

ANEXO V

Documento Ejecutivo sobre el desplazamiento
humano forzoso en Colombia
Presidencia de la República

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**Para: Dra. NOHRA PUYANA DE PASTRANA
Primera Dama de la Nación
REPUBLICA DE COLOMBIA**

**De: JORGE MARIO EASTMAN ROBLEDO
Viceministro del Interior
Encargado de las funciones de Consejero
Presidencial para Desplazados**

**Asunto: Documento Ejecutivo sobre el desplazamiento humano
forzoso en Colombia, para la reunión del día lunes 9 de
noviembre a las 11:00 A.M.**

De conformidad con su gentil interés en la problemática relacionada con el desplazamiento humano forzoso en Colombia, remito para su consideración documento ejecutivo, sobre: descripción general del problema, acciones ejecutadas, estrategias y posibles ámbitos de participación del despacho de la primera dama en el tema.

Fecha: 6 de noviembre de 1998

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

I. Diagnóstico

1.1. Descripción General

El desplazamiento forzado por la violencia en Colombia se ha convertido, en uno de los fenómenos sociales y humanitarios más complejos y críticos de la realidad nacional. Es al cabo, la eclosión de un resquebrajamiento social altamente complejo que involucra elementos políticos, económicos, sociales y culturales. Convergen allí, en lo sustancial, las dificultades propias que genera un conflicto armado interno que ha venido acentuándose en el último lustro, por diversas causas, dentro de las cuales no son ajenas ni siquiera las instancias internacionales.

Es una consecuencia de la guerra interna que se padece **–especialmente por la acción de grupos subversivos y paramilitares–**, bajo una lógica de lucha por el predominio territorial y, como una estrategia de guerra.

El desplazamiento forzado por la violencia agrava las condiciones socioeconómicas de las familias y es un obstáculo en la búsqueda de soluciones que les permitan autogestionar sus necesidades básicas en tanto las enfrenta a medios socioculturales diferentes. La mayoría de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado terminan en condiciones inhumanas, 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 la comunidad allí asentada.

Es, en fin, una situación que constituye una de las más graves violaciones a los derechos humanos. De hecho allí se afectan, entre otros, los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, el derecho a la vida, a la integridad física, la seguridad personal, la libertad, la residencia, la unidad familiar. Igualmente constituye una infracción grave al Derecho Internacional Humanitario aplicable a conflictos armados internos y especialmente a la normatividad contenida en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y los artículos 12 y 17 del Protocolo II, puesto que como se indicó, las partes enfrentadas han hecho del desplazamiento forzado también una estrategia de guerra.

1.2. Las consecuencias del desplazamiento

Los principales efectos del desplazamiento son:

Resquebrajamiento del tejido social y la unión familiar, incremento de la miseria social y pérdida de la calidad de vida, con severas repercusiones económicas como: desempleo, disminución de la producción agraria y aumento de la carga fiscal, aumento del vandalismo y los cinturones de miseria en las ciudades receptoras de la población desplazada, pérdida de la credibilidad del Estado en la salvaguarda del orden público, deterioro de la imagen internacional, a partir de la violación del derecho internacional humanitario, los derechos humanos y los derechos de los desplazados

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

externos, desdoblamiento de la zona rural, fraccionamiento de facto del territorio nacional, incremento del poder de los actores armados y finalmente afecta el desarrollo de las ciudades influenciadas por el flujo demográfico no planificado e incide en la efectividad de la planeación y ordenamiento territorial.

1.3. Algunas cifras (magnitud del problema)

El número de personas desplazadas ha sido cuantificado de manera aproximada y probablemente los resultados que se obtengan, a través de los estudios en la materia, no podrán señalar de manera exacta la dimensión real del desplazamiento en el país. El temor a la retaliación y estigmatización y las características del desplazamiento individual y familiar, impiden un registro adecuado y preciso. Parodiando a los criminalistas, puede hablarse de un desplazamiento real y un desplazamiento aparente, merced a la clandestinidad de muchos desplazamientos.

En la actualidad el proceso censo y registro de la población desplazada, por la complejidad y movilidad del fenómeno, las precarias condiciones de financiación reportan los siguientes datos:

Familias censadas por la Consejería Presidencial Mayo/97 – agosto/98	12.243 familias (59.354 personas)
Familias reportadas por autoridades municipales pero sin censar	31.880 familias (152.502 personas)
Familias estimadas por autoridades locales pero sobre las cuales no hay certeza de su localización	23.742 familias (118.720 personas)
TOTAL FAMILIAS	68.516 familias (333.638 personas)

Los departamentos que más han sufrido la llegada de población desplazada en estos tres últimos años son Antioquia con el 22.69 %, Córdoba con el 9.09%, Atlántico con el 9.07%, Santander con el 5.73%. Igualmente y aunque no se ha logrado realizar registros sistemáticos Bogotá, Valle del Cauca y Meta presentan índices preocupantes. Del total de grupos familiares que la Consejería Presidencial para Desplazados habían censado hasta mayo de este año y que alcanzan a 59.354 personas, el 13.36% corresponde a mujeres que se han visto obligadas a ejercer la jefatura del hogar y el 36 % son menores de edad.

II. La Ley 387/97 sobre desplazamiento humano forzoso

La Ley 387 del 18 de julio de 1997 tiene por objetivo primordial, amén de reconocer el problema del desplazamiento interno, adoptar una serie de medidas que dirigen el accionar de las instituciones

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

del Estado hacia la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia. En desarrollo del espíritu legal se han ejecutado una serie de acciones, sin obviar las dificultades administrativas y la poca coordinación efectiva de las gestiones desarrolladas durante el primer año de vigencia (**Antecedentes normativos: anexo 1**).

2.1. Acciones ejecutadas en desarrollo de la Ley

Teniendo en cuenta que el desplazamiento forzado genera una altísima situación de demanda para la atención integral para la población afectada, frente a una bajísima oferta estatal en cumplimiento de las estrategias contempladas en la Ley, deben realizarse las siguientes precisiones:

La oferta del estado en su conjunto (por parte de toda las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada), **constituye el 51% del total de la oferta de atención en Colombia** (que incluye la oferta de organismos no gubernamentales e internacionales) y registra un marcado énfasis en el desarrollo de acciones para la atención humanitaria de emergencia, estrategia en la cual, la mayoría de las entidades del estado, participan en términos de ejecución de recursos para atención alimentaria y, de salud prioritariamente, con menos acciones en aspectos como alojamiento temporal, transporte, elementos de aseo, utensilios de cocina y manejo de abastecimientos.

2.1.1. Acciones desarrolladas en la estrategia de prevención del desplazamiento

Se concretan en: actividades de difusión y capacitación en temas como derechos humanos y derecho internacional humanitario, jornadas de convivencia en las regiones de alto conflicto, impulso y apoyo a foros y cabildos por la paz, impulso de acuerdos y pronunciamientos humanitarios, desarrollo de iniciativas públicas en materia de desplazamiento forzado y apoyo a la conformación de los comités departamentales y municipales de atención. **En esta estrategia el estado ha logrado abarcar un 55% del total de la oferta en materia de prevención.**

2.1.2. Acciones desarrolladas en la estrategia de atención humanitaria de emergencia

Son: alimentación para la población infantil, mujeres embarazadas o lactantes y ancianos, asistencia en salud, apoyo para la construcción de albergues temporales, mejoramiento de centros educativos y ampliación de cobertura en educación para zonas de desplazamientos masivos, algunos programas de empleo urbano y rural en zonas receptoras, orientación jurídica a los desplazados, diseño y puesta en marcha del módulo de emergencia en la red Nacional de información y transferencia de recursos a los comités departamentales y locales para la atención a la población desplazada por la violencia. **En esta estrategia el estado a logrado cubrir 46% del total de la oferta en materia de ayuda humanitaria.**

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

2.1.3. Acciones desarrolladas en la estrategia de estabilización y consolidación socioeconómica

Se sintetizan en: apoyo a programas de seguridad alimentaria, asistencia técnica y capacitación a la población desplazada en la formulación de proyectos productivos y selección de tierras, acompañamiento y asistencia institucional para reactivar económicamente aquellas regiones en donde se produjeron retornos o reubicaciones, fortalecimiento de la red de urgencias en salud e incremento del registro de la población en el SISBEN, entrega de bonos escolares a la población retornada o reubicada, coordinación de procesos de retorno o reubicación, dotación de ropa, algunos programas de subsidio de vivienda en zonas receptoras, fortalecimiento y creación de nuevos hogares de bienestar familiar y restaurantes escolares y, finalmente compra de tierras para la población desplazada. **En esta estrategia el estado a logrado cubrir el 44% del total de la oferta en esta materia.**

2.1.4. Acciones desarrolladas en la estrategia de protección a la población desplazada por la violencia

Se traducen en: acciones interinstitucionales encaminadas a verificar las condiciones de seguridad de las regiones para propiciar el retorno de la población desplazada, orientación para la seguridad individual, la seguridad colectiva o el refugio en otro lugar, atención a víctimas, denuncias por ataques a la misión médica, mediación ante las autoridades competentes, recepción de denuncias, acciones de control y vigilancia a las actuaciones de las autoridades competentes y asesoría jurídica. **En esta estrategia el estado a logrado cubrir el 48% del total de la oferta en esta materia.**

2.2. Evaluación de las políticas y cobertura de las estrategias

Si bien el conjunto de medidas en desarrollo de la Ley, ha representado un avance en el tratamiento del tema, se han identificado una serie de puntos críticos que requieren una revisión cuidadosa:

- Se asumió una política de asistencia social de contingencia, aislando el fenómeno del desplazamiento de la estrategia de paz y de los procesos de concertación nacional, con ello se ha terminado por combatir el desplazamiento en sí mismo y no las causas que lo generan.
- Existe un grave problema de coordinación en la actuación de las entidades estatales del nivel nacional entre sí y de estas con las instancias departamentales y locales.
- Existe paralelismo y yuxtaposición de funciones en las diversas entidades y, complejos procesos burocráticos para la realización de las estrategias.
- La falta de reglamentación de la Ley 387 de 1997 ha sido un impedimento para la respuesta estatal, pues no hay una clara delimitación de competencias y definición de procedimientos que agilicen la atención para desplazados.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Las instituciones responsables de desarrollar las estrategias adolecen de una adecuada e capacidad financiera, logística y técnica.
- El gasto público destinado a la atención de la población desplazado no ha sido evaluado satisfactoriamente y existe dispersión de fondos y recursos.
- No hay una adecuada coordinación con las ONG's, la iglesia y la cooperación internacional que juegan un papel importante y subsidiario en el desarrollo del tema.

III. Prioridades y necesidades

3.1. Lineamientos del nuevo gobierno

Las estrategias que el Gobierno Nacional plantea para conjurar el problema son:

- Integración del problema como política general del Gobierno. Como el desplazamiento es efecto del conflicto armado interno, debe estar en todo de conformidad con las políticas generales del Gobierno en relación con los diferentes actores del conflicto.
- Más Estado Social. Las políticas, en todo caso, toman como presupuesto no la concepción paternalista sino la de Estado social, lo cual impone un cambio de énfasis en las directrices hasta ahora señaladas. El énfasis en la prevención, propiciará que la consolidación y estabilización socioeconómica se den "a priori" y no a partir de la presión que de facto marca el desplazamiento. Sobre este enfoque se hace necesaria la creación de estrategias que dignifiquen al desplazado conjurando el paternalismo, mediante el intercambio de los beneficios económicos planteados en la Ley por fuentes productivas y de empleo que constituyan verdaderas soluciones de fondo. De otra parte ha de depurarse el esquema de desarrollo regional y hacer énfasis en la planificación de infraestructura y recursos agrarios a nivel local. De igual forma deben revisarse los mecanismos de acceso a la propiedad y crear herramientas de fácil acceso para la titularización de las tierras. Finalmente debe iniciarse un proceso de educación nacional para convertir el fenómeno en un proceso de responsabilidad social y no solamente estatal.
- Incluir el problema del desplazamiento dentro del proceso de paz. El proceso de paz cumple una función importante para obtener como compromiso inicial de los actores armados por fuera de la ley, la observancia plena y la verificación del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, con el fin de evitar, entre otros, el desplazamiento de la población civil.
- Establecer territorios humanitarios de paz y acuerdos regionales humanitarios. El gobierno creará los instrumentos necesarios para que todo territorio donde exista población civil amenazada por la violencia, sea territorio de paz, la garantía de la inmunidad de los no combatientes exige que las partes en conflicto únicamente deben dirigir sus operaciones contra objetivos militares.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Concertar una mayor cooperación y coordinación con la comunidad internacional y con el sector privado. El gobierno nacional demandará un mayor compromiso de la comunidad internacional en lo que a suministro de mayores recursos y control al comercio de armas se refiere, debe fortalecerse el intercambio informativo sobre atención a desplazados, por cuanto de la fluidez de la información y de su reciprocidad dependerá la optimización de todos los procesos que pretendan frenar el problema, sus causas y consecuencias. Así mismo, siendo el desplazamiento un fenómeno social deberán crearse los mecanismos que involucren al sector privado, en la resolución del problema.
- Evaluar y mejorar la coordinación del Sistema Nacional de Atención a la población desplazada por la violencia, así como realizar la reglamentación legal. El gobierno considera importante depurar los procedimientos y gestiones a cargo de las diversas instancias para optimizar la ejecución de la Ley, así como de los decretos que la reglamenten, pues como se ha observado la coordinación de todas las instituciones públicas y privadas del orden nacional y territorial que realizan planes, programas y acciones específicas para la atención a dicha población, ha entrado en crisis.

IV. Actividades que en materia de desplazados podría ejecutar el despacho de la primera dama

Conocedores de la inmensa preocupación que tiene la Primera Dama por este tema de alta sensibilidad social y que golpea profundamente a nuestra sociedad, consideramos que su despacho podría intervenir ejecutando las siguientes estrategias:

- Liderar un proceso de sensibilización (mediante campañas publicitarias y otros mecanismos) en el ámbito nacional y territorial, con el propósito de comprometer a la sociedad en general para dignificar al desplazado víctima de la violencia.
- Abanderar procesos de cooperación internacional en coordinación con la Consejería Presidencial para Desplazados y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Realizar actividades sociales para recaudar fondos destinados a la atención integral a la población desplazada.
- Establecer brigadas de voluntariado para brindar ayuda humanitaria a la población afectada por el fenómeno en las diferentes zonas del país.
- Salvaguardar la imagen del Gobierno Nacional ante la comunidad internacional destacando su compromiso incondicional frente al problema del desplazamiento humano forzado.
- Las demás estrategias que juzgue convenientes para atenuar los efectos de este fenómeno.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Salvaguardar la imagen del Gobierno Nacional ante la comunidad internacional destacando su compromiso incondicional frente al problema del desplazamiento humano forzado.
- Las demás estrategias que juzgue convenientes para atenuar los efectos de este fenómeno.

ANEXO No. 1

Antecedentes Normativos

En septiembre de 1995 el CONPES aprobó el documento 2804 -I Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este Programa se propuso, en el marco del retorno voluntario a los lugares de origen o el reasentamiento en otras zonas del país, generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada y definió una estrategia de prevención del desplazamiento y protección del desplazado, otra de atención humanitaria de emergencia y, una última, de consolidación y estabilización de la población desplazada.

En vista de que los modelos de gestión y financiación previstos para la puesta en marcha del programa no resultaron adecuados, en mayo de 1997 el mismo CONPES aprueba el documento 2924 mediante el cual se crean el Sistema Nacional de Atención a Desplazados, el Fondo Nacional y la Red para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se definen los parámetros de formulación del Plan Nacional.

Con posterioridad (18 de julio de 1997) se sancionó la Ley 387 en la cual se adoptaron medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia.

La ley recoge las directrices señaladas por los documentos CONPES, establece la responsabilidad del Estado en la atención integral de la población desplazada y asigna funciones que obligan a las entidades que constituyen el sistema nacional de atención integral: Incora, Instituto Colombiano de Bienestar familiar, Fondo Agropecuario de Garantías, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto de Fomento Industrial, Sistema General de Seguridad Social en Salud, la red de solidaridad social, la dirección nacional para la equidad de la mujer, Sistema Nacional de Cofinanciación, el Fondo de Inversión Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Sena, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Televisión, el Instituto Nacional de Reforma Urbana (Inurbe) y al Ministerio Público. Además, forman parte del sistema, las Consejerías Presidencial para los Desplazados, para los Derechos Humanos y para la Política Social, los Ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público, Defensa, Desarrollo Económico, el Departamento Nacional de Planeación y el Alto Comisionado para la Paz.

La ley también obliga al Gobierno Nacional a diseñar el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que fue adoptado mediante el decreto 173 de 1998.

De otra parte, distintas entidades nacionales han expedido decretos, acuerdos y resoluciones que les han permitido actuar en correspondencia con sus responsabilidades legales y de política, son:

- Decreto 1165 de 1997 por el cual se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.
- Decreto 2217 de 1996 por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada, y faculta al INCORA y otras entidades y organizaciones vinculadas al proceso de reforma agraria para preparar los proyectos productivos complementarios, la consecución de los créditos de tierras y producción y apoyar la gestión empresarial rural.
- Acuerdos 18 de 1995 y 06 de 1996 del INCORA que definen los criterios de elegibilidad y selección de la población desplazada beneficiaria de los programas especiales de adquisición de tierra.
- Decreto 976 de 1997, por el cual se faculta al Fondo Nacional de Calamidades financiar acciones para la atención humanitaria de emergencia, la sostenibilidad para el retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada.
- Decreto 1458 de 1997, el cual faculta al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, disponer hasta el 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 No. 333 de 1996, los cuales se destinarán a la financiación de planes, programas y proyectos para la población desplazada; Además, dispone que el 50% de los recursos financieros en efectivo, títulos valores o cualquier documento representativo de dinero que sea objeto de la extinción del dominio, a que se refiere la Ley No. 333 de 1996 y el Decreto 1458 de 1997, se destinarán exclusivamente a la financiación de programas de vivienda de interés social para la población desplazada.
- Decreto 2957, por el cual faculta, por un año, a la Registraduría Nacional del Estado Civil para adelantar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de las personas desplazadas.
- Acuerdo 06 de 1997 del ICBF, que define a las familias desplazadas como beneficiarias directas de sus programas.
- Acuerdos 59 y 85 de 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que declara, el primero, el desplazamiento masivo de población por causa de la violencia como evento catastrófico posibilitando de esa manera la prestación de servicios de salud para la atención de

los desplazados y, el segundo, facultando al Ministerio de Salud firmar convenios con entidades públicas del orden nacional, territorial o instituciones públicas prestadoras de servicios de salud para atender los riesgos medioambientales, de nutrición y sicosociales a los que está expuesta la población desplazada por la violencia.

- Además, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud expidió en 1997 los Acuerdos 44, que permite poner en ejecución Planes Municipales de Vida, Salud y Paz; 72 y 74, que modifican el Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado, adicionando la rehabilitación y el trauma en la atención hospitalaria en zonas de conflicto y el 77 de 1997, que reglamenta la movilidad de los seguros para poblaciones migrantes.
- Decreto 501 de 1998, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.