

REPUBLICA DE COLOMBIA ¡Error! Marcador no definido.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

**PROGRAMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL
A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA**

**Documento CONPES 2804 MINISTERIO DEL INTERIOR-DNP:UJS-DEGAI-CONSEJERIA
PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS
Santafé de Bogotá, D.C., 13 de septiembre de 1995**

Versión aprobada

¡Error! Argumento de modificador desconocido.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento desarrolla los lineamientos que la política del Salto Social enuncia con relación a la atención integral a la población desplazada por la violencia. Por tanto, el documento hace parte de la estrategia social del Gobierno y de su política de promoción y protección de los derechos humanos presentada en el "Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998".

En la perspectiva de neutralizar las dinámicas de violencia, mitigar sus graves efectos sobre la integridad personal de los desplazados y sus condiciones psico-afectivas, sociales y económicas, el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se propone, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento de los desplazados, generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica, y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada.

Este Programa define y desarrolla acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales del Gobierno.

Para efectos de su ejecución, se tendrán como criterios la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales que trabajen con población desplazada, el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad y la no discriminación, así como la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los tres niveles territoriales.

II. DIAGNOSTICO

A. Antecedentes del problema

La prolongada, difícil y compleja situación de violencia y crisis de derechos humanos por la cual atraviesa el país, ha dejado graves consecuencias humanas, políticas, sociales y económicas

que el Estado y la sociedad están en la obligación de atender. Una de ellas es el desplazamiento forzado de población que, según se estima, alcanza 111.754 familias -aproximadamente 600.000 personas- en los últimos once años ^{1/}.

El desplazamiento forzado, como violación al derecho internacional humanitario, es una situación en la cual se materializa la vulneración simultánea tanto de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. La mayoría de desplazados terminan en condiciones infrahumanas, hacinados en zonas subnormales de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de los sectores sociales allí asentados.

B. Las características del desplazamiento en Colombia

Antioquia, Santander, Meta, Córdoba y Boyacá "expulsan" al 53.93% de la población afectada. Cundinamarca, Santander, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Boyacá y Atlántico reciben el 61.66% de los desplazados ^{2/}.

Los grupos poblacionales más afectados por el desplazamiento son las mujeres y los jóvenes. Se estima que ellas representan el 58.2% de la población desplazada. El 24.6% de los jefes de hogar son mujeres. Igualmente, del total de desplazados, 72% son menores de 25 años.

En relación a la ocupación, el 40.7% ha sido trabajador agrícola y pequeños y medianos campesinos. Un 46.6% había sido, antes del desplazamiento, pequeños y medianos comerciantes, personas dedicadas al trabajo del hogar y de los servicios, empleados, obreros o maestros.

^{1/} Conferencia Episcopal de Colombia, *Derechos Humanos y Desplazados por Violencia en Colombia*, Bogotá, marzo 1995. Este informe calcula en 108.301 la cantidad de familias desplazadas en el período de 1984 a 1994. Para el caso de la región de Urabá, el registro censal de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, calcula que en el transcurso de este año se han desplazado 3.453 familias.

^{2/} Todas las referencias estadístico-descriptivas que se hacen a continuación se derivan del trabajo de la Conferencia Episcopal Colombiana.

El 22.5% de los jefes de familia desplazados se dedican, después del desplazamiento, al comercio informal. El 11% ha quedado desempleado. Si bien antes del desplazamiento el 88.21% de los hogares vivían en casa propia o arrendada, en la condición de desplazados, 52.28% vive en inquilinatos o en tugurios ubicados en barrios subnormales de las capitales de departamento o de ciudades intermedias.

En promedio, 72.22% de los hogares desplazados no recibió, ni antes ni después, ningún tipo de apoyo y cuando éste se hizo presente, fueron los familiares y amigos los que ofrecieron alguna alternativa, especialmente en alojamiento y dinero.

C. Diagnóstico institucional

Frente al anterior panorama el Estado ha venido actuando de manera coyuntural, deficiente y dispersa. Para superar este problema, el Gobierno ha expresado la voluntad de atender de manera más integral la problemática de esta población ^{3/} y el Plan Nacional de Desarrollo prevé el diseño del Programa Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia.

Durante la administración anterior, se definieron criterios que permitieron adelantar acciones de atención humanitaria ^{4/}. En el marco del Convenio DAPRE-Cruz Roja y, posteriormente, con la Ley 104 de 1993, se han podido llevar a cabo acciones de atención humanitaria y solidaria a desplazados por la violencia. Por esta vía se han atendido a 1.500 personas, beneficiando a 250 familias.

^{3/} Mensaje del Presidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano a todos los colombianos con ocasión del día de los Derechos Humanos, el 9 de septiembre de 1994. Palabras del Señor Presidente de la República, en el acto de sanción de la ley aprobatoria del Protocolo II, Adicional a los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, Santafé de Bogotá, 16 de diciembre de 1994.

^{4/} Presidencia de la República de Colombia. *Estrategia Nacional contra la Violencia*. Bogotá, Colombia, mayo de 1991, p. 45. *Responsabilidades de las Entidades del Estado en el Desarrollo de la Estrategia Nacional contra la Violencia* -Directiva Presidencial 05 del 28 de diciembre de 1991, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1991, p. 18

A través del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres se han llevado a cabo acciones para la asistencia especial de emergencias a desplazados internos de la región del Urabá, Santander y Boyacá. Por esta vía se giraron, entre marzo y agosto pasados, a los respectivos Comités de Emergencia, \$139 millones.

III. OBJETIVOS

A. Población objetivo

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público ^{5/}.

Teniendo como referencia la anterior definición, se considera como población objetivo de este Programa las siguientes personas:

1. Quienes hayan sido desplazadas por la violencia dentro de los 12 meses inmediatamente anteriores a la fecha de su solicitud de acceso al programa y que, además, se encuentren en situación de vulnerabilidad y riesgo en sus derechos fundamentales y/o derechos económicos y sociales básicos y que no hayan logrado reconstruir un proyecto socio-económico sostenible. Esta población podrán beneficiarse de las acciones definidas en todas las estrategias establecidas en este documento.
2. Quienes hayan sido desplazadas por la violencia con una anterioridad mayor de un año y

^{5/} Consulta Permanente para el Desplazamiento en las Américas. Informe de la Misión In Situ, Bogotá 1994.

menor de seis respecto de la fecha de su solicitud de ingreso al programa, y que, además, se encuentren ubicados en el nivel 1 y 2 del SISBEN, o en situación de riesgo grave para su vida o su integridad personal. Estas personas podrán beneficiarse de los programas definidos en la estrategia de consolidación y estabilización socio-económica, así como de las medidas de protección establecidas en este documento.

La Dirección del Programa, de común acuerdo con las entidades del orden nacional, regional y local que tienen compromisos y responsabilidades para con la población desplazada, definirá criterios de identificación de la población y requisitos de acceso del desplazado a los distintos programas y proyectos. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad y riesgo del beneficiario ^{6/}, se podrán definir procesos de calificación o selección, de tal modo que se regule la atención a la demanda que este Programa implica.

B. Objetivos

1. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.
2. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

IV. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS

A. Estrategia de prevención

^{6/} La vulnerabilidad se entiende como "el nivel de propensión o exposición de una persona al riesgo" y, el riesgo como "la mayor o menor probabilidad de que ocurra un evento que ponga en peligro la vida, la integridad personal o la libertad de la persona".

Esta estrategia pretende neutralizar la acción de los múltiples actores de violencia y presentar alternativas eficaces de protección a la vida, la integridad y libertad personales de la población civil respecto a las situaciones del conflicto armado y la violencia generalizada, con el propósito de prevenir el desplazamiento forzado u organizarlo cuando se constituya en una inminente necesidad.

La estrategia prevé la constitución de un Sistema de Información y Alerta Temprana y uno de Respuestas Institucionales.

1. Sistema de Información y Alerta Temprana

Con el propósito de tener una visión regional de los conflictos violentos e identificar y diagnosticar las circunstancias que obligan al desplazamiento de población, se pondrá en marcha un sistema de información y seguimiento. Su análisis permitirá identificar riesgos, evaluar la magnitud del problema, tomar medidas inmediatas y formular alternativas de solución a los conflictos. Para tales propósitos se promoverá:

- a. La circulación de información que facilite detectar situaciones de riesgo para la vida, la integridad y la libertad de la población civil y que alerte sobre ellas. Para ello se promoverá la participación de las entidades estatales y de gobiernos regionales y locales, al igual que la iglesia, las organizaciones comunitarias y las ONG. En particular se impulsará el acceso de estas entidades y organizaciones a la Red de Comunicaciones para la Protección de los Derechos Humanos. El sistema de correo electrónico con el que cuenta esta Red facilitará la difusión de información y la inmediata toma de medidas en los niveles que corresponda.
- b. Un plan de inducción para la alerta en desarrollo del cual las organizaciones civiles y los servidores públicos puedan asumir la función y la responsabilidad de comunicar oportunamente los hechos relacionados con el desplazamiento de los que tengan conocimiento.
- c. Un registro censal que facilite el análisis, seguimiento y evaluación del fenómeno del desplazamiento y el impacto del programa.

d. La ampliación de la cobertura del proyecto de telefonía fija local y del programa de expansión de telefonía móvil celular a los municipios expulsores y receptores de población desplazada que no cuenten con estos servicios. Este programa contará con el apoyo del Fondo de Comunicaciones.

2. Las respuestas institucionales

Se crearán y desarrollarán las siguientes instrumentos y acciones para el manejo de la prevención y protección inmediata:

a. Los Consejos de Seguridad regionales y municipales, en permanente contacto con la comunidad y las organizaciones sociales locales, diseñarán mecanismos para la prevención del desplazamiento. Aprovechando lo dispuesto en el artículo 8 y en el numeral 7 del artículo 10 del Decreto 2615 de 1991, se estimulará la conformación de los Consejos de Seguridad Comunitarios y la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de riesgos que puedan generar desplazamiento forzado de población. Se promoverán también los actos ciudadanos y comunitarios de generación de convivencia pacífica, las acciones de la fuerza pública contra los factores de perturbación y la intensificación de la presencia de autoridades judiciales y disciplinarias para combatir la impunidad. En todo caso, se procurará adoptar medidas para evitar la arbitrariedad, la discriminación y minimizar los riesgos contra la vida, la integridad personal y los bienes patrimoniales de la población en peligro de verse avocada al desplazamiento.

b. En el marco de la prevención, se diseñará un plan de difusión del Derecho Internacional Humanitario, específicamente del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II de 1977, dirigido a autoridades locales civiles y militares y a organizaciones civiles y comunitarias.

B. Estrategia de atención inmediata

A través de esta estrategia, el Gobierno procurará una asistencia especial de emergencia a los desplazados que permita una paulatina superación de la situación. De la misma manera, y

sin desmedro de los desarrollos normativos en materia de protección jurídica, contempla medidas y mecanismos de protección personal y de los bienes patrimoniales que han sido abandonados.

1. Programa de asistencia especial de emergencia

Consiste en acciones inmediatas tendientes a socorrer y asistir a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio dotado con servicios sanitarios. Su financiación y ejecución estará a cargo de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. A esta oferta se tiene derecho por espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres.

La atención especial de emergencia abarca los niveles local, regional y nacional de responsabilidad, los cuales intervienen en la medida de la magnitud de la situación que se presente.

La atención especial de emergencia comprende, además, un plan de ocupación productiva, que compense la asistencia recibida, y la promoción de la capacitación y organización comunitaria.

La población infantil, las personas de la tercera edad y las mujeres desplazadas serán preferencialmente atendidas. Para la atención a poblaciones indígenas desplazadas será necesaria la coordinación interinstitucional con la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior.

2. La protección en el marco de la atención inmediata

La estrategia de atención inmediata prevé también medidas adicionales de protección destinadas a neutralizar las circunstancias que han generado el desplazamiento, evitar la arbitrariedad, la discriminación y minimizar los riesgos contra la vida, la integridad personal y los bienes patrimoniales, a los que la población desplazada puede estar expuesta.

En situaciones de emergencia, las autoridades civiles, de policía y militares que se encuentren en las zonas de desplazamiento, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional o internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de derechos humanos. La Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos coordinarán estas acciones.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales, conformados por delegados de las personerías municipales, las defensorías regionales del Pueblo, las procuradurías provinciales o departamentales, la fiscalía, la rama judicial, del Comisionado Nacional para la Policía y de las Inspecciones Generales de la Fuerza Pública. La Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos y la Consejería Presidencial de Derechos Humanos procurarán los medios indispensables para la atención y trámite de las quejas que en el marco del desplazamiento se puedan presentar.

3. Fortalecimiento Institucional, organización y participación ciudadana y comunitaria

Serán componentes necesarios del manejo y superación del problema el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y el impulso organizacional de la población afectada. Por tales razones, se emprenderán acciones específicas que estimulen la participación, la gestión y la veeduría comunitaria.

El Programa prestará asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales con el propósito de fortalecer, en las materias pertinentes, los procesos de planificación del desarrollo. Lo anterior permitirá una eficaz y oportuna gestión y ejecución de los proyectos que se definan como parte de la política planteada en este documento.

Los Fondos de Participación Ciudadana y de Desarrollo Comunal cofinanciarán proyectos

para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones civiles y comunitarias de los desplazados, de tal manera que la comunidad participe en los procesos de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos que formula este documento.

C. Estrategia de consolidación y estabilización socio-económica

Esta estrategia comprende acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Este programa, que permite el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno, comprende las siguientes líneas de acción:

1. Proyectos productivos

Comprende acciones específicas para el fomento del empleo, la asistencia y la capacitación técnica, el acceso a créditos para creación e impulso de microempresas y al Sistema Nacional de Reforma Agraria. En la ejecución de las acciones para el fomento productivo y de reforma agraria, se estimularán soluciones solidarias y que correspondan a la diversidad cultural y económica de las poblaciones beneficiarias.

En desarrollo de esta línea de acción, se definen las siguientes alternativas:

a. Acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino

El acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino implica la adjudicación de tierras, la organización y capacitación campesina e indígena, la disposición de servicios sociales básicos y de infraestructura física, subsidio a vivienda rural, la adecuación de tierras y la seguridad social, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la diversificación de cultivos, el mercadeo, acopio, empaque y procesamiento, y el fomento agroindustrial y su financiación.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de proyectos productivos de los desplazados.

La condición de mujer campesina jefe de hogar desplazada será suficiente para ser considerada beneficiaria de esta alternativa.

b. Estímulos para el fomento de la microempresa.

Como política de apoyo a la pequeña producción y a la economía solidaria, la Corporación para la Microempresa, en el marco del Plan Nacional para la Microempresa, garantizará el acceso de la población desplazada a un programa de crédito, capacitación, asesoría y comercialización para la creación y desarrollo de microempresas.

En los municipios con tradición minera y afectados por la expulsión o recepción de población desplazada, Ecocarbón y Mineralco focalizarán recursos para la capacitación, la asistencia técnica y la organización de cooperativas para la comercialización de los recursos mineros. Mineralco, en especial, focalizará recursos para la construcción de plantas de beneficio y la organización de escuelas para la formación de joyeros.

c. Comercialización de alimentos básicos

El IDEMA dará prioridad la asignación de cupos de venta a organizaciones comunitarias de desplazados según lo establecido en su Programa de Comercialización Social.

2. Atención social

Constituyen acciones tendientes a rehabilitar socialmente a las familias desplazadas. Para tal propósito se garantizará el acceso de los beneficiarios a los programas sociales de salud, educación y vivienda urbana, y a los programas de atención a la niñez, la mujer, las personas de la tercera edad y la juventud.

Apoyándose en los procesos de identificación de beneficiarios del SISBEN, los entes territoriales atenderán las solicitudes de los desplazados en los siguientes programas sociales:

a. Educación

Las mujeres desplazadas jefes de hogar con hijos en edad escolar serán beneficiarias de los subsidios de la Red de Solidaridad Social para el pago de los costos educativos de sus hijos entre seis y once años.

Las entidades territoriales que atiendan población desplazada, podrán acceder a recursos del Programa de Subsidios a la Permanencia y Asistencia a la Educación Básica del FIS.

El SENA, a través de su Programa de Apoyo de Sostenimiento para Capacitación de Alumnos, dará prioridad en el acceso a los cursos de formación técnica a la población joven desplazada.

b. Salud

La población desplazada será vinculada al Régimen Subsidiado de Seguridad Social. Por tanto, las entidades territoriales apoyarán su afiliación a las EPS que manejen dicho Régimen.

El Ministerio de Salud, en coordinación con la Dirección del Programa, diseñará y ejecutará, a través de organizaciones que certifiquen su experiencia en el tratamiento de poblaciones vulnerables, un proyecto de rehabilitación psico-social para los desplazados por la violencia.

Los menores de edad, las mujeres gestantes y lactantes y los ancianos, serán objeto de los programas de protección, prevención y atención del ICBF, incluidos los contemplados en la Red de Solidaridad Social. También se promoverá la creación de hogares comunitarios en zonas de desplazamiento, en situaciones especiales de emergencia.

Igualmente, el ICBF vinculará al proyecto de Asistencia Social Familiar y Comunitaria a los miembros del grupo familiar, de tal manera que se facilite la atención terapéutica inicial. Las familias serán vinculadas a los procesos educativos y readaptativos a través de acciones especiales diseñadas en el proyecto.

Los niños desplazados por la violencia accederán prioritariamente al Programa de Bono Alimenticio a Niños en Edad Preescolar del Area Rural, de la Red de Solidaridad Social.

La atención en salud a pueblos indígenas desplazados, se llevará a cabo según lo dispuesto en el Decreto 1811 de 1990.

c. Vivienda

El INURBE a través del procedimiento excepcional de asignación y entrega de subsidios para construcción de vivienda o mejoramiento, que contempla el decreto 706 de 1995, ampliará la cobertura de beneficiarios a las personas desplazadas por la violencia.

Adicionalmente al procedimiento excepcional, se accederá al subsidio de vivienda a través del programa de subsidios para construcción de vivienda y mejoramiento del entorno de la Red de Solidaridad Social.

d. Empleo

Adicionalmente a lo establecido en el programa de Fomento Productivo, se diseñará un programa de desarrollo empresarial participativo con recursos BID-FOE. En tal sentido, la Dirección del Programa, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, presentará una propuesta al BID para el apoyo financiero de actividades relacionadas con la organización para el trabajo asociativo en empresas de producción, incluida la actividad artesanal, y de prestación de servicios.

La entidad ejecutora de este programa será el Ministerio de Trabajo a través del Proyecto

Col 92/005, con administración del PNUD.

Igualmente, la población desplazada, podrá acceder a los Planes de Empleo Urbano y Rural de la Red de Solidaridad Social.

e. Atención a personas de la tercera edad

La Red de Solidaridad Social apoyará con su Programa Revivir a los ancianos desplazados que sean sujetos de este programa.

3. Programa de atención territorial

Son acciones que tienen como objeto contribuir al desarrollo local y regional sostenible de las zonas donde los procesos y las dinámicas de violencia obligan al desplazamiento, y de las zonas que se han constituido en receptoras de población desplazada. El desarrollo de este componente tenderá a restablecer progresivamente parámetros de convivencia pacífica y criterios de autonomía social y económica, según las formulaciones de política contenidas en este documento.

Para tal propósito el Comité de Cofinanciación definirá líneas de acceso y criterios de prioridad para que los municipios, territorios indígenas y departamentos afectados por el desplazamiento forzado de población puedan presentar proyectos para atender esta población y los mismos compitan por recursos de cofinanciación ante el FIS, DRI, FIU y Fondo de Cofinanciación de Vías.

En estas zonas, la Red de Solidaridad Social coordinará con las entidades territoriales correspondientes, el diseño y la gestión de proyectos integrales de interés general de acuerdo a los programas de inversión social previstos en el Plan de Desarrollo y con impacto en la problemática del desplazamiento. La ejecución de dichos proyectos estará a cargo de las entidades nacionales y territoriales.

4. Programas de retorno

La Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos apoyará a las personas y grupos de población desplazados que quieran retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en este documento en materia de protección y de consolidación y estabilización socio-económica.

D. Estrategia de comunicación, divulgación e investigaciones

Esta estrategia tiene como objeto la divulgación y difusión de las funciones, los programas, proyectos y las acciones del Programa Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, dirigida a la población objetivo y a la comunidad nacional e internacional.

Pretende, además, sensibilizar a la sociedad civil y a las autoridades civiles, de policía y militares en torno a la situación de la población desplazada, con el fin de inducir a la solidaridad, a la no discriminación, a la protección y a la atención integral de la población desplazada por la violencia.

En desarrollo de esta estrategia, COLCIENCIAS estimulará la investigación aplicada y de campo en materia de poblaciones desplazadas.

V. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES

El Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará adscrito a la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior quien, con el apoyo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, garantizará la coordinación interinstitucional de la atención y ejecución de los subprogramas, proyectos y acciones específicas. Esta Unidad Administrativa Especial diseñará y pondrá en ejecución los instrumentos para el adecuado seguimiento y control de las distintas acciones que el Programa prevé llevar a cabo. Con respecto a la evaluación permanente de resultados, este Programa constituirá una Unidad de Gestión Interinstitucional coordinada por el

Departamento Nacional de Planeación.

Se creará un Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia que, mediante acuerdos, fijará la política nacional. Este Consejo estará integrado por el Ministro del Interior, quien lo presidirá, un delegado especial del Presidente de la República, el Jefe de la Unidad Administrativa Especial, quien ejercerá la Secretaría Técnica, el Consejero Presidencial de Derechos Humanos, el Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, un delegado del Ministro de Defensa, el Alto Comisionado para la Paz, un delegado del Ministro de Agricultura, el Director Nacional de Prevención y Atención de Desastres y el Gerente de la Red de Solidaridad Social. El Departamento Nacional de Planeación ejercerá una constante labor de asesoría técnica. El Consejo Nacional de Desplazados definirá mecanismos de participación, representación y concertación con los organismos estatales de control (Fiscalía, Procuraduría y Defensoría) y la sociedad civil y las ONG internacionales.

Con respecto a este Programa, la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos, adscrita al Ministerio del Interior, tendrá como funciones y responsabilidades, además de las arriba mencionadas, las de diseñar y coordinar la ejecución de las políticas definidas por el Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, proponer al Consejo Nacional políticas, planes y acciones generales o específicas que permitan desarrollar la atención integral al desplazado por la violencia, y coordinar la asesoría y asistencia técnica a las entidades nacionales que asuman responsabilidades y ejecuten acciones específicas en relación con el Programa y con las entidades territoriales que tengan o se propongan realizar planes regionales o locales de atención a la población desplazada o que estén afectadas por el problema del desplazamiento forzado de población.

Esta Unidad Administrativa Especial deberá diseñar, poner en servicio, mantener y actualizar un registro nacional de desplazados, beneficiarios y usuarios del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, al igual que un sistema ágil y eficaz de coordinación con los niveles de responsabilidad regional y local, en cuyos espacios de decisión se debe auspiciar la participación de las ONG locales y regionales.

¡Error! Argumento de modificador desconocido.

Para los efectos arriba mencionados, la Unidad Administrativa Especial podrá constituir comisiones técnicas integradas por los responsables de cada una de las entidades nacionales comprometidas en la ejecución del Programa. La Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior contará, para la ejecución del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con un equipo técnico para los proyectos y personal de apoyo en las áreas presupuestal, administrativa, jurídica y las demás que se requieran.

La dirección del programa constituirá una Comisión Itinerante del Gobierno Nacional, integrada por funcionarios del nivel central que impulsarán, apoyarán y harán seguimiento a las soluciones planteadas para atender las situaciones de conflicto y desplazamiento forzado en las regiones. Esta Comisión prestará asesoría y brindará apoyo inmediato del sector central y nacional a las administraciones locales y regionales avocadas a dar respuestas rápidas y eficaces.

La Unidad Administrativa Especial podrá cofinanciar o ejecutar, a través de convenios, proyectos que se inscriban dentro de los lineamientos de la política definida dentro de este documento, con el fin de atender la población desplazada.

VI. FUENTES Y MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

Las entidades del orden nacional comprometidas con la ejecución de este Programa asumirán con prioridad, a partir de 1996, con cargo a sus presupuestos, la atención de la demanda que la ejecución de este Programa implica.

Para garantizar la continuidad del Programa a partir de 1997, antes del 15 enero de 1996, cada entidad comprometida en su ejecución, con el apoyo del DNP, deberá registrar en el Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación proyectos de inversión con la leyenda "Programa Desplazados por la Violencia".

Para los años de 1996 a 1998, se destinarán, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, recursos por

\$10.000 millones, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Desarrollo.

El diseño financiero del Programa requiere de una inmediata y constante actividad diplomática del Gobierno Nacional con el fin de lograr el compromiso de la comunidad internacional, de los organismos intergubernamentales y de gobiernos amigos en la cofinanciación de los proyectos. En este sentido, la meta para los tres próximos años es la de obtener recursos de cooperación internacional por US\$ 5 millones.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial de Derechos Humanos recomiendan al CONPES:

1. Adoptar la política de prevención, protección y atención integral del desplazamiento forzado de personas definida en este documento.
2. Solicitar al Ministerio del Interior poner en marcha, en un término de cinco meses, el Programa Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia.
3. Recomendar a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos que, mientras se pone en marcha el Programa, asuma con el Ministerio del Interior la dirección y coordinación de las actividades que se desprenden de este documento.
4. Recomendar a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos que, en coordinación con el Ministerio del Interior, promueva ante el Congreso una legislación que reconozca y proteja jurídicamente a la población desplazada.
5. Recomendar a los Ministerios de Defensa y de Justicia y del Derecho desarrollar normativamente los artículos 13, 17 y 18 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra

sobre Derecho Internacional Humanitario (Ley 171 de 1994).

6. Recomendar al Ministerio de Justicia y del Derecho que promueva el debido ejercicio de las competencias establecidas en el Decreto 2303 de 1989 relacionadas con el registro del abandono obligado de la tierra, de tal manera que ésta no pueda ser objeto de posesión, ocupación, prescripción o venta obligada.

7. Recomendar a la Presidencia de la República que de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 2615 de 1991, y cuando se trate de tomar medidas para la convivencia ciudadana, se promueva la figura de los Consejos de Seguridad Comunitarios.

8. Recomendar al Ministerio del Interior que promueva y asesore a las administraciones territoriales para que incluyan en sus Planes Desarrollo un componente de seguridad, convivencia, derechos humanos y de atención a poblaciones desplazadas por la violencia.

9. Recomendar al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres que en el lapso de tres meses, diseñe procedimientos para la atención especial de emergencia a los desplazados por la violencia, en los términos que define este documento.

10. Recomendar al Ministerio del Interior que, en el plazo de tres meses, desarrolle normativamente los artículos 2, 5 y 6 de la Ley 199 de 1995 en los términos que define este documento.

11. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación trasladar \$300 millones para la vigencia de 1995 al Fondo Nacional de Calamidades para la atención especial de emergencias a la población desplazada.

12. Recomendar al Fondo Nacional de Calamidades disponer los recursos necesarios para la atención especial de emergencias de la población desplazada y crear, previa reglamentación, una subcuenta especial para tal efecto.

13. Solicitar al INCORA la aprobación del Acuerdo de Junta Directiva que reglamenta el acceso de los desplazados al Sistema Nacional de Reforma Agraria en el término de un mes y la destinación anual del 15% de su presupuesto de inversión para la redistribución de tierras en beneficio de los desplazados.
14. Solicitar a la Corporación para el Desarrollo de la Microempresa que, en un término de tres meses, diseñe mecanismos de apoyo a la población desplazada.
15. Solicitar a las siguientes entidades: Ministerio de Salud, Red de Solidaridad Social IDEMA, INURBE, Caja Agraria, SENA, ICBF, y a todas las coordinadoras del Sistema Nacional de Reforma Agraria, diseñar criterios de acceso prioritario de los desplazados a sus programas, en un término de tres meses. Cada una de las entidades designará a un funcionario coordinador e interlocutor con la Dirección del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
16. Solicitar a los fondos de cofinanciación dar prioridad a proyectos de atención a desplazados provenientes de entidades territoriales afectadas por el desplazamiento.
17. Solicitar al Ministerio del Interior, a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y al Departamento Nacional de Planeación constituir una Unidad de Gestión Interinstitucional para la evaluación permanente de resultados del Programa.
18. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Nacional de Planeación que adelanten una vigorosa gestión para comprometer a la comunidad internacional en la cofinanciación del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

I. INTRODUCCION

El Gobierno Nacional, consciente de la magnitud de la problemática del desplazamiento interno en Colombia y sus graves efectos sobre los derechos humanos,¹ renueva su compromiso con la población desplazada, incluida aquella ubicada en las zonas de frontera, por causas asociadas a la violencia. Igualmente, reafirma que esta política busca crear las condiciones para prevenir la ocurrencia del desplazamiento y facilitar el retorno voluntario de esta población a su lugar de origen.

Sin embargo, una política dirigida a un sector de la población rural debe enmarcarse dentro de un contexto más amplio. Como respuesta a los altos niveles de pobreza y exclusión que vive el campo colombiano, el Gobierno Nacional suscribió el Contrato Social Rural, el cual integra políticas públicas de distintos sectores, con el fin de mejorar la calidad de vida de esta población. Es a partir de los compromisos y programas diseñados para dar ejecución al Contrato como deben definirse las acciones específicas que se deriven de esta política de atención integral a la población desplazada por la violencia.

El Gobierno Nacional, previa evaluación de los programas que se han desarrollado hasta el momento, ve la necesidad de presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social el presente documento que actualiza y adecua lo relacionado con la estructura y las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política consignada en el Documento CONPES No. 2804 de 1995.

¹ Una Nueva Política por la Vida. Presidencia de la República, septiembre 9 de 1994, p. 12. El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo, pp. 174 a 177.

II. DIAGNOSTICO

A. Antecedentes

En la perspectiva de neutralizar las dinámicas de violencia y mitigar sus graves efectos sobre la población civil, el Gobierno Nacional aprobó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia². Este Programa, adscrito a la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, definió una estrategia de prevención del desplazamiento, una de atención inmediata de emergencia, una de consolidación y estabilización socio-económica de las familias y personas desplazadas y, finalmente, otra de comunicación, divulgación e investigación.

Para la ejecución del Programa, se definió un esquema de competencias, responsabilidades y coordinación interinstitucionales en el cual la Unidad Administrativa Especial quedó como responsable nacional del diseño de las políticas y de la coordinación de la ejecución de los planes y las acciones específicas de atención, de la asesoría y asistencia técnica a las entidades nacionales y territoriales que ejecuten o se propusieran poner en ejecución acciones de atención en favor de esta población. La Unidad quedó facultada para constituir comisiones técnicas sectoriales y de apoyo en las áreas presupuestal, administrativa y jurídica. Para realizar el seguimiento y la evaluación del impacto del Programa sobre el fenómeno del desplazamiento, la Unidad debía contar con un sistema de información y registro de beneficiarios del Programa y mecanismos de coordinación interinstitucional con los niveles nacional, regional y local. Adicionalmente, se propuso la creación del Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia que debería fijar la política nacional.

En materia de financiación se aprobó que, de acuerdo con el Plan de Desarrollo, le fueran asignados a la Unidad Administrativa, para las vigencias 1996 a 1998, recursos por \$10.000 millones y que las demás entidades, con el fin de financiar sus propias acciones, inscribieran, a partir de la

² Documento CONPES 2804, Bogotá D.C., 13 de septiembre de 1995.

vigencia de 1997, proyectos de inversión en el BPIN. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el DNP, deberían buscar el compromiso de la comunidad internacional y de gobiernos amigos en la cofinanciación de los proyectos y/o las acciones.

B. La ejecución del Programa

El Programa ha tenido dificultades de gestión y coordinación interinstitucional, de información y de carácter financiero. En primer lugar, el poco compromiso de las entidades con la política³ y el prolongado proceso de reestructuración del Ministerio del Interior⁴, han limitado la capacidad para liderar, desde una perspectiva gerencial, el Programa y al mismo tiempo han sido obstáculos para su puesta en marcha y su adecuada ejecución. Las acciones de la Dirección para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que no han sido pocas, no han estado articuladas a un plan integral, y se debieron concentrar básicamente en resolver lo relativo a la atención humanitaria de emergencia⁵. Las acciones para la estabilización socio-económica, el retorno voluntario o la reubicación de las familias y personas desplazadas, han sido pocas y muy puntuales. Bajo estas condiciones era poco posible articular, en forma integral, a las demás organizaciones públicas y privadas interesadas en ejecutar acciones en favor de la población desplazada.

³ Salvo quizá el INCORA (Acuerdo 018 del 17 de octubre de 1995, Acuerdo No. 6 del 14 de agosto de 1996 y Decreto 2217 del 5 de diciembre de 1996), el ICBF (Acuerdo 006 del 19 de marzo de 1997), la Red de Solidaridad Social (Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995) y el Ministerio de Salud (Acuerdo No. 59 del 29 de abril de 1997), las entidades comprometidas no han asumido su responsabilidad para con esta política y la mayoría de ellas, no han diseñado los instrumentos normativos o reglamentarios necesarios que les permitan intervenir de manera integral. Ni el Comité de Cofinanciación, ni los Fondos de Cofinanciación asumieron la recomendación del CONPES en el sentido de definir líneas de acceso prioritario para los proyectos que tuvieran como origen municipios o departamentos afectados por el fenómeno del desplazamiento forzado.

⁴ La Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior no quedó reglamentada como tal y la Dirección General creada, un año después de aprobada la política, no ha contado con el personal ni el apoyo financiero requerido para cumplir con su cometido, y en la actualidad funciona con una estructura precaria en comparación con sus responsabilidades.

⁵ La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, era la entidad responsable del programa de asistencia especial de emergencia; sin embargo, nunca diseñó los procedimientos para tal fin. Sólo hasta abril de este año se facultó temporalmente al Fondo Nacional de Calamidades, para financiar acciones de emergencia en favor de los desplazados (Decreto 976 de abril 7 de 1997).

En segundo lugar, las prioridades que en la Unidad Administrativa se definieron en torno a la atención de emergencia, aplazaron indefinidamente la necesidad de poner en operación un sistema de información sobre el fenómeno del desplazamiento y registro de beneficiarios del Programa, a pesar de que la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- ofreció, al propio Ministerio del Interior, cooperación técnica para tal fin.

Por último, las dificultades presupuestales y financieras prácticamente paralizaron la puesta en marcha del Programa. Para la vigencia de 1996 la Dirección del Ministerio del Interior no contó con recursos ⁶ y para 1997 cuenta, para todas sus actividades, con \$1.666 millones, pero las dificultades de PAC, han impedido ejecutarlos en lo que va corrido de esta vigencia.

Entre enero 1996 y abril de 1997, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Red de Solidaridad Social, a través de diversos convenios y acuerdos con la Cruz Roja Colombiana y la Organización de Estados Iberoamericanos, han ejecutado, con cargo a sus presupuestos y a la cooperación de UNICEF, recursos por \$1.222 millones, de los cuales el 83%, se han destinado financiar acciones de ayuda humanitaria de emergencia, el 3% en acciones de prevención y el 14% en acciones de generación de ingresos, retorno voluntario y reubicación. De estas acciones se han beneficiado, a nivel nacional, 38.182 personas desplazadas.

El INCORA ha comprometido, entre 1996 y mayo de 1997, \$15.058.9 millones en la adquisición y adjudicación de 18 predios para los desplazados.⁷ Para 1996 el ICBF ejecutó recursos por \$120 millones y para 1997, el Instituto ha ejecutado \$456 millones y dispone, para tal fin, en el Fondo de Emergencia, de \$1.200 millones adicionales.⁸ El Ministerio de Salud, a través de la

⁶ La Consejería Presidencial de Derechos Humanos que en abril de 1996 debió hacer un convenio interadministrativo con el Ministerio del Interior por \$1.086 millones, no lo hizo. En cambio, firmó un convenio con la OEI, por \$740 millones, en diciembre de ese año, para ejecutar los recursos destinados a la atención de la población desplazada.

⁷ Como parte de esta acción se han beneficiado 605 familias campesinas desplazadas.

⁸ El ICBF ha venido actuando en la atención de emergencia a menores de siete años, mujeres gestantes, madres lactantes y ancianos. En Antioquia ha atendido a 3.263 personas y para tal fin se habilitaron 22 hogares comunitarios, dos FAMIS y se asignaron 300 cupos en restaurantes escolares. En el Tolima, se ha garantizado el suministro de complemento

Subdirección de Urgencias, Emergencias y Desastres, ejecutó en medicamentos y suministros para la población desplazada \$10.9 millones en 1996 y \$38.4 millones en lo que va corrido de esta vigencia.

La dispersión de los recursos, así como la poca coordinación efectiva en su ejecución han duplicado los esfuerzos institucionales y en ocasiones ha elevado los costos de atención⁹. Esta situación no ha permitido cuantificar el monto total de recursos destinados a cada una de las estrategias del programa, lo que dificulta un control presupuestal ágil, eficaz y un seguimiento a nivel nacional.

C. Las características del desplazamiento

Simultáneamente a las dificultades que la puesta en marcha del Programa ha tenido, el recrudecimiento de la confrontación armada y la acción de los grupos armados ilegales han generado en los dos últimos años un creciente y alarmante desplazamiento individual y masivo de la población. El Gobierno entiende que sólo cuando se logre una paz duradera y se respeten los derechos fundamentales de los colombianos y colombianas, se posibilitará una solución definitiva a esta problemática.

Según reportes hechos a la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres por los alcaldes y algunos Comités Regionales y Locales de Emergencia, entre los años 1995-1996 y los primeros cuatro meses de 1997, las familias desplazadas alcanzan a 41.675¹⁰ (ver mapa anexo). Esta dramática cifra evidencia un grave problema humanitario y socio-demográfico nacional, pues el éxodo obligado y el desarraigo, particularmente de mujeres y niños

alimentario a los menores de siete años y asistencia pedagógica y sico-afectiva a las familias asentadas en la Hacienda La Miel y Los Cámbulos. En Bolívar, han sido atendidas 2.520 personas, entre preescolares, madres y ancianos desplazados, y los hogares comunitarios de las zonas afectadas por el desplazamiento fueron nuevamente dotados.

⁹ La adjudicación de tierras para 112 familias en las fincas la Cochinilla (N. Santander) y Los Cámbulos y La Miel (Tolima) ha tenido un costo por familia superior a los \$44 millones. De otro lado, varias entidades han elaborado censos bajo distintas metodologías movilizand para tal fin equipos distintos, en tiempos distintos.

¹⁰ Esta es una cifra preliminar, que presenta inconsistencias en la metodología de recolección. Los casos están en proceso de validación por parte del Gobierno Nacional.

provenientes de las zonas rurales, acompañan el hacinamiento, la insalubridad y la insatisfacción de necesidades básicas en los municipios de llegada. Según informes de organizaciones humanitarias el 53% de la población desplazada entre diciembre de 1995 y diciembre de 1996, son mujeres y el 54% son menores de 18 años. La mujer cabeza de familia desplazada representa para este año, el 36%¹¹.

Los departamentos dónde la violencia ha obligado al desplazamiento de más familias son Antioquia (4.535), Bolívar (3.197), Córdoba (2.851), Santander (2.355) y Norte de Santander (2.200)¹². Los casos del corregimiento de Pavarandó, en Mutatá (Antioquia), Bahía Cupica (Chocó), el Salado y San Jacinto (Bolívar) y la reubicación de las familias de Pelaya (Cesar), en las fincas de La Miel y Los Cábulos en el Tolima, han sido, quizás, las situaciones de desplazamiento masivo más conocidas a nivel nacional e internacional y que el Gobierno ha tenido que atender en los últimos dos años y medio.

D. El reto institucional

Ante las dificultades institucionales que se han descrito para lograr el concurso de las entidades del orden nacional y territorial involucradas en la atención de las diversas estrategias de la política en lo de su competencia, y ante la magnitud del problema planteado por el agravamiento del fenómeno del desplazamiento interno por violencia, la Primera Dama, con el apoyo técnico de la Consejería Presidencial para la Política Social, creó en febrero de 1997 una Comisión de Trabajo¹³ con el fin de desarrollar un sistema de información y seguimiento, establecer las etapas de intervención, diseñar y poner en marcha procedimientos para la

¹¹ Desplazados: Entre la Violencia y el Miedo, BOLETIN CODHES INFORMA No. 6, marzo 13 de 1997, p. 2. El estudio indica que para este período fueron desplazados en Colombia 36.202 hogares.

¹² Ver cuadro anexo sobre municipios que reportaron desplazamientos durante los años 1995-1996

¹³ Esta Comisión está conformada por entidades del sector central, entidades descentralizadas del orden nacional, Consejerías y programas presidenciales, entidades territoriales, organismos internacionales, ONG, organismos de control y la organización electoral.

obtención de recursos financieros, y diseñar y consolidar formas organizativas y normativas de coordinación interinstitucional y ejecución de los programas¹⁴.

Después de cuatro meses, esta Comisión de Trabajo ha logrado comprometer a las entidades gubernamentales del orden nacional con esta política, al punto de estar hoy atendiendo desplazamientos masivos a partir procedimientos más expeditos, fases de atención y responsabilidades institucionales definidas con mayor claridad¹⁵. La experiencia de estos meses ha demostrado la necesidad de contar con información actualizada sobre el fenómeno, con mecanismos ágiles de ejecución de los recursos y con una instancia gerencial del más alto nivel para avanzar en la coordinación interinstitucional, que hasta la fecha había sido precaria¹⁶.

III. LA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

En concordancia con lo anterior, y con el fin de subsanar las deficiencias institucionales existentes que han limitado la capacidad del Estado para responder al reto que significa la atención integral a la población desplazada por la violencia, se modifica la estructura institucional existente por una nueva que abarca desde el nivel presidencial hasta el local e involucra a todas las organizaciones públicas y privadas en tono al propósito común de atender, integral pero razonablemente, a la población desplazada por la violencia.

¹⁴ Ver Directiva Presidencial No. 002 del 18 de marzo de 1997.

¹⁵ Se han establecido protocolos de atención de emergencia (primera fase, 72 horas, y segunda fase, tres meses). Para los procesos de retorno y/o reubicación, se han establecido mesas tripartitas de trabajo (gobierno nacional, gobierno local y población desplazada) con el fin de definir y elaborar concertadamente planes de acción.

¹⁶ Como parte de su labor, esta Comisión creó un grupo de trabajo para “la actualización y adecuación del documento CONPES No. 2804 de septiembre de 1995, de manera que recoja los trabajos de la comisión y refleje los avances en la política y el desarrollo del sistema” (Directiva Presidencial No. 002 del 18 de Marzo de 1997).

A. El Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia y otras instancias de coordinación y ejecución de la política.

Como parte de esta estructura institucional, se crea en primer lugar, un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estará constituido por las entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas de atención a la población desplazada. La responsabilidad de este sistema será la de ejecutar en forma coordinada y articulada, a través de las entidades que lo conforman,¹⁷ el Programa contenido en el documento CONPES No. 2804, y las acciones contenidas en el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, documento que recoge los protocolos de atención y las responsabilidades y presupuestos de las entidades involucradas en la política.

La dirección del Sistema Nacional, de común acuerdo con las entidades competentes, definirá criterios de identificación de la población y requisitos de acceso del desplazado a los distintos programas y proyectos, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad y riesgo del beneficiario, de tal modo que se regule la atención a la demanda que esta política implica.

¹⁷ El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará integrado por las siguientes entidades y organismos:

1. La Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia,
2. El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia,
3. La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos,
4. Los Ministerios y Departamentos Administrativos, de acuerdo con las responsabilidades consignadas en el CONPES 2804 de 1995. En particular, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación.
5. Las entidades del orden nacional, de acuerdo con las responsabilidades consignadas en el CONPES 2804 de 1995. En particular, el ICBF, el SENA, el INCORA, el INURBE, la Caja Agraria y la Red de Solidaridad Social.
6. Los Comités Departamentales, Municipales y Distritales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia,
7. Las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, que de acuerdo con sus competencias y funciones, ejecuten acciones específicas de atención a la población desplazada,
8. La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, que por voluntad o encargo ejecutará acciones humanitarias en el marco del Plan Nacional.
9. Las organizaciones de desplazados, de la sociedad civil e internacionales que de acuerdo con su misión y objetivos, trabajen con población desplazada y que por voluntad o encargo se vinculen al Sistema Nacional.

Como parte del Sistema Nacional, se promoverá la conformación, de Comités territoriales¹⁸ para la atención de la población desplazada por la violencia, que tendrán la función de prestar apoyo y atender a esta población en el nivel local de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional y los Planes Regionales y Locales respectivos.

En cualquier caso el Estado promoverá la vinculación y garantizará una adecuada participación de las organizaciones de desplazados, de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales que trabajen con población desplazada, en el Sistema Nacional. El Consejo Nacional reglamentará esta materia mediante acuerdo.

El Sistema Nacional tendrá como objetivos: a) atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o eventualmente el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana; b) neutralizar los procesos de violencia que provocan el desplazamiento y mitigar sus efectos sobre esta población; c) integrar los esfuerzos públicos y privados para garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención del desplazamiento y su atención. El Sistema orientará su acción preferencialmente hacia los objetivos de prevención y retorno voluntario.

En segundo lugar, se modifica la composición y se pone en funcionamiento el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia,¹⁹ que no había sido

¹⁸ Los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la atención integral a la población desplazada por la violencia, estarán conformados por: el Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá; el Comandante de Brigada o su delegado; el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado; el Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la Respectiva Unidad de Salud, según el caso; el Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; un representante de la Cruz Roja Colombiana; un representante de la Defensa Civil; un representante de las Iglesias; dos representantes de la población desplazada,

Cualquier entidad del orden nacional, miembro del Consejo Nacional, puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos Comités. Cuando las circunstancias así lo ameriten, el Comité podrá sesionar con la primera autoridad política o administrativa del lugar, o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o las Iglesias, y la Fuerza Pública.

¹⁹ El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará integrado por: un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá; el Consejero Presidencial para la Atención a la

convocado, y que tendrá como funciones aprobar mediante acuerdos la política nacional y el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Gestionará, además, la asignación de recursos para los programas y acciones contemplados en ellos.

En tercer lugar, se ha creado una Consejería que dirigirá el Sistema Nacional y garantizará, desde la Presidencia, una coordinación de las entidades involucradas en la política y tiene la facultad de proponer al Consejo Nacional, para su aprobación, las políticas de atención a la población desplazada, en los términos del Decreto No. 1165 del 28 de abril de 1997.

En cuarto lugar, se redefinen las funciones de la Dirección General Unidad Administrativa Especial del Ministerio del Interior, asignándole la labor de ejecutar acciones específicas del Plan Nacional y coordinar operativamente las acciones que las entidades territoriales se propongan realizar para la atención a la población desplazada.

Para garantizar que estas instancias institucionales estén articuladas como un Sistema Nacional, se trabajará en torno a un único Plan Nacional de Atención, se creará una Red Nacional de Información sobre Población Desplazada que permitirá un manejo unificado de la información sobre el desplazamiento, y se contará con un Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada, como mecanismo financiero subsidiario de ejecución de los recursos.

Población Desplazada, o quien haga sus veces; el Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces; el Ministro del Interior; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Salud; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministro de Desarrollo Económico; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Defensor del Pueblo; el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces; el Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces; y el Gerente de la Red de Solidaridad Social. El Director de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Nacional.

Los Ministros que conforman el Consejo Nacional, podrán delegar su asistencia en los viceministros o en los secretarios generales de los respectivos ministerios. En el caso del Ministro de Defensa Nacional, este podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del Director del DNP podrá delegar su asistencia en el Subdirector y en el caso de la Red de Solidaridad, en el Subgerente General. Cuando la naturaleza del desplazamiento así lo amerite, podrán ser invitados al Consejo, otros ministros o jefes de departamentos administrativos, o directores, presidentes o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional o territorial, gobernadores o alcaldes, o representantes de las organizaciones de desplazados.

B. El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

La Consejería Presidencial para los Desplazados, diseñará el Plan Nacional, el cual, será aprobado por el Consejo Nacional mediante acuerdo. Para la elaboración de dicho Plan se contará con el concurso de las entidades que conforman el Sistema Nacional.

Las medidas y acciones que se adopten en el Plan Nacional deberán tener en cuenta las características y condiciones especiales de las zonas de expulsión y de recepción, buscando adicionalmente que la población natural del municipio receptor no pierda el acceso a sus servicios por la atención que se le da a la población desplazada. Para efectos de su ejecución, se tendrán como criterios el tratamiento descentralizado, la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los tres niveles territoriales, el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la igualdad, la no discriminación, y la atención a la población vulnerable, en particular a los niños, la tercera edad y a las mujeres cabeza de familia. El Gobierno Nacional y la Dirección del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada estudiarán mecanismos de estímulo a los municipios que incluyan en sus Panes de Desarrollo gastos específicos para la atención a la población desplazada por la violencia.

En procura de la consecución de los objetivos del Sistema Nacional, el Plan Nacional deberá comprender, entre otras, las siguientes acciones: a) elaborar un diagnóstico actualizado sobre el problema y sus consecuencias sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad; b) diseñar y adoptar medidas a partir de protocolos de atención, que en estas áreas y dentro de las diversas estrategias contenidas en el documento CONPES 2804, estén orientadas a la prevención y superación de las causas que lo generan; c) proteger o mitigar los efectos de la violencia sobre la población desplazada brindando especial atención a la población vulnerable y a las minorías étnicas en correspondencia con sus usos y costumbres; d) asegurar la protección de la población mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras; e) promover y proteger los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; f) crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada y la defensa de los bienes afectados; g) garantizar, a través del acompañamiento y la presencia integrales del

Estado, especialmente de la Fuerza Pública y de los organismos estatales de control, condiciones de convivencia pacífica para el retorno voluntario o la reubicación en nuevas zonas de asentamiento;²⁰ h) garantizar las condiciones mínimas necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación, evitando procesos de segregación social.

C. El Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Para garantizar una adecuada y eficaz financiación de los programas, proyectos y acciones que esta política implica, se creará un Fondo Nacional, como un instrumento financiero del Sistema. Este Fondo funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior.²¹ Su objeto será financiar y/o cofinanciar los programas, proyectos y acciones que en el marco de las estrategias de la política se desarrollen, y la financiación de la instalación y operación de la Red Nacional de Información. El Director General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos será el ordenador del gasto en virtud de la delegación que le otorgue el Ministro del Interior. La Consejería Presidencial para Desplazados coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo.

La participación del Fondo Nacional para Desplazados en la financiación y/o cofinanciación de los programas mencionados, no exime a las instituciones y entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a esta población, de la responsabilidad de financiar con los recursos de sus presupuestos la ejecución de las acciones de su competencia.

D. La Red Nacional de Información sobre Población Desplazada por la Violencia.

²⁰ Tanto en situaciones de emergencia, como en los procesos de retorno voluntario o reubicación, las autoridades civiles, de policía y militares que se encuentren en la zonas, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional o internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de derechos humanos.

²¹ Los recursos del Fondo Nacional estarán constituidos por recursos del Presupuesto General de la Nación, los créditos, las donaciones en dinero y en especie que ingresen directamente al Fondo, los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional y los demás bienes, derechos, y recursos adjudicados, adquiridos o los que adquiera a cualquier título de conformidad con la Ley.

La Red Nacional de Información²² será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional unificada sobre los conflictos violentos, el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de población, y su identificación mediante procedimientos que eviten el doble registro y controlen el acceso al programa de personas que no hacen parte de la población objetivo.

Además, le permitirá evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de esta población y formular alternativas de solución para su atención. Esta Red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional. La Red de Información sobre Población Desplazada deberá permitir una amplia difusión nacional e internacional acerca de las acciones que el Estado viene desarrollando para la atención de esta población.

IV. EVALUACION Y SEGUIMIENTO

La puesta en marcha del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia y la ejecución del Plan Nacional, contarán para el seguimiento permanente y la evaluación de sus resultados y acciones, con una Unidad de Gestión, constituida por la Consejería Presidencial para Desplazados, La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Red de Solidaridad Social y el Departamento Nacional de Planeación. Además, las entidades con responsabilidades en esta política diseñarán indicadores que permitan medir la efectividad de las acciones y la consecución de las metas. Dentro de esta perspectiva, se realizará un seminario anual, en el cual los miembros del Sistema Nacional y las organizaciones de desplazados podrán discutir los desarrollos generales y sectoriales de esta política, los criterios de evaluación, los resultados y su impacto.

V. RECOMENDACIONES

²² Esta red se viene desarrollando bajo la coordinación de la DINPAD, con la colaboración de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la asesoría técnica de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-.

La Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Adoptar los ajustes a la estructura y las competencias institucionales y a las fuentes de financiación definidos en este documento relacionados con la política de atención integral a la población desplazada.
2. Solicitar a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada que, en un término no mayor de tres meses, presente al Consejo Nacional, para su aprobación, el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
3. Recomendar a la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada que, en coordinación con la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y el Ministerio del Interior, promueva en el Congreso una legislación que reconozca y proteja jurídicamente a esta población.
4. Recomendar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a las demás entidades comprometidas en el Contrato Social Rural, dar plena ejecución y desarrollo a los compromisos contenidos en dicho documento, como soporte para adelantar los programas de atención a la población desplazada.
5. Recomendar al Ministerio del Interior que promueva y asesore a las administraciones territoriales para que incluyan en sus Planes Desarrollo y en los programas de capacitación a sus funcionarios un componente de convivencia, derechos humanos y de atención a los desplazados por la violencia.
6. Solicitar a las siguientes entidades: Ministerio de Salud, Red de Solidaridad Social, INURBE, SENA, ICBF, y a todas las entidades miembros del Sistema Nacional de Reforma Agraria, diseñar en sus programas protocolos de atención a los desplazados, en un término de tres meses.

7. Solicitar a todas las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, designar a un funcionario coordinador e interlocutor de la entidad con el Sistema.
8. Solicitar a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada, a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, a la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, a la Red de Solidaridad Social y al Departamento Nacional de Planeación, constituir una Unidad de Gestión para el seguimiento y evaluación de los resultados del Plan Nacional.
9. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Departamento Nacional de Planeación y a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada, que adelanten una vigorosa gestión para comprometer a la comunidad internacional en la cooperación con los programas, proyectos y acciones que se ejecuten en el marco de esta política.
10. Solicitar al Consejo Nacional de Estupefacientes que estudie el traslado al Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazados de bienes, tanto monetarios como inmobiliarios, adquiridos como consecuencia de la aplicación de la Ley de extinción de dominio.
11. Solicitar al Ministerio del Interior que, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada, una vez haya sido creado del Fondo Nacional mediante ley en el Congreso de la República, reglamente los objetivos, funciones, organización y patrimonio necesarios para su operación.
12. Solicitar a cada entidad comprometida con la ejecución del Plan Nacional que, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, registre en el BPIN proyectos de inversión de su competencia, identificados con la leyenda "Desplazados por la Violencia", garantizando la continuidad de esta política a partir de 1998.
13. Solicitar a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada y a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, que en

coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, las iglesias y las organizaciones de desplazados, promuevan acuerdos para la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento.

**RELACION DE MUNICIPIOS QUE REPORTARON DESPLAZAMIENTOS
DURANTE LOS AÑOS 1995-1996**

Los datos corresponden a cifras aproximadas reportadas por los señores alcaldes y algunos Comités Regionales y Locales de Emergencia de los años 1995-1996 y los primeros cuatro meses de 1997. La información fue recopilada por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

	FAMILIAS DESPLAZADAS	TOTAL DEPARTAMENTO
ANTIOQUIA :		4.535 FAMILIAS
Bello	500	
Caucasia	100	
Dabeiba	130	
Frontino	275	
Itagui	35	
Medellín	897	
Mutatá	50	
Pavarandó-Mutatá	781-4.195 P	
Necoclí	724	
Turbo	450	
Rionegro	70	
Urraó	70	
Zaragoza	12	
Apartadó	72	
Puerto Berrío	40	
San Pedro de Urabá	295	
Ciudad Bolívar	34	
ARAUCA:		5 FAMILIAS
Puerto Rendón	5	
ATLANTICO:		227 FAMILIAS
Barranquilla	227	
BOLIVAR:		3.197 FAMILIAS
Carmen de Bolívar	1.682	
El Salao - Carmen de Bolívar	283-1.344 P	
San Jacinto	1.232	
BOYACA:		803 FAMILIAS
Duitama	500	
El Espino	203	
Mapiripí	100	
CAQUETA:		13.000 FAMILIAS
El Doncello	2.000-Por validar	
Cartagena del Chaira	3.000-Por validar	
Florencia	5.000-Por validar	
Puerto Rico	3.000-Por validar	
CASANARE:		148 FAMILIAS
Trinidad	148	
CAUCA:		420 FAMILIAS
Bolívar	100	
Buenos Aires	20	
Cajibío	130	
Caloto	60	
Corinto	10	
Suárez	100	
CESAR:		155 FAMILIAS
Aguachica	3	
Chiriguaná	152	

	FAMILIAS DESPLAZADAS	TOTAL DEPARTAMENTO
CHOCO:		255 FAMILIAS
Acandí	255	
CORDOBA:		2.851 FAMILIAS
Canalete	160	
Los Córdoba	100	
Montería	1.560	
Tierralta	726	
Valencia	120	
Maicao	35	
Riohacha	150	
CUNDINAMARCA:		23 FAMILIAS
Caparrapí	23	
GUAVIARE:		900 FAMILIAS
Calamar	200	
El Retorno	100	
Miraflores	400	
San José del Guaviare	200	
HUILA:		44 FAMILIAS
Baraya	19	
Pitalito	25	
MAGDALENA:		267 FAMILIAS
Chivolo	120	
Fundación	71	
Santa Marta	76	
META:		830 FAMILIAS
Fuente de Oro	30	
Mapiripán	800-Por validar	
NARIÑO:		30 FAMILIAS
Samaniego	30	
N. DE SANTANDER:		2.200 FAMILIAS
Ocaña	1.400-Por validar	
Tibú	800-Por validar	
PUTUMAYO:		520 FAMILIAS
Orito	500-Por validar	
Mocoa	5	
Puerto Guzmán	15	
RISARALDA:		7.840 FAMILIAS
Pereira	7.840-Por validar	
SANTANDER:		2.355 FAMILIAS
Barrancabermeja	800	
Concepción	200	
Lebrija	200	
Málaga	400	
Rionegro	200	
Sabana de Torres	30	
San José Miranda	25	
Zapatoca	500	
SUCRE:		470 FAMILIAS
Ovejas	340	
San Onofre	130	
VALLE DEL CAUCA:		550 FAMILIAS
Cali	500	
Florida	50	
TOTAL NACIONAL		41.675 FAMILIAS

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DECRETOS

DECRETO NUMERO 1165 DE 1997

(abril 28)

por el cual se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia y se le asignan funciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 16 y 17 del Decreto-ley 1680 de 1991,

DECRETA:

Artículo 1°. Suprímese el cargo de Consejero Presidencial para la Coordinación Interinstitucional en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyas funciones pasarán a la Consejería Presidencial para la Administración Pública.

Artículo 2°. Créase en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cargo de Consejero Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.

Artículo 3°. El Consejero Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la violencia tendrá la función de coordinar el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de conformidad con los lineamientos que señale el Gobierno Nacional, para lo cual realizará las siguientes actividades:

- a) Promover, de acuerdo con las instrucciones que le imparta el Presidente de la República, el diseño y elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir situaciones de desplazamiento interno de la población civil;
- b) Propiciar mecanismos de concertación entre las autoridades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para la ejecución de las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad que adopte el Gobierno Nacional, orientadas a la Prevención y superación de los factores que generan el desplazamiento por causa de la violencia;
- c) Coordinar la adopción de medidas humanitarias de emergencia para la atención a la población desplazada, con el fin de asegurar su protección, condiciones necesarias para su subsistencia y adaptación a la nueva situación;
- d) Coordinar con las autoridades competentes la aplicación de mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, el amparo de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados;
- e) Proponer y gestionar el diseño y adopción de programas y proyectos que garanticen a la población desplazada su integración a la vida social, laboral, productiva y cultural del país, de manera que se ofrezcan los medios necesarios que propicien la generación de sus propias formas de subsistencia, y coordinar la ejecución de los mismos;
- f) Coordinar la ejecución de las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación o reacentamiento en otras zonas del país;
- g) Promover y gestionar la obtención de recursos de cooperación internacional para financiar y apoyar estudios, investigaciones, programas y proyectos relacionados con el tema de su competencia.
- h) Coordinar la elaboración de estudios e investigaciones, tendientes a determinar los factores sociales y económicos que puedan generar desplazamiento de población en determinadas zonas del país;
- i) Coordinar con el Departamento Nacional de Planeación la determinación de los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados generales de los programas de atención a la población desplazada por la violencia, y del desempeño particular de las actividades que se emprendan;

j) Propiciar de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República, campañas y estrategias de información, divulgación y promoción de las actividades y planes de acción del gobierno Nacional para la atención de la población desplazada por la violencia;

k) Recopilar la documentación, procesar la información existente y preparar documentos de apoyo para sustentar la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional, en relación con los programas y acciones para la atención de la población desplazada por la violencia;

l) Las demás que le asigne el Presidente de la República.

Artículo 4°. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 28 de abril de 1997.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,

Juan Carlos Posada.

C\DIARIO 43033 430332

MINISTERIO DEL INTERIOR
DECRETOS
DECRETO NUMERO 173 DE 1998
(enero 26)

por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 9º de la Ley 387 de 1997, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley 387 de 1997, corresponde al Gobierno Nacional diseñar y adoptar mediante decreto, previa aprobación por el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia;

Que en sesión de enero 8 de 1998, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia impartió su aprobación al Plan Nacional a que se refiere el considerando anterior;

Que se hace necesario adoptar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual consta de dos partes, la primera de las cuales contiene la presentación, diagnóstico y marco político y legal del plan y, la segunda parte, determina los objetivos y acciones concretas que habrán de desarrollarse para el logro de aquéllos;

Que forman parte del Plan los Protocolos de Atención para los Desplazados, al igual que los recursos que se encuentren asignados dentro del presupuesto para la vigencia de 1998,

DECRETA:

Artículo 1º. Adóptase el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en todas sus partes, con los protocolos y los recursos que se encuentren asignados dentro del presupuesto para la vigencia de 1998.

El texto de los objetivos y acciones concretas que conforman el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia es el siguiente:

**"Plan Nacional de Atención Integral a la Población
Desplazada por la Violencia**

El presente plan, cuyo propósito fundamental es articular la acción gubernamental en el orden nacional y territorial, formula, en el marco de los principios y objetivos definidos por la Ley 387, las acciones que el Gobierno Nacional ejecutará en materia de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia y de consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia. Así mismo, determina las entidades responsables en las distintas estrategias de intervención.

1. Objetivos del Plan Nacional

Según la Ley 387, los objetivos serán los siguientes:

1. Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.

2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.
3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.
4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.
5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización sociales.
6. Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
7. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y
9. Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias".

Para efectos de la ejecución de este plan, se tendrán como criterios la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales que por competencia o mandato cooperen en la ejecución o ejecuten en el país acciones de atención a la población desplazada, el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad y la no discriminación, así como la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los tres niveles territoriales.

2. Estrategias del Plan Nacional

2.1 Estrategia de Prevención

Comprende el conjunto de programas, proyectos y acciones que ejecutarán las entidades gubernamentales y estatales, en coordinación con los entes territoriales y la sociedad civil, con el propósito de desarticular o neutralizar la acción de los múltiples actores y procesos de violencia que generan el desplazamiento y presentar alternativas eficaces de protección a la vida, la integridad y libertad personales de la población civil respecto a las situaciones del conflicto armado y la violencia generalizada. El concepto de prevención también comprende la promoción de los derechos humanos y el DIH.

Esta estrategia estará coordinada por la Dirección General Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con el apoyo de las Consejerías Presidenciales para los Desplazados y para los Derechos Humanos, el Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República, la Defensoría del Pueblo y los comités departamentales, municipales y distritales.

Las acciones comprendidas en esta estrategia serán financiadas con recursos propios de cada entidad, del Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada, del Fondo Nacional de Paz y de los entes territoriales.

Comprende las siguientes líneas de acción y entidades responsables:

2.1.1 Política

Comprende acciones tendientes a propiciar una cultura preventiva del desplazamiento a través de los planes de desarrollo regional y local y de los programas sociales que las entidades nacionales ejecutan, con el propósito de lograr un desarrollo integral sostenible. Así mismo, comprende acciones tendientes a propiciar o fortalecer iniciativas ciudadanas o institucionales de paz, neutralidad activa frente al conflicto, convivencia democrática, cabildos por la paz, entre otras. En estos espacios la participación de las mujeres es fundamental para garantizar que sus necesidades sean tenidas en cuenta.

También, se auspiciarán acciones que tiendan a desarrollar procesos de distensión entre las Partes del conflicto y posibiliten, mediante acuerdos especiales, poner en vigor la totalidad o parte de las disposiciones y normativas humanitarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949, de tal manera que se garantice la protección de la población civil.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, la Oficina de Mujer Rural y la Dirección de Desarrollo Social del Ministerio de Agricultura, el Incora, la Caja Agraria, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el Inurbe. La Defensoría del Pueblo se vinculará a estas acciones a partir de sus propios programas que desarrolla en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales.

2.1.2 Comunicación

Comprende acciones de difusión a través de los medios masivos de comunicación, las emisoras comunitarias, impresos, videos y otros medios alternativos, con el propósito de sensibilizar a las autoridades locales, líderes sociales y comunitarios, actores del conflicto y población civil en general, en relación con el respeto de los derechos humanos, la aplicación de las normas humanitarias y la problemática del desplazamiento forzado.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República, la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, la Cruz Roja Colombiana y la Comisión Nacional de Televisión. La Defensoría del Pueblo se vinculará a estas acciones a partir de sus propios programas de difusión.

2.1.3 Pedagógica

Comprende acciones de formación y capacitación a través del sistema de educación formal y no formal en derechos humanos, DIH, resolución democrática de conflictos, problemática del desplazamiento forzado, reconocimiento y respeto a la diferencia. Así mismo, comprende la realización de foros, talleres, mesas de trabajo, cabildos por la paz y la producción de material didáctico de apoyo, dirigidos a las autoridades civiles, militares y de policía, líderes sociales y comunitarios, actores del conflicto y población civil en general. Serán responsables de su diseño y ejecución el Ministerio de Educación, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República, la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y la Cruz Roja Colombiana. La Defensoría del Pueblo se vinculará a estas acciones a partir de sus propios programas.

2.1.4 Investigación

Comprende acciones tendientes a identificar los factores y actores violentos que generan el desplazamiento, sus áreas de influencia, sus dinámicas, el contexto sociopolítico de las regiones, con el propósito de determinar las zonas y poblaciones en riesgo, de expulsión o llegada y recomendar alternativas de acción y atención integral.

También incluye acciones tendientes a precisar la dimensión cuantitativa y cualitativa tanto local y regional, como nacional del desplazamiento y de fortalecimiento y desarrollo de la Red Nacional de Información y del Observatorio del Desplazamiento, de tal manera que permitan diseñar acciones preventivas y de atención.

Es necesario que las investigaciones y estudios identifiquen diferencialmente los niveles de vulnerabilidad de la población civil, teniendo en cuenta las condiciones de género, edad, grupo social y étnico, para garantizar mayor efectividad en las acciones de prevención y atención.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Consejería Presidencial para los Desplazados, la Dirección General Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, la Red Nacional para la Protección de los Derechos Humanos, la Red Nacional de Información sobre el Desplazamiento, el Ministerio de Educación Nacional, el Incora, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, y el Ministerio Público. Los centros de investigación públicos o privados y las ONG podrán diseñar estudios e investigaciones específicas y presentarlas a Colciencias para su financiación.

2.1.5 Distensión

Comprende acciones tendientes a la creación de espacios para el diálogo y la concertación, el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, programas interinstitucionales para la neutralidad, con el fin de lograr acuerdos de convivencia pacífica y de cumplimiento total o parcial entre las partes de las normas del DIH.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Red de Solidaridad Social, la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, el

Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio Público y la Cruz Roja Colombiana.

2.1.6 Protección

Comprende acciones tendientes a minimizar los riesgos contra la vida, la integridad personal y los bienes patrimoniales de la población civil que pueda estar expuesta a fenómenos de violencia que generen desplazamientos.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, los jueces agrarios, la Cruz Roja Colombiana, el Incora, las Fuerzas Militares y los organismos de seguridad del Estado. La Defensoría del Pueblo, en coordinación con las Defensorías regionales, diseñará y ejecutará un programa especial de acompañamiento a la población desplazada por la violencia.

2.2 Estrategia de Atención Humanitaria de Emergencia

Esta estrategia comprende acciones inmediatas de atención a la población desplazada, individual, familiar y colectivamente, tendientes a garantizar y satisfacer las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia, alojamiento transitorio, seguridad y protección y organización comunitaria. En esta última, la participación de las mujeres deberá ser garantizada.

Las mujeres, las gestantes y lactantes, los jóvenes y la población infantil serán atendidas de manera diferencial y preferencial.

Las personas desplazadas individual, familiar o masivamente tendrán derecho a la atención humanitaria de emergencia inmediatamente después del desplazamiento, por un tiempo máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres.

En la ejecución de las acciones que se describen a continuación, los niveles local, regional y nacional tendrán responsabilidad en la medida de la magnitud y las características del desplazamiento.

Esta estrategia estará coordinada por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y la Red de Solidaridad Social.

Las acciones comprendidas en esta estrategia serán financiadas con recursos propios de cada entidad, del Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada y de los entes territoriales.

Comprende las siguientes líneas de acción y entidades responsables:

2.2.1 Seguridad Alimentaria

Comprende acciones tendientes a garantizar los alimentos que posibiliten una dieta adecuada en correspondencia con los hábitos y costumbres alimenticias de la población desplazada.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Red de Solidaridad Social, la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo Nacional de Calamidades, el ICBF y la Cruz Roja Colombiana.

2.2.2 Salud

El Ministerio de Salud y las Direcciones departamentales y locales de salud garantizarán el derecho a la salud de la población desplazada a través de la atención integral en salud, que comprende acciones de servicios de atención médico-quirúrgica, atención de urgencias, hospitalización, tratamiento, servicios de ayuda diagnóstica, transporte de pacientes, provisión de medicamentos, acciones de promoción y prevención de la enfermedad, tales como vigilancia epidemiológica, saneamiento ambiental, educación en salud, participación comunitaria, atención psico-social y rehabilitación, según lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, los Decretos números 412 de 1992, 1283 de 1996, los Acuerdos números 59 y 85 de 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Serán responsables de su diseño y ejecución el Ministerio de Salud, las Direcciones de Salud de los entes territoriales, el ICBF y la Cruz Roja Colombiana.

2.2.3 Transporte

Comprende acciones tendientes a garantizar el traslado de la población desplazada y del personal responsable de la atención humanitaria de emergencia. Así como, el transporte de cualquier tipo de provisiones necesarias para la atención a esta población.

Serán responsables de su diseño y ejecución, la Red de Solidaridad Social, la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo Nacional para la atención a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo Nacional de Calamidades, la Cruz Roja Colombiana y el ICBF.

2.2.4 Protección y seguridad

Comprende acciones y medidas de protección destinadas a neutralizar las circunstancias que han generado el desplazamiento, evitar la arbitrariedad, la discriminación y minimizar los riesgos contra la vida, la integridad personal y los bienes patrimoniales, a los que la población desplazada pueda estar expuesta.

En situaciones de desplazamiento masivo, las autoridades civiles, militares y de policía que se encuentren en las zonas del desplazamiento, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional o internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos.

Mientras persista la situación de emergencia, la Consejería Presidencial para los Desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos auspiciarán la creación y permanencia de equipos interinstitucionales para la protección y defensa del desplazado y sus bienes patrimoniales, los cuales serán conformados por delegados de las personerías municipales, las procuradurías provinciales o departamentales, la Fiscalía, la Rama Judicial, las Inspecciones Generales de la Fuerza Pública y el Incora.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, las Consejerías Presidenciales para los Derechos Humanos y para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la Nación, las Fuerzas Militares y de Policía, especialmente, las Inspecciones Generales de la Fuerza Pública, el ICBF y el Incora. La Defensoría del Pueblo, en coordinación con las defensorías regionales, diseñará y ejecutará un programa especial de acompañamiento a la población desplazada por la violencia.

2.2.5 Alojamiento

Comprende acciones tendientes a garantizar un alojamiento transitorio, el adecuado manejo de abastecimientos y la dotación de utensilios de cocina.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Consejería Presidencial para los Desplazados, la Red de Solidaridad Social, el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo Nacional de Calamidades, el Ministerio de Agricultura, el ICBF y la Cruz Roja Colombiana.

2.2.6 Atención educativa

Comprende acciones de educación formal y no formal que propendan por la formación académica y de habilidades de la población desplazada, especialmente de los menores y de los jóvenes, de tal manera que les permita, una vez retornen o se reubiquen, una fácil articulación social, laboral y productiva.

Serán responsables de su diseño y ejecución el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, el ICBF y el SENA.

2.2.7 Participación y organización comunitaria

Comprende acciones orientadas a generar procesos de resignificación, reconstrucción o fortalecimiento del tejido social y cultural en torno de la solución de las necesidades básicas. Este componente es fundamental para lograr mejores condiciones de articulación social de la población desplazada en los procesos de atención humanitaria y de reubicación o retorno voluntario.

Serán responsables de su diseño y ejecución la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Agricultura, la Oficina de Mujer Rural, el Incora, el Ministerio de Educación y el ICBF.

2.3 Estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica.

La consolidación y estabilización, permitiendo el acceso directo de la población desplazada a los programas sociales del Gobierno, propenderá por la reincorporación social, económica y cultural de las personas y familias desplazadas por la violencia a sus lugares de origen o de reasentamiento. Para que la consolidación y la estabilización sea un proceso que posibilite la reconstrucción de un proyecto de vida, el Estado deberá garantizar a la población desplazada condiciones de seguridad y sostenibilidad económica y social y contribuir al desarrollo local y regional de las zonas donde los procesos y las dinámicas de violencia obligan al desplazamiento y de las zonas que se constituyan en receptoras de población desplazada.

La consolidación y estabilización socioeconómica urbana o rural es una estrategia que se lleva a cabo en el marco del retorno voluntario o en la reubicación definitiva de la población desplazada por la violencia.

El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar voluntariamente a sus lugares de origen o reubicarse en otra zona, de acuerdo con las previsiones contenidas en este Plan en materia de seguridad y consolidación y estabilización socioeconómica.

El retorno voluntario es la opción preferible dado que en los lugares de origen la población desplazada tiene un proyecto de vida y ha construido un tejido social, económico y cultural de referencia y pertenencia.

Para que esta opción sea realmente viable, se requiere que en los lugares de origen los procesos de violencia que causaron el desplazamiento se hayan desarticulado o por lo menos neutralizado, de tal manera que la población desplazada tenga condiciones de seguridad y protección reales para que pueda regresar sin poner en riesgo su vida o su integridad personal.

La reubicación es la alternativa necesaria cuando el retorno voluntario no puede llevarse a cabo. La conveniencia de esta opción se estudiará y analizará en cada caso específico.

Un programa de retorno voluntario y/o reubicación debe incluir, entre otras, las siguientes actividades:

1. El Gobierno Nacional y las autoridades civiles, militares y de policía locales y departamentales, analizarán la situación de orden público y crearán las condiciones de seguridad y protección en la zona del retorno o la reubicación.
2. El Gobierno Nacional realizará con la comunidad desplazada, garantizando la participación de las mujeres y de las entidades territoriales, mesas de concertación para acordar la opción de retorno o la reubicación, determinar las condiciones de la alternativa elegida y presentar las propuestas gubernamentales para la consolidación y estabilización socioeconómica de la zona donde se retorna o se reubica.
3. El Gobierno Nacional realizará con la comunidad desplazada, elaborará un censo de predios rurales, urbanos y demás bienes patrimoniales que hubieran sido abandonados, de requerimiento de crédito y de alternativas de proyectos productivos, con el propósito de adecuar la oferta institucional a las necesidades de la población que retorna o se reubica.
4. El Comité regional o local, Gobierno Nacional y la comunidad desplazada elaborará un plan operativo para el retorno o la reubicación que contemple los requerimiento de

transporte, alimentación, medidas y acciones de seguridad, protección y acompañamiento, entre otras. En su elaboración se garantizará la participación de las mujeres.

5. En los casos en que sea necesario, se creará una comisión constituida por representantes del Gobierno Nacional, departamental y municipal y la comunidad desplazada que retorna o se reubica, organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales y cualquier otra entidad privada que por mandato o interés trabaje con esta problemática, para verificar las condiciones de seguridad de la zona.

2.3.1 Consolidación y Estabilización Socioeconómica del retorno o la reubicación rural.

La consolidación y estabilización socioeconómica rural, en concordancia con los fundamentos de la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios tendrá en cuenta los siguientes criterios del desarrollo rural: competitividad, participación comunitaria, equidad y solidaridad y sostenibilidad de los recursos naturales.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Dirección General de Desarrollo Social y la Oficina de Mujer Rural, coordinará la ejecución de los planes, programas y proyectos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de las acciones contempladas en esta estrategia.

Adicionalmente, el Ministerio promoverá en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural la participación de la población rural desplazada, la focalización de recursos municipales para la atención de la misma y la concertación con las autoridades locales y las comunidades beneficiarias.

La Consolidación y Estabilización Socioeconómica rural se centrará, en particular, en los programas relacionados con:

2.3.1.1 Acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino

Comprende la adjudicación y titulación de tierras, organización y capacitación campesina e indígena, disposición de servicios sociales básicos y de infraestructura física, subsidio a vivienda rural, adecuación de tierras y la seguridad social, asistencia técnica, transferencia de tecnología y la diversificación de cultivos, mercadeo, acopio, empaque y procesamiento y fomento agroindustrial y su financiación.

La condición de mujer campesina jefe de hogar desplazada será suficiente para ser considerada beneficiaria del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

En la ejecución de las acciones para el fomento productivo y de Reforma Agraria, se estimularán soluciones solidarias, que correspondan a la diversidad cultural y económica de las poblaciones beneficiarias.

El acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria¹, a cargo de diversas entidades que, de acuerdo con sus responsabilidades, diseñarán y ejecutarán los programas y proyectos para la población desplazada, implica los siguientes componentes:

2.3.1.1.1 Tierras

Comprende acciones que garantizarán el acceso a la tierra. El acceso a la tierra se llevará a cabo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994², los Acuerdos números 18 del 17 de octubre de 1995 y 06 del 14 de agosto de 1996, el Decreto número 2217 del 5 de diciembre de 1996 y el parágrafo del artículo 26 de la Ley 333 del 19 de diciembre de 1996, La entidad responsable de su ejecución será el Incora.

Existen dos mecanismos de acceso a la tierra: la titulación de baldíos y el mercado de tierras y la compra directa por parte del Incora. En beneficio de las comunidades desplazadas por la violencia podrá utilizarse cualquiera de estos dos mecanismos. El acceso a la tierra comprende, para la compra del predio, un subsidio del Estado por el 70% del valor de la tierra adquirida.

2.3.1.1.2 Crédito

Comprende acciones que garantizarán al beneficiario del programa de tierras, los recursos para el pago del 30% del valor de la tierra no incluido en el subsidio³ y el monto necesario para desarrollar el proyecto productivo que adelantará en su parcela⁴.

Las entidades responsables del componente son Finagro, Caja Agraria. Para hacer operativo el mandato de la Ley 387 de 1997, relativo a las garantías del 100% a través del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, se debe diseñar una línea especial de crédito para desplazados.

2.3.1.1.3 Asistencia Técnica

La asistencia técnica comprende acciones que garantizarán el cabal desarrollo de los proyectos productivos y se prestará con la colaboración del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria y el apoyo de la Umata de cada municipio.

La asistencia comprende el acompañamiento a la comunidad en la formulación, desarrollo y consolidación de los proyectos productivos y de las actividades agropecuarias.

Para lograr este cometido se fortalecerán las Umata a través del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Pronatta. De este componente hacen parte, también el ICA, Corpoica y las Secretarías de Agricultura Departamentales. Eventualmente, si las circunstancias así lo requieren, podrá llevarse a cabo un proceso de asistencia técnica a través de un mecanismo alternativo a la Umata.

2.3.1.1.4 Capacitación

Comprende acciones de capacitación técnica agropecuaria, orientadas a fortalecer las prácticas y conocimientos tradicionales e incorporar tecnologías apropiadas que garanticen sostenibilidad y competitividad de los proyectos productivos y su inserción en los mercados regionales. Son responsables del diseño y ejecución de estas acciones el Sena, la ESAP, el INAT, el Fondo Capacitar y el Incora. Adicionalmente, las entidades podrán establecer convenios de asistencia y capacitación con instituciones educativas públicas o privadas regionales. El Fondo Capacitar atenderá las necesidades de fortalecimiento de la organización campesina, indígena, de las mujeres y las negritudes.

2.3.1.1.5 Infraestructura Básica

Comprende acciones que garanticen la dotación de sistemas de saneamiento básico y construcción o mejoramiento de vivienda rural, a través del Programa Vivir Mejor, de la Caja Agraria, focalizado por la Red de Solidaridad Social en las mesas de solidaridad.

Para garantizar una adecuada provisión de recursos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gerencia Especial de Vivienda de la Caja Agraria y la Red de Solidaridad Social asignarán recursos especiales en la definición de los techos presupuestales del programa a nivel departamental. La ejecución del programa requiere de la cofinanciación de los municipios y de las comunidades. Para ello el programa contempla una matriz de cofinanciación de obligatorio cumplimiento.

2.3.1.1.6 Comercialización

Comprende acciones que garantizarán el acceso a los mercados regionales de los productos agropecuarios para que en condiciones de rentabilidad, se generen ingresos, de tal manera que los procesos de sostenibilidad y autonomía económica de las familias rurales desplazadas se consoliden.

En circunstancias graves de orden público y posiciones dominantes del mercado, el Fondo Nacional para compra de cosechas intervendrá en beneficio de los productores y podrá determinar el otorgamiento de subsidios directos a productores de acuerdo con la Ley 101 de 1993.

El Programa de subsidio a la conformación de Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, priorizará la atención a las comunidades desplazadas por la violencia y proveerá un subsidio adicional del 5 al 10% del valor del subsidio otorgado por el Estado, de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y la reglamentación respectiva.

El Fondo Emprender promoverá el establecimiento de empresas de primera transformación de productos agropecuarios, en las cuales el Estado aportará hasta el 49% del capital necesario para desarrollarlas como capital semilla o capital de riesgo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 101 de 1993 y la reglamentación respectiva.

2.3.1.2 Seguridad Alimentaria

Comprende acciones orientadas a la producción agrícola de bienes básicos para la subsistencia de las familias rurales desplazadas, con el propósito de asegurar parte de la dieta alimentaria y disminuir gastos familiares.

La Dirección General de Desarrollo Social y la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinarán la elaboración y ejecución de programas locales de granjas de pancoger, para las comunidades desplazadas, que complementen su dieta básica. Estos programas requieren de mano de obra familiar y niveles tecnológicos bajos y contemplan la siembra de cultivos tradicionales y la cría de especies menores. Para su ejecución el Plan de Generación de Empleo Rural, PGE, y el Programa de Modernización y Diversificación, PMD, establecerán porcentajes de recursos destinados exclusivamente a este propósito, para lo cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará las gestiones pertinentes.

2.3.1.3 Capacitación y Organización Social

Comprende acciones para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y civiles de desplazados, con el propósito de estimular la participación y gestión de la comunidad en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que en el marco de este Plan se lleven a cabo. El Fondo Nacional para Desplazados y la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura cofinanciarán proyectos para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones civiles y comunitarias de los desplazados y, en especial, de las mujeres.

2.3.1.4 Atención Social en salud, Educación, Empleo, a la Niñez la Mujer y las Personas de la Tercera Edad.

Comprende acciones tendientes a garantizar a las familias desplazadas la continuidad de la atención integral en salud, el acceso a los programas sociales de salud, educación y a los de atención a la niñez, la mujer, las personas de la tercera edad y la juventud.

La población desplazada será vinculada al Régimen subsidiado de Seguridad Social. Por tanto, las entidades territoriales garantizarán su afiliación a las EPS que manejen dicho Régimen.

El Ministerio de Salud hará seguimiento al Plan de Atención Básica de los entes territoriales y en coordinación con la Consejería Presidencial para desplazados diseñará, ejecutará, a través de organizaciones que certifiquen su experiencia en el tratamiento de poblaciones vulnerables, proyectos de rehabilitación psico-social para los desplazados por la violencia. Las mujeres desplazadas jefes de hogar, con hijos en edad escolar, serán beneficiarias de los subsidios de la Red de Solidaridad Social para el pago de los costos educativos de sus hijos entre seis y once años.

Las entidades territoriales que atiendan población desplazada podrán acceder a recursos del Programa de Subsidios a la Permanencia y Asistencia a la Educación Básica del FIS.

El Ministerio de Educación Nacional transferirá recursos a las gobernaciones, especialmente del Fondo Educativo de Compensación, para cofinanciar la ampliación de la cobertura educativa de la población desplazada en edad escolar, la cualificación de la comunidad educativa y el equipamiento escolar.

El Sena, a través de su Programa de Apoyo de Sostenimiento para Capacitación de Alumnos, dará prioridad en el acceso a los cursos de formación técnica a la población joven desplazada y diseñará y ejecutará programas especiales de capacitación para las mujeres desplazadas que propendan por su inserción laboral en el campo.

Los menores de edad, las mujeres campesinas gestantes y lactantes y los ancianos serán objeto de los programas de protección, prevención y atención del ICBF, incluidos los contemplados en la Red de Solidaridad Social. También se promoverá la creación, focalización y reubicación de hogares comunitarios en zonas de desplazamiento, en situaciones especiales de emergencia.

Igualmente, el ICBF vinculará al proyecto de Asistencia Social Familiar y Comunitaria a los miembros del grupo familiar, de tal manera que se facilite la atención terapéutica inicial. Las familias serán vinculadas a los procesos educativos y readaptativos a través de acciones especiales diseñadas en el proyecto.

La atención en salud a pueblos indígenas desplazados se llevará a cabo según lo dispuesto en el Decreto número 1811 de 1990.

La Red de Solidaridad Social apoyará con su Programa Revivir a los ancianos desplazados. Los niños desplazados por la violencia accederán prioritariamente al Programa de Bono Alimenticio a niños en edad Preescolar del área rural, de la Red de Solidaridad Social.

Adicionalmente, la población rural desplazada por la violencia podrá acceder a los programas de empleo rural de la Red de Solidaridad Social y al Programa de Inserción Laboral del Ministerio de Trabajo.

2.3.2 Consolidación y Estabilización Socio-económica del retorno o la reubicación Urbana

La consolidación y estabilización socio-económica urbana, en concordancia con la Ley 9ª de 1989, la Ley 388 de 1997, los Planes de Desarrollo Municipal y los planes de ordenamiento territorial, deberá considerar simultáneamente las siguientes dimensiones de la gestión urbana:

1. Socio-cultural, que permita una adaptación progresiva al medio de vida urbano.
2. Físico-especial, que define el asentamiento como renovación urbana, desarrollo de nuevas áreas de expansión, mejoramiento de zonas subnormales, reubicación de zonas de alto riesgo.
3. Política, que posibilita espacios de integración y participación ciudadana, de organización y autonomía, evitando la estigmatización social.
4. Económico, que promociona la generación de ingresos y la capacitación para el empleo.

5. Medio-ambiental, que contempla acciones para recuperar y proteger los sistemas naturales (zonas verdes, quebradas, etc.) que se ven afectados por los asentamientos y asegurar una sustentabilidad ambiental de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley del Medio Ambiente de 1995.

La consolidación y estabilización socio-económica urbana se centrará, en particular, en los programas relacionados con:

2.3.2.1 Disposición de vivienda y Equipamiento Urbano

Comprende acciones integrales de desarrollo urbano, vivienda y equipamiento social-comunitario. El Ministerio de Desarrollo (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano), en coordinación con el Inurbe y el Sistema Nacional de cofinanciación, de acuerdo con lo establecido en el Decreto número 706 de 1995, la Ley 3ª de 1991 y el literal d) del artículo 26 de la Ley 333 de 1996, deberán desarrollar planes de vivienda nueva, mejoramiento integral de vivienda y entorno, vivienda usada y de vivienda de interés social, para lo cual se tendrá en cuenta la disposición de suelo urbano, la oferta de tierras propiedad del municipio o la aplicación directa de los instrumentos de enajenación previstos en la Ley 9ª de 1989 y Ley 388 de 1997.

Las entidades del orden nacional deberán coordinar con las administraciones municipales, el diseño y la ejecución de las acciones aquí previstas.

El Inurbe, a través del procedimiento ordinario y del excepcional de asignación y entrega de subsidios para construcción de vivienda o mejoramiento, que contempla el Decreto número 706 de 1995, deberá ampliar la cobertura de beneficiarios a la población desplazada por la violencia. Adicionalmente al procedimiento excepcional, se accederá al subsidio de vivienda a través del Programa de Vivienda Urbana y Mejoramiento del Entorno de la Red de Solidaridad Social. Los hogares desplazados con jefatura femenina tendrán acceso prioritario a estos programas.

2.3.2.2. Proyectos productivos y generación de ingresos

Comprende acciones específicas para la asistencia, la capacitación técnica y el acceso al programa de inserción laboral del Ministerio del Trabajo, al plan de empleo urbano de la Red de Solidaridad Social, a las líneas especiales de crédito, en cuanto períodos de gracia, tasas de interés, garantía y tiempos de amortización, de los programas Propyme y Finurbano del IFI. Los hogares desplazados con jefatura femenina tendrán acceso prioritario a estos programas.

2.3.2.3. Capacitación y organización social

Comprende acciones para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y civiles de desplazados, con el propósito de estimular la participación y gestión de la comunidad en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que en el marco de este plan se lleven a cabo. El Fondo Nacional para Desplazados cofinanciará proyectos para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones civiles y comunitarias de los desplazados.

2.3.2.4. Atención social en salud, educación, a la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad

Comprende acciones tendientes a garantizar a las familias desplazadas la continuidad de la atención integral en salud, el acceso a los programas sociales de salud, educación y a los de atención a la niñez, la mujer, las personas de la tercera edad y la juventud.

La población desplazada será vinculada al Régimen Subsidiado de Seguridad Social. Por tanto, las entidades territoriales garantizarán su afiliación a las EPS que manejen dicho régimen.

El Ministerio de Salud hará seguimiento al Plan de Atención Básica de los entes territoriales y en coordinación con la Consejería Presidencial para Desplazados diseñará, ejecutará, a través de organizaciones que certifiquen su experiencia en el tratamiento de poblaciones vulnerables, proyectos de rehabilitación psico-social para los desplazados por la violencia. Las mujeres desplazadas jefes de hogar con hijos en edad escolar serán beneficiarias de los subsidios de la Red de Solidaridad Social para el pago de los costos educativos de sus hijos entre seis y once años.

Las entidades territoriales que atiendan población desplazada, podrán acceder a recursos del Programa de Subsidios, a la Permanencia y Asistencia a la Educación Básica del FIS. El Ministerio de Educación Nacional transferirá recursos a las gobernaciones, especialmente del Fondo Educativo de Compensación, para cofinanciar la ampliación de la cobertura educativa de la población desplazada en edad escolar, la cualificación de la comunidad educativa y el equipamiento escolar.

El SENA, a través del Programa de Apoyo de Sostenimiento para Capacitación de Alumnos, dará prioridad en el acceso a los cursos de formación técnica a la población joven desplazada y diseñará y ejecutará programas especiales de capacitación para las mujeres desplazadas que propendan por su inserción laboral en las ciudades.

Los menores de edad, las mujeres gestantes y lactantes y los ancianos serán objeto de los programas de protección, prevención y atención del ICBF, incluidos los contemplados en la Red de Solidaridad Social. También, se promoverá la creación, focalización y reubicación de hogares comunitarios en zonas de desplazamiento, en situaciones especiales de emergencia.

Igualmente, el ICBF vinculará al proyecto de Asistencia Social Familiar y Comunitaria a los miembros del grupo familiar, de tal manera que se facilite la atención terapéutica inicial. Las familias serán vinculadas a los procesos educativos y readaptativos a través de acciones especiales diseñadas en el proyecto.

La atención en salud a pueblos indígenas desplazados, se llevará a cabo según lo dispuesto en el Decreto número 1811 de 1990.

La Red de Solidaridad Social apoyará con su Programa Revivir a los ancianos desplazados.

3. Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia

La Red Nacional es un instrumento para la recolección y el procesamiento de información sobre población desplazada por la violencia en el país y sobre la ejecución de los programas, proyectos y acciones y sus beneficiarios. Contará con módulos de prevención, de emergencia y atención humanitaria, de consolidación y estabilización socioeconómica y de seguimiento y evaluación del Plan, los programas y las acciones.

Utilizará el servidor central de la Red Nacional de Comunicaciones, instalado en la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, habilitando puntos de red en las entidades del orden nacional vinculadas al Sistema Nacional para la Atención a la Población Desplazada. Contará con una base de datos que manejará una información estadística básica, oportuna y veraz, sobre número de desplazados, conformación de sus grupos familiares, lugares de procedencia y destino y necesidades de atención.

Se conformarán centros de información locales que contarán con diferentes módulos de registro y consulta, los cuales deberán tener una clave de acceso. Esta clave le será entregada al responsable del manejo del punto de red, designado por el Comité local de Atención a la Población Desplazada.

La información consolidada, que se encuentra almacenada en el centro de gestión de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, tendrá un manejo netamente estadístico, administrado por la Consejería Presidencial para los Desplazados. A las entidades que se conecten a la Red se les asignará un nivel de acceso restringido para realizar solamente consultas a nivel de consolidados.

La Red de Información deberá garantizar la recolección de la información en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento y producirá informes periódicos.

4. Observatorio del Desplazamiento Forzado

El Observatorio será un centro de recopilación, consolidación y análisis sistemático de información sobre el desplazamiento forzado a causa de la violencia en el país, de tal manera que permita precisar sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, describir sus particularidades y conocer las dinámicas locales y departamentales, poblacionales y territoriales, los procesos y actores que lo generan, así como determinar las zonas expulsoras y receptoras.

El Observatorio contará con un Centro de Documentación con la información de la Red Nacional de Información sobre Población Desplazada, la Red de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Observatorio de Violencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, las investigaciones, los documentos e informes de organizaciones y centros docentes y especializados, la información de prensa, los informes y reportes de las entidades públicas, de las autoridades civiles, militares y de policía, del Ministerio Público, de las entidades internacionales y demás entidades públicas o privadas que produzcan información relativa al tema del desplazamiento forzado.

El Observatorio creará grupos de trabajo e investigación en los que podrán participar las organizaciones no gubernamentales y privadas que trabajan en el levantamiento de censos o tengan registros sobre población desplazada, con el propósito de consolidar las cifras en relación con la misma.

De igual manera, el Observatorio será el escenario adecuado para que las ONG nacionales o internacionales, las entidades públicas o privadas y los centros de investigación, los investigadores participen en la formulación y ejecución de estudios, análisis y documentos que posibiliten el diseño de planes, programas y acciones para la atención integral a la población desplazada.

El Observatorio deberá producir informes analíticos trimestrales que permitan definir políticas y acciones específicas en relación con las estrategias de atención integral a la población desplazada e informes sobre situaciones críticas para la alerta temprana.

5. Financiación

Para garantizar la adecuada financiación de los programas, proyectos y acciones que este Plan comprende, se contará con:

1. Los recursos que el Presupuesto General de la Nación le asigne al Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, al Fondo Nacional de Calamidades y a los programas y proyectos sociales que ejecutan las entidades del orden nacional que conforman el Sistema Nacional.
2. Los créditos y las donaciones en dinero o en especie que ingresen directamente al Fondo Nacional o a las entidades que constituyen el Sistema y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada.
3. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada.

4. El cincuenta por ciento (50%) de los rendimientos financieros que produzcan los recursos en efectivo, títulos valores o cualquier otro documento representativo de dinero, durante el lapso en que permanezcan bajo administración provisional de la Dirección Nacional de Estupefacientes, según lo dispuesto en la Ley número 333 de 1996 y el Decreto 1458 de 1997, los cuales serán transferidos al Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y al Fondo Nacional de Calamidades, según lo disponga el Consejo Nacional de Estupefacientes.
5. El cincuenta por ciento (50%) de los recursos financieros en efectivo, títulos valores o cualquier documento representativo de dinero que sean objeto de la extinción del dominio, a que se refieren la Ley número 333 de 1996 y el Decreto 1458 de 1997, los cuales se destinarán exclusivamente a la financiación de programas de vivienda de interés social para la población desplazada, los cuales deberán ser trasladados al Inurbe y al Programa de Vivienda de Interés Social en zonas rurales que ejecuta la Caja Agraria en coordinación con la Red de Solidaridad Social, según lo disponga el Consejo Nacional de Estupefacientes.
6. Los recursos que el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Educativo de Compensación transfieran a las gobernaciones y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada.
7. Los demás bienes, derechos o recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia o las entidades nacionales que conforman el Sistema, a cualquier título de conformidad con la ley y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada.
8. Los recursos que los presupuestos departamentales o municipales asignen a proyectos, planes o acciones para la atención a la población desplazada por la violencia.

7. Consideraciones generales

Las entidades del orden nacional responsables de la atención a la población desplazada por la violencia ejecutarán sus planes, programas, proyectos y acciones, de que trata el presente Plan, directamente o a través de convenios de financiación o cofinanciación con los entes territoriales y en coordinación directa con los comités distritales, municipales y departamentales.

Las entidades responsables deberán diseñar y ejecutar sus planes, programas, proyectos y acciones, de que trata el presente Plan, teniendo en cuenta las particularidades regionales y locales, de género, de los grupos étnicos y las costumbres y tradiciones de la población desplazada.

La Consejería para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y la Unidad Dirección Administrativa Especial para los Derechos Humanos acordarán, con las entidades territoriales, previa consideración de la situación de desplazamiento y de las condiciones regionales o locales, planes departamentales o municipales de atención a la población desplazada por la violencia.

Para la eficaz realización del presente Plan todas las entidades responsables de la coordinación y ejecución de las acciones enunciadas en cada estrategia, han definido los procedimientos de intervención en un protocolo que forma parte integral de este Plan.

Artículo 2º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 26 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro del Interior,

Carlos Holmes Trujillo García.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Antonio José Urdinola Uribe.

El Ministro de Defensa Nacional,

Gilberto Echeverri Mejía.

Diario Oficial No. 43225