y los adolescentes estén en riesgo o vulnerabilidad. Asimismo, el artículo 41 de dicha ley atribuye al marco institucional del Estado colombiano, la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas encaminadas a prevenir la amenaza o afectación de los plenos derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

8. CAPÍTULO II

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1990 - 2010 Y LA NIÑEZ EN COLOMBIA

Como se expresó en el apartado sobre la situación de la niñez en Colombia, con anterioridad a la promulgación de la CDN, el país desarrolló normas y creó

²⁵ Según el Código de la Infancia y la Adolescencia, Art. 3, Ley 1098 de 2006, debe entenderse por niños y niñas a las personas entre 0 y los 12 años y por adolescentes a aquellas entre 12 y 18 años de edad. La Ley 375 de 1997 establece que los jóvenes son personas entre 14 y 26 años. Dado que para el caso de los adolescentes y los jóvenes las edades se traslapan, este estudio hace mención explícita a los jóvenes y a los niños(as), dentro de los cuales se incluyen en todos los casos a los(as) adolescentes.

instituciones para dar respuesta a la situación de la infancia. En este aspecto lo más destacado es la creación, mediante la Ley 75 de 1968, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; la expedición en 1989 del Código del Menor y la creación en 1990 del Comité Interinstitucional para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Infancia y la Juventud.

Para establecer cómo el país ha dado cumplimiento al mandato constitucional de dar prioridad a los derechos de la niñez, el presente estudio se propuso revisar los planes de desarrollo de los gobiernos a partir de 1990, pues desde ese período de gobierno se debe dar cumplimiento tanto a los compromisos internacionales como constitucionales.

8.1. Período 1990-1994.

Corresponde al gobierno de Cesar Gaviria durante el cual se llevó a cabo la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (septiembre de 1990) En ella, el Presidente Gaviria y 71 Jefes de Estado suscribieron la Declaración Mundial para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo de los Niños del Mundo donde se hace un llamado urgente a los países para que se de a todos los niños un futuro mejor. En ese momento se consideró que esto se logrará si se asumían obligaciones hacia ellos, en los campos de salud, nutrición, protección, educación, agua potable y saneamiento básico. La Declaración estableció compromisos en 10 puntos que se operacionalizaron en un Plan de Acción Mundial.

“En 1992, los Ministerios de Salud y Educación y el Instituto de Bienestar Familiar bajo la dirección de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación con la cooperación de UNICEF, retomando los planteamientos de la CDN y de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, formularon un Plan, que incorporó a todos los menores de 18 años incluyendo las mujeres gestantes y lactantes, denominado Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia- PAFI- En el PAFI se revisó la situación de la niñez y de los programas nacionales dirigidos a ella, estableció metas sectoriales y programáticas buscando la ampliación de

coberturas, el mejoramiento de la calidad y el impulso a las áreas críticas mediante la formulación de nuevos programas”.²⁶

Siguiendo una de las recomendaciones contenida en el Plan Mundial, referida al impulso y ayuda que los gobiernos nacionales deben dar a los gobiernos regionales y locales para elaborar sus propios programas de acción, el gobierno del presidente Gaviria impulsó políticas de descentralización que además estaban consagradas en la nueva Carta Constitucional. Para esto se realizaron dos experiencias piloto (Risaralda y Medellín) que constituyeron la base para la formulación de una Metodología para la Descentralización del Programa de Acción que debería ser participativo y concertado con todos los sectores y actores regionales y locales.

Este gobierno estableció en el PAFI las siguientes áreas de intervención:

- Salud
- Nutrición y Atención Preventiva
- Educación
- Protección Especial
- Agua y saneamiento básico

En cada una de estas áreas, se realizó un diagnóstico y se establecieron metas en concordancia con las metas definidas en el Plan Mundial a favor de la Infancia que los jefes de Estado se comprometieron a ejecutar.

En cuanto a la inversión, para el cuatrienio 1990 – 1994 el costo total de los programas de salud y nutrición fue de \$969.000 millones, de los cuales \$639.000 a inversión y \$330.000 a funcionamiento, teniendo en cuenta que para el mismo cuatrienio el presupuesto de inversión fue de \$5.465.887 millones²⁷. Para educación, se destinó el 7% del total del presupuesto de inversión y para salud el 7.2%²⁸.

²⁶ Colombia, (1996) “*Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia*”, Situación en 1996 y perspectivas para 1998-2000.

²⁷ Colombia, Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994), “La Revolución Pacífica”, Presidente Cesar Gaviria, Capítulo III, Estrategias del Plan, p 18, (en línea) disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/gaviria_Estrategias_del_plan3.pdf recuperado: 22 de Febrero de 2008.

²⁸ Ibidem. Cuadro 2, Distribución sectorial del presupuesto. p. 14

8.2. Período 1994-1998.

El Plan de Desarrollo del gobierno de Ernesto Samper, llamado “El Salto Social” definió un Modelo Alternativo de Desarrollo, en el cual los objetivos económicos, sociales y ambientales son indisolubles considerando que no sirve elevar los ritmos de crecimiento económico si como contrapartida no se logra una mejora en los niveles de vida de toda la población.

En este contexto, el bienestar de la niñez constituye una de las metas fundamentales del desarrollo. En el Plan, el gobierno se propuso fortalecer los planes y programas dirigidos a la niñez y adolescencia y el proceso de regionalización de los mismos, posicionando el tema de la infancia en la agenda política, a través de un gran Pacto por la Infancia, a nivel nacional, departamental y municipal, con la participación de toda la sociedad.

Para lograr este propósito, se actualizó el Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia y se amplió y profundizó el anterior diagnóstico de la niñez y la adolescencia.

El PAFI de este gobierno tuvo como objetivos:

- Contribuir al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes más pobres y vulnerables, a través de su vinculación a los principales programas de nutrición, salud y educación, fomentando la responsabilidad y la participación de las familias y la comunidad en las acciones que conduzcan al bienestar de los menores de edad.
- Mejorar la calidad de los servicios prestados a los niños, niñas y adolescentes más pobres, impulsando su descentralización y estableciendo alianzas efectivas con organizaciones no gubernamentales y con el conjunto de la sociedad civil.
- Proteger integralmente a los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados con el propósito de restituirlos. En especial aquellos maltratados, abusados y explotados sexualmente, trabajadores, temporal o permanentemente sin familia o puestos en peligro por ella, vinculados al conflicto armado, víctimas de desplazamiento forzado, pobladores de la calle,

discapacitados, adictos a sustancias psicoactivas, víctimas del delito organizado, en conflicto con la ley y adolescentes embarazadas.

- Mejorar el acceso a la justicia de los niños, niñas y adolescentes e impulsar y apoyar acciones que permitan una mayor eficiencia judicial en los asuntos relacionados con los menores de edad.
- Actualizar la legislación vigente sobre menores de edad a fin de hacerla coherente en todos sus aspectos con la CDN y la Constitución Política.

En el PAFI se realiza un análisis de la situación de las diferentes áreas relativas a la niñez y de las poblaciones que requieren protección especial. Se concede especial importancia al Programa de Atención Materno Infantil –PAMI-, al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición I, Programa Ampliado de Inmunizaciones -PAI-, al fortalecimiento de las Comisarías de Familias, entre otros.

El análisis del sector educativo se planteó en los documentos El Salto Educativo y El Plan Decenal de Educación.

Un programa que merece destacarse es el Programa Nacional de Protección y Asistencia Integral a las personas víctimas y desplazadas por la violencia, - coordinada por la Conserjería Presidencial para los Derechos Humanos-, que reconoce como prioridad la protección y atención de la niñez en situación de desplazamiento. En este gobierno se elabora y promulga la Ley 387 de 1997 que define y establece responsabilidades del Estado con la población en situación de desplazamiento. Esto constituye un avance importante por cuanto se reconoce a la población en situación de desplazamiento, la cual no había sido registrada por el Estado en años anteriores.

Durante este gobierno se formula y pone en marcha el Primer Plan Nacional de Acción para la erradicación del trabajo infantil.

El 7 de junio de 1995, el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES- produce el documento “El Tiempo de los Niños” que determinó ajustar la legislación sobre infancia al espíritu de la Constitución Política y de la CDN; Y en consecuencia se presentó ante el Congreso, la primera propuesta de reforma del Código del Menor en 1997 que fue retirada por el mismo gobierno en el primer semestre de 1998.

En el año 1996 se creó la figura del Oidor de los Niños con la función de establecer mecanismos para la revisión de planes estatales desde la perspectiva de los derechos de la niñez.

El gobierno de Samper realizó significativos avances en cuanto a la formulación y elaboración de documentos que visibilizaron la problemática de la infancia en el país y propusieron planes y programas para darle solución.

En cuanto al gasto social se reconoce el incremento, en comparación con gobiernos anteriores, en la inversión de programas para la niñez. Se destinaron \$2.020.341 millones, distribuidos en inversión \$1.812.561 millones y en funcionamiento \$207.780²⁹.

8.3. Período 1998-2002.

“Cambio para Construir la Paz”, se denominó el Plan de Desarrollo propuesto para el gobierno de Andrés Pastrana. En éste el gran propósito nacional es la política de paz, fundamentada en la negociación con los grupos alzados en armas, como instrumento para la resolución del conflicto armado. Para ello, el gobierno estructuró el Plan Colombia con el fin de adelantar acciones para sustitución de cultivos ilícitos, atención a la población desplazada y acciones focalizadas en regiones afectadas por la violencia.

La política Nacional en beneficio de la niñez del gobierno de Pastrana se planteó en la política HAZ PAZ dirigida a la prevención y atención de la violencia intrafamiliar con la cual el gobierno se propone avanzar con la participación corresponsable de todos y cada uno de los miembros de la sociedad, en el fortalecimiento del capital social y particularmente, en el mejoramiento de las relaciones intrafamiliares y cotidianas.

Se formula y pone en marcha el Segundo Plan Nacional de Acción para la erradicación del trabajo infantil (1999-2002); se diseña la política de prevención

²⁹ Colombia, Plan Nacional de desarrollo (1994-1998) “El Salto Social”, Presidente Ernesto Samper, Capítulo V, El Tiempo de la Gente, (en línea) disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper_tiempo_gente.pdf recuperado: 22 de Febrero de 2008.

integral frente al consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y el Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad I.

Durante este gobierno se presenta un segundo proyecto de reforma al Código del Menor que proponía entre otros aspectos el cambio de concepción de la situación irregular a la protección integral. Este proyecto tampoco fue aprobado.

En cuanto al Gasto en programas de niñez, el presupuesto de inversión descendió durante el cuatrienio a \$1.057.386 millones³⁰.

8.4. Período 2002-2006.

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” del gobierno Álvaro Uribe Vélez se dirigió principalmente hacia los siguientes postulados:

- Brindar seguridad democrática
- Impulsar el crecimiento económico sostenible.
- Generación de empleo
- Construir equidad social
- Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

El gobierno se propone para el cuatrienio trabajar en la ampliación y mejoramiento de la protección y seguridad social en materia de niñez, juventud y familia. Se traza como meta fortalecer los programas y servicios a favor de la niñez, la juventud y la familia en función de las necesidades territoriales.

Como programas para la niñez se encuentran: dar continuidad a la Política de construcción de paz y convivencia familiar (Haz Paz), a los Hogares Comunitarios de Bienestar, Hogares Infantiles y atención a Lactantes y Preescolares, Red de Seguridad Alimentaria -RESA- Programa Presidencial Colombia Joven, Revolución Educativa, Plan Nacional de Acción contra las Minas Antipersonales, formulación y puesta en marcha el Tercer Plan Nacional de Acción para la erradicación del trabajo infantil.

En el 2004 se trabajó en un proyecto de Ley de Infancia, que reunió los planteamientos de las anteriores propuestas. En 2006 se aprueba en el Congreso la

³⁰Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004), “Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño 1998-2003”, Imprenta Nacional, p. 55

Ley 1098 del Código de Infancia y Adolescencia avance éste para consolidar un nuevo ordenamiento legislativo que de cumplimiento al precepto de derechos integrales a todos los niños, niñas y adolescentes del territorio nacional.

El gobierno estableció como meta llegar al 100% de la cobertura en educación y mejorar la eficacia en la calidad. El presupuesto estipulado para tal fin al 2002 fue de \$6.750.338 millones³¹ y al 2004 de \$7.981.819 millones³².

En el tema de Seguridad Social, el Plan de Desarrollo contempla que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) creado por la Ley 100 de 1993, entre 1992 y 1997 presentó una expansión notable, pasando de 8,9 millones a 22,0 millones de afiliados; sin embargo entre 1998 y 2000, el crecimiento de la cobertura disminuyó. Sobre atención en salud en niños y niñas la cobertura al régimen subsidiado fue del 69,6% en el 2002, con un leve aumento en comparación con la cobertura que se obtuvo en 1998 del 55,5%³³. El gasto público en salud pasó de 3,5 del PIB en 1993 a 4,5% en el año 2000³⁴. Pero, a pesar de los nuevos recursos, el SGSSS presentó para el mismo lapso de tiempo problemas financieros tanto en el régimen subsidiado como en los prestadores de servicios. El panorama en cuanto a la tasa de mortalidad materna infantil ha disminuido lentamente pasando de 28,1 por 1.000 nacidos vivos en 1998, a 25,6 registrados en el 2002³⁵. Sobre vacunación, al 2002 se presentó una cobertura del 93.3%³⁶ en menores de un año de edad a través del Programa Ampliado de Inmunización (PAI).

³¹ Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2002), “Documento CONPES SOCIAL 65, Sistema General Participaciones Vigencia 2002: ajuste a la distribución efectuada para educación”, (en línea) disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/065.pdf> recuperado: 8 de mayo de 2008.

³² Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2004), “Documento CONPES SOCIAL 85, Sistema General Participaciones Vigencia 2004: ajuste a la distribución efectuada para educación”, (en línea) disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/085.pdf> recuperado: 8 de mayo de 2008.

³³ Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004), “Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño 1998-2003”, Imprenta Nacional, p. 115

³⁴ Colombia, Plan de Desarrollo (2002-2006), “Hacia Un Estado Comunitario”, Álvaro Uribe Vélez, Capítulo III Construir Equidad Social. (en línea) disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf> recuperado: 22 de Febrero de 2008.

³⁵ Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004), “Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño 1998-2003”, Imprenta Nacional, p. 106

³⁶ Ibidem., p. 109

8.5. Período 2006-2010.

En el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” del segundo período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se define que un plan de desarrollo “es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permita convertir el país deseado en un país posible”³⁷. El Plan busca consolidar un estado comunitario que permita el desarrollo constitucional del Estado Social de Derecho y el desarrollo económico sostenible e integral para toda la población colombiana. La política de defensa y seguridad democrática hace parte de la búsqueda de un estado comunitario, con la cual se pretende entre otras cosas, dar solución al flagelo del desplazamiento de la población. Asimismo, se plantea la política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad buscando mejorar componentes de gran importancia: el agua potable, la educación, la salud, la vivienda, entre otros. Resalta la participación de la ciudadanía como ejercicio para consolidar una democracia sostenible, para ello creara un Estado al servicio del ciudadano. Y para el objeto de este estudio, el Plan plantea “ejecutar una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo en aspectos como la gestación, protección de la primera infancia, equidad de género, protección y estímulo a la juventud, grupos étnicos, fortalecimiento de la descentralización, promoción de la economía solidaria, fomento de la cultura, el deporte y la recreación”.

Entre los temas planteados en el Plan se encuentra seguir en la lucha de erradicar el trabajo infantil y juvenil, el Gobierno se propone avanzar y consolidar una política de Estado para la prevención del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores. El Plan propone fortalecer la acción coordinada de los diferentes agentes del Estado (Ministerio de la Protección Social, ICBF, Ministerio de Educación, Procuraduría) y los agentes cooperantes (UNICEF, OIT). Al 2005 el

³⁷ Colombia, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, Álvaro Uribe Vélez, Capítulo I, Estado comunitario: desarrollo para todos, p. 6, (en línea) disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND_2006_2010/Capi_1_FINAL.pdf recuperado: 22 de Febrero de 2008.

porcentaje infantil en el sector trabajo se ubico en un 7,2%, según el Dane y cálculos del DPN. Para ello, en el plan se estipula que se requerirá del diseño y del desarrollo de una estrategia nacional para la consolidación de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, a nivel nacional y territorial, con el objeto de llegar al 2010 a un 5,3%.

En términos de seguridad social en salud, el Plan plantea que se ha priorizado la afiliación de los pobres pues en 2005, 16,5 millones de personas se encuentran en el régimen subsidiado, en comparación a 8,5 millones de personas en 1998³⁸. El Plan establece que el país ha logrado reducir la mortalidad materna e infantil. La mortalidad infantil (menor de 1 año) presentó una tasa de 21% en el 2000 y en el 2005 disminuyó al 19%. La mortalidad en la niñez (menores de 5 años) se redujo de 25 a 22 por mil nacidos vivos, respectivamente. Las causas de la mortalidad infantil son la desnutrición, las infecciones respiratorias agudas y las enfermedades infecciosas intestinales, presentándose tal hecho en las regiones más pobres y en las mujeres con menor nivel educativo. En cuanto a las coberturas de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones –PAI-, el Plan registra un avance en los últimos años, pasando de un promedio de cobertura de 78,4% en el 2000 a 87,3% en 2005. Para ello, el Plan plantea la estrategia de universalización del régimen subsidiado para la población Sisben 1 y 2 al 2010.

La Red de Protección Social tiene como objetivo la superación de la extrema pobreza y señala el avance del Programa Familias en Acción. En cuanto al tema de seguridad alimentaria y nutricional, el Gobierno implementará estrategias a nivel nacional y regional estableciendo las responsabilidades de actores como el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Protección Social en coordinación y gestión con las entidades territoriales. Se buscará la creación de redes regionales de seguridad alimentaria integradas con la educación alimentaria y nutricional en el

³⁸ Colombia, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, Álvaro Uribe Vélez, Capítulo III, Reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, p. 128, (en línea) disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND_2006_2010/Capi_3_FINAL.pdf recuperado: 22 de Febrero de 2008.

sistema educativo. De igual forma, en éste se plantea la inversión en el desarrollo integral durante la primera infancia como fundamental para el aprendizaje, la comunicación y la socialización, puesto que las carencias nutricionales, cognitivas, afectivas y de salud difícilmente pueden compensarse en etapas posteriores de la vida. Por lo tanto, el gobierno crear la Política Nacional de Primera Infancia que oriente y articule esfuerzos en los ámbitos familiar, social-comunitarios, estatal y para el conjunto de la sociedad. Esta se estableció por medio del CONPES N. 109 de 2007 “Colombia por la Primera Infancia”.

En el tema de educación el gobierno se propone llegar a la universalización de la educación básica, llegar al 73% en la educación media, y atender a 400 mil nuevos niños de 3 y 4 años durante el cuatrienio, la mayoría pertenecientes al nivel 1 y 2 del Sisben. A través del Plan Decenal de Educación, el cual es concertado con actores del sector educativo y de la sociedad civil, se prestará especial atención a la población vulnerable que tiene baja posibilidad de acceder y permanecer en el sistema educativo como las comunidades indígenas y los afectados por la violencia (*población en situación de desplazamiento*, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley, e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados). De igual manera, para el 2010, el Gobierno se propone atender a 400.000 niños y jóvenes en situación de desplazamiento por el sistema educativo formal.

9. CAPITULO III.

PLANES DE DESARROLLO PARA LA NIÑEZ Y LAS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Para el objeto de este estudio es fundamental el componente familiar, puesto que niños y niñas crecen y se desarrollan en el seno familiar y las condiciones de sus familias determinan las condiciones para su desarrollo. Como el desplazamiento forzado lesiona gravemente a las familias, es importante observar qué apoyos han recibido éstas para poder cumplir con las obligaciones que tienen con sus hijos.

A continuación se revisan los Planes Nacionales de Desarrollo estudiados con respecto a la niñez y la familia en situación de desplazamiento.

En lo referente al tema de niñez, en la revisión de los Planes de Desarrollo encontramos que en el correspondiente al **gobierno de Cesar Gaviria** existe la niñez como un tema importante. Durante este gobierno se elabora el PAFI, pero en este no aparecen mencionados los niños y niñas en situación de desplazamiento, y por supuesto no existen acciones dirigidas a la protección de sus derechos. De igual manera, En el Plan no se establece una preocupación para atender a las familias en situación de desplazamiento. Este gobierno no se fija planes, programas o proyectos diferenciados para este grupo poblacional. Se establecen programas hacia los más pobres, sin hacer distinción para la población en situación de desplazamiento.

En el **gobierno de Ernesto Samper** se reconoce la existencia de población desplazada por la violencia y se promulga la Ley 387 de 1997. Se elabora el documento Pacto por la Infancia en el que Niños y Adolescentes Víctimas del Desplazamiento Forzado forman parte de los grupos que requieren protección especial del Estado. Para cada uno de estos grupos se realiza un análisis de situación y se plantean programas y acciones prioritarias. Para el caso particular de los *Niños y Adolescentes Víctimas del Desplazamiento Forzado* se expresa la voluntad del gobierno de atenderlos de manera más integral a través del ICBF, los sectores salud y educación y del Instituto Colombiano de Cultura.

En este Gobierno se observa mayor preocupación por lo social pues se contemplan estrategias y acciones en los sectores de educación, seguridad social y vivienda. En cuanto a seguridad social en salud, el Plan de Desarrollo especifica que a 1994, el 42% de la población no cubierta se encuentra en situación de pobreza, y el acceso de la población al sistema de salud es limitado e inequitativo. Se propone que el acceso al sistema sea para la población más pobre y vulnerable, especialmente para las mujeres jefes de hogar, las madres gestantes y lactantes, los niños, y los habitantes de la población rural más pobre. De igual forma, pasa con el tema de vivienda, para lo cual el Gobierno se fija en la Política de Vivienda Social la meta de 606 mil soluciones de vivienda social urbana entre 1994 y 1998, el 72% de las cuales estará destinado a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimo.

Esta condición deja por fuera a las familias en situación de desplazamiento puesto que una de sus grandes dificultades es conseguir un trabajo formal o un ingreso fijo.

El **gobierno de Andrés Pastrana** retoma el PAFI y plantea la política HAZ PAZ para toda la población pero no se establecen con claridad acciones encaminadas a la protección integral de la población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, Sin embargo, dentro de la política de atención humanitaria, se expresa la voluntad de garantizar una efectiva atención a los niños y niñas víctimas de la guerra y el compromiso de impulsar proyectos que contribuyan a generar condiciones para el normal desarrollo de la niñez, su desvinculación total del conflicto y en general velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Convención sobre los Derechos de los Niños³⁹.

En cuanto a las políticas y/o programas dirigidas a las familias en situación de desplazamiento, el Gobierno continúa con las políticas de vivienda de interés social pero no existe un compromiso de Gobierno de garantizar a la familia en situación de desplazamiento una vivienda digna.

En Salud, si bien el gobierno se propuso la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado a la población en condiciones especiales, (indigentes, población carcelaria, niños abandonados y población desplazada) no se establece el número de población desplazada a atender.

En el Plan de Desarrollo 2002-2006 del **gobierno de Álvaro Uribe**, se encuentra el tema de atención diferencial para grupos vulnerables con el fin de suministrar los servicios básicos que cubren las necesidades de socorro y subsistencia. En el se establece la voluntad de proporcionar atención psicosocial para el restablecimiento emocional de las víctimas del desplazamiento, incluyendo a los menores de edad, a través del sistema de bienestar del ICBF para éstos.

³⁹ Colombia, Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002), “Cambio para Construir la Paz”, Presidente Andrés Pastrana, Capítulo 4 Desarrollo y Paz: Instrumentos y prioridades para la construcción de la paz, p. 313, (en línea), disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Desarrollo_%20Paz.pdf recuperado: 22 de Febrero de 2008.

En el apartado Revolución Educativa, el Plan propone, mediante coordinación de la Red de Solidaridad Social y el Ministerio de Educación, poner en marcha programas especiales en las zonas definidas como receptoras de población desplazada por la violencia, con el fin de ampliar la capacidad del sistema educativo.

Para los niños y jóvenes víctimas de la violencia intrafamiliar, *el desplazamiento forzado*, del abuso y del delito organizado el Gobierno se propone diseñar programas especiales dirigidos al restablecimiento de vínculos familiares y comunitarios.

El Gobierno, establece la importancia de incrementar las coberturas de aseguramiento en salud a la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica a través del esfuerzo conjunto entre la Nación y las entidades territoriales. El gobierno se propone la cobertura en el régimen subsidiado de 5 millones de nuevos afiliados de población pobre del país. “Durante el año 2002 el Programa de Atención Integral a la Población Desplazada invirtió un total de \$25.368 millones, con los cuales desarrolló 151 proyectos que beneficiaron a 23.236 familias y 14.833 personas en los 32 departamentos del país”⁴⁰. Acción Social en el estimado de hogares desplazados por año establece para ese año 91.523⁴¹ hogares declarantes. Por lo tanto, en lo referente a las familias en situación de desplazamiento si bien este Gobierno hace un esfuerzo en dedicar inversión para la población en situación de desplazamiento, la totalidad de las familias no son beneficiadas por el Programa. En los programas y/o políticas de salud y vivienda, no se establece con claridad atender a las familias en situación de desplazamiento.

En su segundo Plan de Desarrollo 2006-2010, la niñez en situación de desplazamiento aparece en algunos temas. En educación, el gobierno se propone

⁴⁰ Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004), “Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño 1998-2003”, Imprenta Nacional, p. 55

⁴¹ Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional –Acción Social- (2008), Tabulados Generales de Población Desplazada, Personas y hogares por año de expulsión, recepción y de declarantes, (en línea), disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20marzo31%20de%202008.htm>

para el 2010, cubrir en el sistema educativo formal por lo menos a 400.000 niños y jóvenes en situación de desplazamiento. El Plan establece implementar modelos educativos flexibles y pertinentes para ofrecer un servicio educativo apropiado y de calidad a la población en situación de desplazamiento.

En el tema de seguridad social, el Gobierno no se fija una cobertura diferencial para la niñez en situación de desplazamiento sino que propone cubrir a 500.000 mil personas que representan un estimado de 100.000 mil familias.

Se expresa que en salud, se dará la atención con prioridad en las poblaciones fronterizas, en donde se encuentre una población con alto índice de NBI, *desplazados* y en municipios donde reside población indígena. No se establece con claridad el número de niños y niñas que deben recibir atención.

Por último, en el tema de nutrición y alimentación la población de niños y niñas en situación de desplazamiento, será incluida de manera especial en los programas coordinados por el ICBF.

En lo referente a las familias en situación de desplazamiento el Gobierno se establece para el logro del restablecimiento de la población en situación de desplazamiento el retorno de 30.000 familias campesinas, que hayan tenido que abandonar sus tierras. Aunque el Gobierno se propone como meta retornar a éste número de familias, las estadísticas al 2001 demuestran 68.385⁴² familias en situación de desplazamiento. En Dicho Plan se establece como solución de fondo al desplazamiento forzado “la obtención de convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la autoridad, el cumplimiento de las funciones estatales de seguridad, defensa y justicia”⁴³. Lo cual es deseable para el restablecimiento en el lugar de origen, pero no es suficiente contar con seguridad y defensa, mientras los demás derechos a la salud, educación, trabajo, vivienda y recreación no se garanticen en su totalidad puesto que el verdadero proceso de restablecimiento de la población

⁴² CODHES (Boletín de Consulta para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 40, Bogotá, Colombia, 15 de febrero de 2002), “Guerra o Paz”, (en línea), disponible en: <http://www.codhes.org/>

⁴³ Colombia, Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) “Hacia un Estado Comunitario”, Álvaro Uribe Vélez, Capítulo I Brindar Seguridad Democrática, p. 78, (en línea) disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

desplazada culmina cuando se hayan generado condiciones que permiten a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida.

En el capítulo de Política de Defensa y Seguridad Democrática, se incluye el componente de política de atención a la población desplazada. Un avance de resaltar es que la política a la población desplazada esta orientada a garantizar el goce efectivo de sus derechos en las fases de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.

En el tema de seguridad social el Gobierno Nacional se propone como meta afiliar al SGSSS a la totalidad de la población en situación de desplazamiento, ya que el objetivo durante el periodo 2007 – 2010 es alcanzar la cobertura universal de la salud. Sin embargo, es contradictorio encontrar en el Plan de Desarrollo programas del Ministerio de la Protección Social, que propone mejorar el acceso en salud a 500 mil personas que representan un estimado de 100.000 mil familias en 111 municipios de 12 departamentos, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)⁴⁴. Es un avance este tipo de programas que años anteriores no habían sido diseñados y gestionados a nivel territorial. Pero cabe recordar que existen 1098 municipios de 32 departamentos, y que el estimado de personas desplazadas al 2007 fue de 4.247.882.

10. CAPÍTULO IV.

PROGRAMAS DE LAS ENTIDADES NACIONALES PARA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZOSO

La Ley 387 de 1997 creó el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-CNAIPD-, como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades

⁴⁴ Colombia, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, Álvaro Uribe Vélez, Capítulo I, Política de defensa y seguridad democrática, p. 71. (en línea) disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND_2006_2010/Capi_2_FINAL.pdf, recuperado: 12 de Mayo de 2008.

responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD-, tienen a su cargo.

A raíz de la sentencia T-025 del 2004 de la Corte Constitucional que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, el CNAIPD interviene y ordena a las entidades encargadas del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia PNAIPD, establecer acciones, con un enfoque diferencial, dirigidas a garantizar el goce efectivo de derechos a: niños, mujeres, afrodescendientes, indígenas, adultos mayores y discapacitados.

A continuación se reseñan los programas dirigidos a la población en situación de desplazamiento, que los funcionarios entrevistados para este estudio manifestaron que están dirigidos a este grupo poblacional para garantizar el goce efectivo de sus derechos y que están concebidos teniendo en cuenta el enfoque diferencial.

Ministerio de Educación (Cuestionario respondido por la Dra. Luz Amanda Trujillo Dirección de Cobertura y Equidad)

En el año 2006 se matricularon en educación básica y media, un total de 9.6 millones de niños y niñas entre 5 y 16 años que equivalen al 90% de la población en edad escolar que según el censo 2005 es de 10.7 millones.

Según datos de la Dirección de Cobertura y Equidad del Min. Educación, al 2007 la cobertura de los programas llegó a 213.726 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años en situación de desplazamiento inscritos en el RUPD, más 114.284 que dicen ser desplazados pero que en las estadísticas de Acción Social no se encuentran.

El Ministerio para dar cumplimiento a la Ley 387 de 1997 (artículo 19, numeral 10) expide, conjuntamente con la Red de Seguridad Social, la Circular de julio de 2000 donde señala que 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. De igual forma, el Ministerio expide el decreto 2562 de 2001, por el cual se reglamenta la Ley 387 de 1997⁴⁵.

Con el fin de dar cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004, el Ministerio ofrece los siguientes Modelos Educativos para la población de niños, niñas y adolescentes a los que pueden acceder los niños y niñas en situación de desplazamiento.

Atención educativa a la primera infancia. De acuerdo con las cifras del Censo 2005, en el país hay 4,3 millones de niños y niñas menores de 5 años. El Min. Educación afirma, que con apoyo y asistencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-, se brindara atención integral a 400 mil menores de 5 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del sisben, como meta fijada en el Plan Sectorial para el cuatrienio.

Modelo Aceleración del Aprendizaje. Busca atender a niños, niñas y jóvenes entre los 10 y los 17 años, que se encuentran en extra edad (dos años por encima de la edad promedio) que no han terminado la básica primaria, que saben leer y escribir y que se encuentran fuera o dentro del sistema educativo.

Programa de Educación Continuada CAFAM. Es un modelo de educación semi-presencial orientado a alfabetizar y brindar educación básica y media a jóvenes y adultos.

Círculos de Aprendizaje. Es una estrategia que utiliza la metodología Escuela Nueva y sirve de "puente" para que los niños que no están siendo atendidos ingresen transitoriamente al sistema escolar y los prepare para su integración definitiva. Busca atender a niños y niñas de 6 a 15 años, desescolarizados y en alta vulnerabilidad; con problemas socioafectivos, que requieren atención especial para cursar la básica primaria en ambientes pedagógicos diferentes a la escuela tradicional.

⁴⁵ Trujillo, L. M. (2008,07de mayo), entrevistado por Diego, C., Bogotá.

Atención a grupos étnicos minoritarios. Los grupos étnicos minoritarios asisten al colegio en una proporción significativamente menor al resto de la población. Esta baja asistencia se debe, además de las dificultades geográficas para el acceso, a una oferta educativa descontextualizada de su cultura e idioma. Para ello, el Plan decenal estableció que el Ministerio preste asistencia técnica a las entidades territoriales a través de las Secretarías de Educación municipales, con el fin de formular proyectos etnoeducativos y cualificar la oferta educativa para la población afrocolombiana y de grupos indígenas.

Atención psicosocial.

Propuesta Pedagógica “Escuela Y Desplazamiento”. A través de esta propuesta, se pretende implementar estrategias educativas encaminadas a la recuperación de la identidad infantil y juvenil, a través de un trabajo pedagógico colectivo, que permita a la población afectada por la violencia, resignificar el mundo de la vida, mediante la utilización de espacios y contextos de animación y aprendizaje.

La propuesta permite desde la escuela:

- Crear un contexto afectivo, recreacional y lúdico que posibilita a los niños, niñas y jóvenes recuperar la confianza.
- Ayudar a prevenir el conflicto post-desplazamiento.
- Estimular la preparación de estrategias dirigidas a solucionar las emergencias de los grupos educativos afectados por este fenómeno.
- Reducir el estrés post-traumático ocasionado por las situaciones de violencia y “normalizar la situación”, estableciendo rutinas y contextos de aprendizaje no formal.
- Ofrecer la oportunidad para desarrollar innovaciones pedagógicas en el tratamiento de emergencias causadas por situaciones de conflictos sociales o por catástrofes naturales.
- Asumir cambios en el proyecto educativo institucional –PEI- de los establecimientos escolares que acogen esta población. Los cambios en el proyecto educativo institucional parten de incorporar un elemento básico

como es la negociación cultural, involucrando a toda la comunidad educativa amenazada por los efectos de la misma emergencia.

- Los docentes encuentren la oportunidad para replantearse muchas de sus prácticas y para validar otras que les haya mostrado su experiencia.
- Desarrollo de los componentes cognitivo, psicomotriz y psico-afectivo.

Escuelas de Perdón y Reconciliación. El proceso apunta a multiplicar las competencias ciudadanas y las habilidades para la transformación de los conflictos, que favorezcan la construcción y apropiación de una cultura de reconciliación como base sostenible e indispensable para la paz.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –

Acción Social- (Entrevista concedida por la Dra. Claudia Viviana Forero Subdirectora Atención a Población Desplazada)

Los programas que ofrece Acción social para la población en situación de desplazamiento, son los siguientes:

Familias en Acción. Este programa está diseñado para entregar subsidios de nutrición y/o educación a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN con niños menores de 18 años; en los últimos años se da prelación a las familias en situación de desplazamiento registradas en el SIPOD y/o familias indígenas registradas en los Censos Indígenas avalados por Ministerio del Interior y Justicia. El subsidio es un bono monetario entregado directamente a la madre beneficiaria. Esto se hace con el fin de garantizar la asistencia escolar y la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado en salud y seguimiento nutricional a menores. El valor del subsidio tanto en educación como en nutrición varía según la edad y el municipio en el cual la familia está asentada. Este subsidio es de 15 mil pesos/mes, para educación primaria y, en secundaria de \$30.000 a \$60.000/mes según el grado que curse el niño; en nutrición: niños y niñas entre 0 y 7 años \$50.000/mes, niños y niñas de 7 a 11 años \$20.000/mes. Cuando una familia tiene varios niños y/o niñas entre 0 y 7 años de edad y entre 7 y 11 se entrega un único subsidio por valor de \$50.000/mes. En cuanto al cubrimiento, la segunda fase del Programa que inicia en

el 2005 se logro la inscripción, a diciembre de 2007, de 1.796.000 familias, de las cuales 1.505.870 corresponden a familias del nivel 1 del sisben y 226.791 son familias en situación de desplazamiento⁴⁶.

Red de Seguridad Alimentaria -RESA-. Consiste en brindar apoyo financiero para que las familias en situación de desplazamiento o en retorno, tengan acceso a proyectos productivos que les permitan generar el alimento para el autoconsumo, ya sea en zona rural o urbana. El programa se promueve con el apoyo del cofinanciamiento y cooperación de entidades como Alcaldías, Corporaciones Autónomas Regionales, Gobernaciones, gremios, fundaciones empresariales, y ONG, entre otras, con el propósito de ampliar la cobertura y optimizar recursos. El seguimiento del programa está a cargo del nivel nacional a través de la asesoría que presta, y en el nivel local, se encuentran los gestores regionales, expertos rurales y unidades territoriales de Acción Social.

Ministerio de la Protección Social (Entrevista concedida por la Dra. Amanda Valdez Dirección de Ciclo de Vida)

Cuenta con tres programas globales para la atención a niños, niñas y adolescentes, al mismo tiempo diseña estrategias de servicios encaminadas a la protección social integral de este grupo poblacional. A saber:

Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Es un programa diseñado que busca el logro de la cobertura universal de vacunación con el fin de disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad causadas por enfermedades inmunoprevenibles a la población menor de 5 años. Según el informe "Vacunación sin barreras, un compromiso de todos" del 2007 -de esta entidad-, plantea la preocupación de la no cobertura de vacunación del 100% en la población, afirmando que hay un gran número de susceptibles acumulados. El Ministerio con el apoyo de la Organización Panamericana de Salud y del Instituto Nacional de Salud junto con los 36 entes territoriales realizaron una jornada nacional de vacunación denominada "Día de

⁴⁶ Ferro, C. V. (2008,10 de mayo), entrevistado por Diego, C., Bogotá.

ponerse al día” con el fin de alcanzar una cobertura del 95%; puesto que a junio de 2007 se logro un porcentaje de cobertura nacional de 40,9 en BCG, 41, 1% en triple viral (SRP) y 34,8% en fiebre amarilla. Es decir, 929.630 niños y niñas menores de 5 años fueron atendidos, de una población de 4,3 millones, según el DANE del Censo 2005. La población objeto a vacunar a nivel nacional es a partir de los 0 a 5 años, 11 meses y 29 días de edad, con prioridad en las poblaciones fronterizas, en donde se encuentre una población con alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, desplazados y en municipios donde reside población indígena.

Plan Decenal para la Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna. El país viene desarrollando desde hace casi dos décadas planes nacionales para promover, proteger, y apoyar la práctica del amamantamiento. Con la entrada de la vigencia de la CDN se estableció la importancia de contar con planes nacionales de lactancia materna. Este es un programa que se ha desarrollado tanto a nivel nacional como territorial. En el cual, participan el Ministerio de la Protección Social, el ICBF, las EPS y organizaciones internacionales como la OPS/OMS y UNICEF. Teniendo como lineamientos el COMPES N.119 de 2007, en donde se establece la importancia de la promoción y fomento de la lactancia materna durante los primeros 180 días de nacidos el niño y/o la niña y con alimentación complementaria adecuada hasta los 2 años de edad, ya que la lactancia materna es el principal factor protector de la salud y nutrición infantil⁴⁷. Según el Informe Nacional 2003- 2006 Seguimiento de la Aplicación del Plan de Acción “Un mundo Apropriado para los Niños”, establece para el año 2005, que el 12% de los niños menores de 5 años presentó desnutrición crónica, el 7% desnutrición global, y el 1% desnutrición aguda. Sin embargo, el mismo informe afirma que la desnutrición en menores de 5 años es un problema agravado en la zona rural, en familias pobres de muchos miembros y con poco intervalo de años entre hijos⁴⁸.

⁴⁷ Colombia, Ministerio de la Protección Social (2007), “Lactancia materna”, (en línea) disponible en: <http://www.minproteccionsocial.gov.co/entornoambiental/NewsDetail.asp?ID=16980&IDCompany=6>, recuperado: 12 de mayo de 2008.

⁴⁸ Colombia, Ministerio de la Protección Social (2007), Informe Nacional 2003 - 2006 Seguimiento de la Aplicación del Plan de Acción “Un mundo Apropriado para los Niños”, New York 2002, p. 36 (en línea) disponible en:

Prevención de la Transmisión Perinatal del VIH SIDA. Es considerado una problemática de la niñez en incremento. Ya que se estima que 4.000 personas menores de 15 años al 2005, viven con la enfermedad. Es un agravante más cuando la transmisión se presenta de madre a hijo, las estadísticas al año 2005 demuestran que 314.180 mujeres embarazadas se habían practicado la prueba de LISA en Colombia, y de ellas 623 se les diagnosticó la infección, de los cuales 14 neonatos resultaron contagiados⁴⁹. El Instituto Nacional de Salud, recopila las estadísticas a través del Sistema Nacional de Vigilancia de Salud Pública – SIVIGILA- con apoyo de Profamilia y de las secretarías de salud.

En cuanto a estrategias el Ministerio de Protección Social ha elaborado las siguientes: Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia –IAMI-, Atención Integral de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia –AIEPI- , Ayudas Técnicas para la Población de menor de 18 años en Condiciones de Discapacidad, Proyecto “Cuidándome”, Escuelas Saludables y Entornos Saludables, Redes de Prevención y Servicios Amigables y Adolescentes. Todos ellos, en el marco de la Ley 734 de 2005 por el cual, se establece el día nacional de la niñez y la recreación.

Instituto Colombiano Bienestar Familiar –ICBF- (Cuestionario enviado a la Dirección General Dra. Elvira Forero y respondido por la Dra. Martha Yaneth Giraldo Subdirectora de intervenciones directas) y (entrevista concedida por la Dra. Mabel Gonzáles Dirección de Desplazados Regional Bogotá D.C.)

Algunas de las políticas intersectoriales que coordina y/o participa son:

1. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Plan Nacional de Alimentación y Nutrición
2. Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz
3. Política Pública de Discapacidad
4. Política Nacional de salud Sexual y reproductiva
5. Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Juvenil.

<http://www.minproteccion-social.gov.co/entornoambiental/library/documents/DocNewsNo16974DocumentNo5990.PDF>, recuperado: 12 de mayo de 2008.

⁴⁹ Ibidem., p. 37

Mediante los Lineamientos de Programación y Ejecución de Metas Sociales y Financieras, se precisan los objetivos, criterios y parámetros para la programación y ejecución de las distintas modalidades de atención del Servicio Público de Bienestar. A la fecha ha diseñado un portafolio de servicios para la población de niños, niñas y adolescentes, en el cual involucran a la población desplazada con el argumento de que las personas deben disfrutar de los mismos derechos que el resto de la población. Para ello, tienen la prioridad accediendo a los servicios sin ningún costo, éste es asumido por el ICBF. Estos servicios son:

Servicios Dirigidos a la Primera Infancia. Niños y Niñas de cero a seis años de edad.

Hogares Comunitarios de Bienestar. Son puntos de servicio por medio de los cuales se presta el servicio público de bienestar familiar, para asegurar a niñas y niños menores de seis años el desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Son atendidos en este programa a todo niño y niña entre seis meses y seis años de edad de sectores poblacionales con vulnerabilidad económica, social y psicoafectiva. Se accede al programa acudiendo los padres directamente a los hogares de bienestar, centros zonales, regionales o seccionales del ICBF.

Hogares Comunitarios de Bienestar Fami. Es un servicio donde se brinda atención y apoyo a mujeres gestantes, madres lactantes y niñas y niños hasta los dos años, con el fin de fortalecer los vínculos afectivos que apoyen el desarrollo de los niños, la promoción de prácticas de crianza adecuadas y la prevención del maltrato infantil. La asistencia a los hogares comunitarios Fami se concerta con las familias.

Recuperación Nutricional. Este programa está dirigido a niñas y niños menores de cinco años de edad para contribuir a la recuperación del estado nutricional de quien presente desnutrición aguda, leve o moderada severa. Al programa acceden las familias que sean detectadas por el equipo interdisciplinario del centro zonal. La Unidad Móvil es la encargada de entregar la ración alimentaria, la cual contiene: arroz, lenteja, frijol, aceite, leche en polvo y atún que es entregada mensualmente a la madre de familia por un tiempo de tres meses. Esta ración varía según el estado

de desnutrición que presente el niño o la niña; de acuerdo con ello, se le entrega la proporción de alimento (en general son 500 gramos de cada una).

Desayunos Infantiles. Consiste en el suministro de un complemento alimentario (leche, galletas, bienestariana) y de actividades formativas, de promoción, prevención y atención en salud con la participación de la familia, la comunidad y los entes territoriales. Se lleva a cabo en coordinación con organismos no gubernamentales con el propósito de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la población de niñas y niños entre seis meses y cinco años de edad. Para ello, el presupuesto asignado al 2007 fue de \$99.602.066 millones, compartido con los restaurantes escolares, ejecutándose \$58.681.500 millones. Beneficia a 750 niños y niñas en situación de desplazamiento, datos consolidados por la regional Cundinamarca de la Unidad de Atención a Población Desplazada. El presupuesto asignado no se ejecutó en su totalidad y se argumenta que éste se asigna pero llega a mitad de año.

Servicios Dirigidos a Niñas, Niños y Adolescentes entre seis y diecisiete años.

Clubes Pre-juveniles. Son espacios de formación mediante los cuales se busca fortalecer procesos y acciones que propicien el sentido de pertenencia, la identidad y autonomía de niños y preadolescentes. Es decir, va dirigido a niñas, niños y jóvenes entre siete y doce años de edad. Los participantes se reúnen mínimo tres veces por semana con el apoyo del equipo interdisciplinario del centro zonal.

Clubes Juveniles. Dirigidos a jóvenes entre trece y dieciocho años, que estén interesados en participar de los clubes juveniles. Buscan apoyar el fortalecimiento de organizaciones juveniles como espacios de crecimiento grupal que faciliten la integración social, el ejercicio de los derechos y la construcción de ciudadanía en un ambiente de respeto, buen trato, sana convivencia y dignidad humana. En este grupo se reúnen dos veces por semana con el apoyo del equipo interdisciplinario del centro zonal.

11. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DIRIGIDA A LA NIÑEZ DISEÑADA DESDE LO LOCAL

Teniendo en cuenta la revisión de los Planes de Desarrollo y los Programas de las entidades nacionales encontramos que a pesar de lo dicho en alguno de estos planes (Pacto por la Infancia), los diferentes gobiernos no han generado movilización y concertación social alrededor del tema de la niñez. Es claro que si se quiere establecer una política pública eficiente y eficaz dirigida a nuestros niños, niñas y adolescentes, ésta tiene que ser trabajada desde las entidades territoriales, es decir, deben aunarse esfuerzos entre las autoridades municipales y los diferentes actores para lograr la corresponsabilidad de Estado, Sociedad y Familia.

En este sentido resulta de gran interés, conocer el documento, recientemente elaborado por el Gobierno Nacional: “Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio” Guía para Alcaldes, 2008⁵⁰. En este documento se recuerda el compromiso que tienen las entidades territoriales de gestionar una política pública municipal que garantice a la niñez colombiana, el goce efectivo de los derechos consignados en la CDN, y acogidos en la Constitución Política.

Se expresa en ese documento que el compromiso es fundamental desde el punto de vista ético, jurídico y político. Ético, pues si se garantiza a la niñez y adolescencia la protección integral de sus derechos, mejora el desarrollo humano actual y futuro. Jurídico, porque debe darse cumplimiento al recién expedido Código de Infancia y Adolescencia que establece la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Político, puesto que la inversión que se haga en la niñez y adolescencia es más rentable para la construcción del desarrollo sostenible, y ahorra gastos en el futuro. De igual forma, la Política se hace más legítima porque la mayor preocupación de

⁵⁰ Colombia, Departamento Nacional de Planeación, ICBF, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación, (2008), “Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio” Guía para Alcaldes, Imprenta Nacional, 2ª Edición.

las familias es la situación de sus hijos, de modo que respaldan más que nada las acciones que faciliten su desarrollo⁵¹.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, el derecho a la supervivencia y el desarrollo son la base para el progreso del potencial humano y por lo tanto, para los demás derechos. Además, cuando la sociedad propicia condiciones para que el ser humano desarrolle su potencial, asegura como retorno las contribuciones futuras que éste aporte al bienestar colectivo. De no hacerlo, el Estado se somete a perder la contribución futura que hará esa niñez, lo que implica intervenciones costosas con recursos cada vez más escasos⁵².

12. Discusión de los resultados.

Gracias a que la Corte Constitucional falló a favor de la población en situación de desplazamiento, las entidades del SNAIPD deben diseñar programas que den cumplimiento a dicho mandato.

Sin embargo, cuatro años después del pronunciamiento de la Corte, a un número muy importante de niños, niñas y adolescentes, no se les han restituido sus derechos.

En cuanto a educación no se sabe a ciencia cierta si los 2.251.377 niños y niñas que según datos estimados están en situación de desplazamiento, hacen parte del sistema educativo. Aunque los diferentes estudios han demostrado que la situación del desplazamiento forzado amerita asumir acciones diferenciadas y específicas para las necesidades de estos niños y niñas, no se ha diseñado una política de educación para ellos, sino que los programas existentes los involucran.

Es necesario crear programas específicos que busquen una reparación integral a los daños psicoafectivos que vive un niño y/o niña desplazado. No basta dictar talleres a los docentes para que ellos sean los responsables de llevar a cabo este propósito, puesto que la mayoría de docentes son licenciados en educación, y no profesionales en el campo de la Psicología o del trabajo social que puedan ayudar a la reparación psicoafectiva. Es decir, en las aulas escolares debe haber acompañamiento de

⁵¹ Ibidem., p.18.

⁵² Acosta, A. y Kattah, F. (comp.), Hacia la construcción de una política pública de infancia y adolescencia, p. 15.

profesionales diferentes a quienes enseñan, para lograr un restablecimiento de la niñez en situación de desplazamiento.

El Ministerio de la Protección Social informó que a la fecha de este estudio, se encuentra en proceso de recopilación de datos sobre el número de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, que atienden con los programas, para dar cumplimiento al mandato constitucional de la sentencia T-025 de 2004. Como en el caso del Ministerio de Educación, los programas del Ministerio de la Protección Social no han sido diseñados para niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento; es decir, no se estipula para este tipo de población una atención específica, lo que se hace es involucrarlos a los programas ya existentes, con el argumento del goce efectivo del derecho a la protección social.

En cuanto al programa de Familias en Acción por falta de información estadística, el número de niños, niñas y adolescentes que cubre este programa no se conoce pues, según la funcionaria que brindó la información para este estudio, el subsidio se le entrega a la madre beneficiaria.

Este desconocimiento es preocupante pues si se quiere llegar a la totalidad de la niñez en situación de desplazamiento por lo menos debe existir por parte de esta entidad el número de población beneficiaria para estimar cuántos aún no reciben el subsidio.

El programa RESA se propone brindar atención a la población en situación de desplazamiento y a la población radicada en asentamientos subnormales de los centros urbanos.⁵³ Para que las familias accedan a este tipo de ayuda, el requisito es tener acceso a la tierra y ser pequeños productores (en el caso de la población rural) y para los segundos, poseer vivienda. Para la población en situación de desplazamiento que se asienta en la zona urbana, es casi imposible acceder a una vivienda por los requisitos exigidos tanto por los bancos como por las Cajas de

⁵³ Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social-, Programa de seguridad alimentaria RESA, (en línea), disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=202&conID=162&pagID=232>, recuperado: 12 de mayo de 2008.

Compensación. Entonces, con este diseño de políticas, es difícil garantizar un verdadero restablecimiento socioeconómico a la población en situación de desplazamiento.

Se podría hablar de avance para la población cuando retorna a su lugar de origen, con garantías de sus derechos. Pero las cifras demuestran que solo 11.012⁵⁴ personas han retornado a sus poblaciones, teniendo en cuenta que el número de desplazados es 4.247.882 al 2007.

El ICBF busca ofrecer apoyo integral a la población desplazada mediante las Unidades Móviles regionales. Estas unidades son equipos que se movilizan temporalmente a las regiones en donde se encuentra asentada la población en situación de desplazamiento. En la visita a la Unidad Móvil del ICBF regional Bogotá D.C., que se realizó para este estudio, se encontró que si bien el personal que hace parte del equipo son profesionales del área social, (psicólogos, nutricionistas, trabajadores sociales y pedagogos), la atención se brinda a través de un calendario que permite ir, en determinados días y horas, a los barrios donde se asientan los desplazados, lo cual no permite una atención continua e integral como requiere esta población.

Según cifras consolidadas de la Regional Bogotá D.C., en los programas Hogares Comunitarios de Bienestar y FAMI se atendieron 416 niños y niñas en situación de desplazamiento a través de 29 HCB y 3 FAMI respectivamente, con un presupuesto asignado de \$198.026.723 millones y ejecutado en su totalidad al 2007. La misma entidad reporta para el mismo año 161.420 niños y niñas en el rango de edades entre 0 – 10 años, lo cual representa un 30,1% del total de población en situación de desplazamiento en el distrito capital, el cual es de 536.282 en el rango de edades entre 0-61 años⁵⁵.

El diseño del programa recuperación nutricional no tiene presente que al dar la ración alimentaría a la familia, ésta es compartida por quienes componen el núcleo

⁵⁴ Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social-, Programa de seguridad alimentaría RESA, “Reporte nivel nacional persona natural”, (en línea), disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/resa/nal.aspx>, recuperado: 12 de mayo de 2008.

⁵⁵ Colombia, Bienestar Familiar Regional Bogotá D.C. (2007), “Caracterización de las familias en situación de desplazamiento en el distrito capital”, Unidad Móvil de Atención a población en situación de desplazamiento, p. 13

familiar; es decir, el niño o la niña no recibirá la alimentación completa necesaria para que supere la desnutrición lo cual no se logra en 3 meses. La distribución del tipo de desnutrición de los niños y niñas menores de 5 años vinculados a raciones de emergencia del ICBF Regional Bogotá D.C. es la siguiente: 23% aguda, 36% crónica, 49% global. Es preocupante que solo existen 30 cupos en la Regional Bogotá D.C. para este tipo de atención.

Los programas tanto de recuperación nutricional como de desayunos infantiles no garantizan el derecho a la nutrición de la niñez en situación de desplazamiento, ya que no ofrecen el 100% de los requerimientos nutricionales que requiere el niño o niña puesto que una familia en situación de desplazamiento, en la mayoría de los casos no tiene la capacidad económica para ofrecer una alimentación adecuada a sus hijos.

En los programas clubes pre-juveniles y juveniles se atendieron 600 jóvenes en 40 Unidades que se encuentran en las diferentes localidades donde se asienta la mayor población de desplazados. (Datos Regional Bogotá) Este dato de una sola regional es ilustrativo de la situación pues según, el informe “Caracterización de las familias en situación de desplazamiento en el distrito capital” del 2007, el 54.1% de la población en situación de desplazamiento, se concentra en los grupos etáreos menores de 10 años y jóvenes hasta de 20 años (Hombres 27,8%) (Mujeres 26,3%). En cuanto al presupuesto asignado al 2007 fue de \$102.937.320 millones, ejecutándose \$91.500.525 millones, (cifras dadas por la Unidad de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento de la Regional Bogotá DC). El motivo por el cual no se ejecutó la totalidad del presupuesto, en palabras de la coordinadora de la entidad, es que los jóvenes que beneficia este tipo de programas no presentan suficientes proyectos para ser ejecutados. En los clubes se dicta capacitación en diferentes áreas ocupacionales como la panadería, zapatería, entre otros; pero el joven se desvincula de estos programas aduciendo diferentes razones. Creemos que es necesario replantear estos programas para ofrecer a la población adolescente en situación de desplazamiento, actividades y capacitación que respondan a sus intereses, gustos y potencialidades. Como bien se expresa en el documento “Hacia la construcción de una política pública de Infancia y adolescencia”

una inversión bien pensada en la infancia, ahorra costos posteriores en salud, educación y protección, al tiempo que potencia la contribución de los sujetos al bienestar de la sociedad en su conjunto en el presente y en el futuro.

13. CONSIDERACIONES FINALES

Después de la revisión tanto de los Planes de Desarrollo como de los Programas Nacionales respecto de la situación de la niñez colombiana, en general se puede decir que los gobiernos de 1990 a 2006, han realizado esfuerzos para contextualizar, formular e implementar programas dirigidos a la niñez. Sin embargo, el análisis arroja que a pesar del mandato de la CDN y su posterior inclusión en la Constitución colombiana, tanto la inversión como la ejecución y coordinación de los programas dirigidos a este grupo poblacional han sido insuficientes y discontinuas.

En todos los Planes se formula la intención de trabajar por mejorar las condiciones de vida de niños y niñas pero aún no se formula una política de Estado que asuma de manera integral los derechos de niños y niñas y una mirada sobre éstos muestra una situación crítica.

Las iniciativas oficiales de los últimos 10 años que incluyen dos leyes y documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, entre otras disposiciones, no han incidido positivamente en la población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que sigue creciendo sin que garantice el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales⁵⁶.

Nos damos cuenta que para los menores en situación de desplazamiento la vida cambia radicalmente. Se pasa de un espacio relativamente armónico, a un ambiente que en principio es hostil, agresivo, carente de oportunidades sociales, económicas y humanas; que hace que la niña, o el niño o adolescente cambie su forma de pensar y de actuar frente a la vida, ya no le permiten la recreación, la educación y la

⁵⁶ La formulación de políticas y las acciones de respuesta del gobierno colombiano frente al desplazamiento se han dado a través de los documentos CONPES 2804 de 1995, 3057 de 1997, la Ley 387 de 1997, la Ley 1098 de 2006.

socialización, puesto que el niño ve con otros ojos el contexto en el que forzosamente ha sido sometido; el sobrevivir y el poder ayudar económicamente a la familia lo llevan a desertar de la escuela o el colegio llevándolo al trabajo informal en condiciones precarias sin prestaciones sociales.

Además, la niña, el niño o adolescente en situación de desplazamiento al llegar a habitar un lugar desconocido lo expone a la discriminación por parte de la comunidad receptora, es decir, pierden su identidad cultural al ser visto como extraños delante de los demás, generando en ellos grandes dificultades sociales y afectivas para su normal desarrollo. Desafortunadamente al llegar a estos asentamientos urbanos que usualmente son de extrema pobreza para el niño desplazado no culmina la violencia, puesto que está expuesto a nuevos factores de intimidación, tales como: la lucha por un espacio en el cual poder vivir, las pandillas juveniles o milicias urbanas que originalmente se encuentran en estos sectores de la población. La intranquilidad e inseguridad se convierte en otro factor de violencia diaria lo cual no permite un crecimiento humano hacia un mejor futuro. Por lo tanto, los derechos fundamentales a la alimentación, a la educación, a la vivienda digna, a la salud y la recreación los niños ven cada vez más lejano e inalcanzable el goce efectivo de estos. Por consiguiente, se requieren de programas de atención especializada en el marco de soluciones integrales. “No observar los derechos fundamentales de la infancia, y hacer poco para resarcirlos y recuperar física, social y psicológicamente a quienes han sido afectados por el conflicto constituyen otras formas de prolongar la guerra y sus efectos sobre la población”⁵⁷.

Desde la perspectiva de la CDN la precaria situación socioeconómica y Psicoafectiva que sufren los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento requiere urgentemente de una intervención del gobierno nacional y local efectiva para el restablecimiento del goce efectivo de los derechos, o de lo contrario seguimos viviendo por un panorama de crisis humanitaria que no tendría fin. Bien sabemos que el primer derecho de los niños y las niñas es vivir en paz, por

⁵⁷ CODHES (Boletín de Consulta para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 27, Bogotá, Colombia, 26 de enero de 2000), “Desplazamiento forzado y derechos de la Infancia”, (en línea), disponible en: <http://www.codhes.org/>

lo tanto se hace un llamado tanto al Estado, a los grupos armados al margen de la ley como a la sociedad civil que se priorice en las agendas de dialogo y concertación política a la población niñez como premisa indispensable para una paz duradera y sostenible.

14. BIBLIOGRAFIA

1. Tejeiro, C. (1998), Teoría General de Niñez y Adolescencia, UNICEF Colombia, 2da. Edición.
2. Noguera, C. (2003) “*Reflexiones sobre la Desaparición de la Infancia*”, en Pedagogía y Saberes, Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Educación, núm. 18.
3. Observatorio sobre Infancia, (2006), *Colombia: en deuda con su infancia*. Universidad Nacional de Colombia, Visión mundial, Plan, Save the Children, Bogotá D.C.
4. Galvis, L. (Comp.), *Código de la infancia y la adolescencia exposición de motivos*. Artículo compilado por el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional para el Diplomado sobre Derechos de la Niñez realizado en el año 2007.
5. Colombia (2006), Constitución Política de Colombia 1991, Bogotá, Legis.
6. Medellín, F. *Desplazamiento y transformación del estado: la tarea aún por hacer*. En: Desplazamiento forzado en Colombia, Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, 2004, Bogotá D.C.
7. Colombia, CODHES (Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 69, Bogotá, Colombia, 12 de septiembre de 2006), “Más o menos desplazados”, [en línea], disponible en: <http://www.codhes.org/Info/Boletines/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>, recuperado: 26 de noviembre de 2007.
8. Vargas, E. (Comp.), (2007), *Primera infancia, niñez y adolescencia en situación de desplazamiento*, Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional.
9. Junca, C y Duque, H. *Niñez y adolescencia en situación de desplazamiento forzado: Hacia una política pública diferenciada*, Casa Taller de Vida, Fundación Dos Mundos.

10. Colombia (2000), CODHES. Desplazamiento forzado y los derechos de la infancia, Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento número 27 Bogotá.
11. Roth, André Noel, (2006), *Discusiones Sin Compromiso*, La política pública de derechos humanos en Colombia, Ediciones Aurora.
12. Ávila, R. (Marzo, 2003), *El relativismo cultural desde la perspectiva de la niñez indígena y la convención de los derechos de los niños*, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, en Boletín N° 5: Emergencia de los Movimientos Sociales en la región Andina, (en línea) disponible en: <http://www.uasb.edu.co/ec/padh>, recuperado: 5 de noviembre de 2007.
13. Durán, E. (Comp.), *Los derechos del niño*, Artículo compilado por el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional para el Diplomado sobre Derechos de la Niñez realizado en el año 2007.
14. ICBF. (Comp.), *Plan país: plan decenal de infancia (2004-2015) para Colombia*. Documento borrador para la discusión nacional. Artículo compilado por el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional para el Diplomado sobre Derechos de la Niñez realizado en el año 2007.
15. COLOMBIA. UNICEF, (Comp.) *Un mundo más justo para los niños y las niñas*. Ágora editores.
16. Alejandro, A. y Fadia, K. (Comp.), *Hacia la construcción de una política pública de Infancia y adolescencia*. Grupo de reflexión de Infancia y Adolescencia.
17. Colombia (2006), Congreso de la República de Colombia, *Código de la Infancia y la Adolescencia*, Ley 1093 del 8 de Noviembre.
18. Colombia, Ministerio de la Protección Social, (2007), Informe Nacional 2003 - 2006 Seguimiento de la Aplicación del Plan de Acción “Un mundo Apropiado para los Niños”, New York 2002, (en línea) disponible en: <http://www.minproteccionsocial.gov.co/entornoambiental/library/documents/DocNewsNo16974DocumentNo5990.PDF>, recuperado: 22 de Febrero de 2008.
19. Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social-, Programa de seguridad alimentaria RESA, (en

- línea), disponible en:
<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=202&conID=162&pagID=232>, recuperado: 13 de mayo de 2008.
20. Colombia, Bienestar Familiar Regional Bogotá D.C. (2007), “Caracterización de las familias en situación de desplazamiento en el distrito capital”, Unidad Móvil de Atención a población en situación de desplazamiento.
21. Colombia, Ministerio de Educación, Ministerio de salud, ICBF, (1996), Gobierno de Ernesto Samper, *Pacto por la infancia*.
22. Colombia, Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002), “Cambio para Construir la Paz”, Presidente Andrés Pastrana, Capítulo 4 Desarrollo y Paz: Instrumentos y prioridades para la construcción de la paz, (en línea), disponible en:
http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Desarrollo_%20Paz.pdf, recuperado: 22 de Febrero de 2008.
23. Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004), “Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño 1998-2003”, Imprenta Nacional.
24. CODHES (Boletín de Consulta para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 40, Bogotá, Colombia, 15 de febrero de 2002), “Guerra o Paz”, (en línea), disponible en: <http://www.codhes.org/>, recuperado: 22 de mayo de 2008.
25. Colombia, Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) “Hacia un Estado Comunitario”, Álvaro Uribe Vélez, Capítulo I Brindar Seguridad Democrática, (en línea) disponible en:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>, recuperado: 22 de febrero de 2008.
26. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, ICBF, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación, (2008), “Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio” Guía para Alcaldes, Imprenta Nacional, 2ª Edición.

27. Acosta, A. y Kattah, F. (comp.), *Hacia la construcción de una política pública de infancia y adolescencia*.
28. Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2002), “Documento CONPES SOCIAL 65, Sistema General Participaciones Vigencia 2002: ajuste a la distribución efectuada para educación”, (en línea) disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/065.pdf>, recuperado: 8 de mayo de 2008.
29. Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2004), “Documento CONPES SOCIAL 85, Sistema General Participaciones Vigencia 2004: ajuste a la distribución efectuada para educación”, (en línea) disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/085.pdf>, recuperado: 8 de mayo de 2008.
30. Colombia, Plan Nacional de desarrollo (1994-1998) “El Salto Social”, Presidente Ernesto Samper, Capitulo V, El Tiempo de la Gente, (en línea) disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper_tiempo_gente.pdf recuperado: 22 de Febrero de 2008.
31. Colombia, Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994), “La Revolución Pacífica”, Presidente Cesar Gaviria, Capitulo III, Estrategias del Plan, (en línea), disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/gaviria_Estrategias_del_plan3.pdf, recuperado: 22 de Febrero de 2008.
32. Colombia, UNICEF, (Comp.), (1993), “Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia-PAFI”.

ANEXOS

INSTRUMENTOS DE ENTREVISTAS

Anexo1

Directora Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Dra. Elvira Forero Hernández

Asistencia Técnica de las Unidades de Atención y Orientación –UAO-: Dra. Mabel González

FECHA: 15 de Abril de 2008

Entrevista.

1. En 1989 fue promulgada la Convención de los Derechos del Niño, Colombia lo ratifica en la Constitución de 1991, en su artículo 44. ¿Cuál ha sido el papel del ICBF como institución estatal encargada de la protección de los derechos a los niños, niñas y adolescentes?
2. En el portafolio de servicios del ICBF, se identifican programas que cubren desde la familia en situación de emergencia; primera infancia; niños, niñas y adolescentes hasta el adulto mayor. ¿Cuál es el énfasis que se le da a cada uno de los programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes? ¿Que papel juega el ICBF en la protección integral a la población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento?
3. El ICBF contempla en dicho portafolio que los programas van dirigidos a sectores de población con vulneración económica, social y psicoafectiva. ¿En ella involucran a la población desplazada? ¿Cuál es la opinión del ICBF en cuanto al enfoque diferencial en el tema de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento? ¿Es igual la situación de un niño, niña y adolescente desplazada que un niño que nació en un barrio de extrema pobreza o marginal? ¿hay programas diferenciados dirigidos a la población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento?
4. Por último, el ICBF contempla que los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento no pagan cuota de participación. Esta es asumida por el ICBF. ¿Que costo total representa para el ICBF? ¿Qué otros beneficios reciben los padres de familia de los niños en situación de desplazamiento?

Anexo 2

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Subdirectora Atención a Población Desplazada. Dra. Claudia Viviana Ferro

FECHA: 7 de Mayo de 2007

Entrevista

1. En 1989 fue promulgada la Convención de los Derechos del Niño, Colombia lo ratifica en la Constitución de 1991, en su artículo 44. ¿Cuál ha sido el papel de Acción Social como institución estatal en la protección de los derechos a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento?
2. En el portafolio de servicios de Acción Social, se identifican programas que cubren desde la familia en situación de emergencia; primera infancia; niños, niñas y adolescentes hasta el adulto mayor. ¿Cuál es el énfasis que se le da a cada uno de los programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento? ¿Que papel juega Acción Social en la protección integral a la población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento?
3. Teniendo en cuenta que en Colombia han sido desplazados por causa de la violencia entre 1985 y 1999 alrededor de 392.000 hogares que integran una población aproximada de 1.900.000 personas, de las cuales 1.100.000 corresponde a menores de edad⁵⁸. ¿Cuál es la opinión de Acción Social en cuanto al enfoque diferencial en el tema de políticas públicas de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento? ¿Hay políticas públicas diferenciadas dirigidas a la población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento?
4. Por último, ¿Cuál es el costo total que representa cada uno de los programas que asiste a la población en situación de desplazamiento?

⁵⁸ Colombia, (2000), Codhes. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento número 27 Bogotá, p. 5

Anexo 3

Ministerio Nacional de Educación. Dirección de Cobertura y Equidad Dra.

Amanda Trujillo

FECHA: 22 de Abril de 2007

Entrevista

1. En 1989 fue promulgada la Convención de los Derechos del Niño, Colombia lo ratifica en la Constitución de 1991, en su artículo 44. ¿Cuál ha sido el papel del Ministerio De Educación como institución estatal encargada de la protección del derecho a la educación a los niños, niñas y adolescentes?
2. En el Plan Sectorial 2006-2010 del Min. Educación, se identifican programas que cubren desde la familia en situación de emergencia; primera infancia; niños, niñas y adolescentes hasta el adulto mayor. ¿Cuál es el énfasis que se le da a cada uno de los programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes? ¿Que papel juega el Min. Educación en la protección integral a la población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento?
3. Teniendo en cuenta que en Colombia han sido desplazados por causa de la violencia entre 1985 y 1999 alrededor de 392.000 hogares que integran una población aproximada de 1.900.000 personas, de las cuales 1.100.000 corresponde a menores de edad⁵⁹. ¿Cuál es la opinión del Min. de Educación en cuanto al enfoque diferencial en el tema de políticas públicas de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento? ¿Hay políticas públicas diferenciadas dirigidas a la población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento?
4. El Min. Educación contempla en el Plan Sectorial 2006 -2010 que los programas van dirigidos a sectores de población con vulneración económica, social y psicoafectiva. ¿En ella involucran a la población desplazada? ¿Cuál es el costo total del programa Primera Infancia? ¿Qué beneficios representa para la población de niños, niñas y adolescentes?

⁵⁹ Ibidem., p. 5