

INTRODUCCIÓN

Este documento propone un plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia. Se propone reorganizar y simplificar el marco institucional de la política actual y fortalecer los sistemas de información sobre desplazamiento forzado en el país. Este plan de acción es parte de la estrategia de Democratización y Desarrollo Social del Plan Colombia y, en particular, desarrolla el objetivo de recuperar las responsabilidades centrales del Estado en relación con la promoción y el respeto por los derechos y la dignidad humana. En conjunto, estos elementos apuntan a la conformación de un esquema institucional más eficaz, que incentive la participación de los municipios y departamentos en desarrollo de sus responsabilidades frente al tema, facilite la rendición de cuentas y permita superar el tradicional enfoque asistencialista y de emergencia.

Como un todo, las acciones que este documento somete a consideración del CONPES se enmarcan dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, ponen en marcha parte de los objetivos del Plan Colombia y hacen efectivo el compromiso del gobierno de promover el respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

I. DIAGNÓSTICO

La Ley 387 de 1997 define como desplazada a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de residencia y las actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. Las razones que conducen al desplazamiento son: 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.

A. Magnitud y características del desplazamiento forzado

De acuerdo con información de la Red Nacional de Información y la suministrada por las gobernaciones departamentales al Ministerio del Interior, se estima que actualmente existen 400.000 personas desplazadas. Desde el punto de vista de la evolución geográfica, el fenómeno del desplazamiento interno causado por el conflicto armado involucra a 139 municipios. De estos, 80 municipios exclusivamente expulsan población por causa del conflicto armado, 40 expulsan y reciben, y 19 son sólo receptores de población desplazada (ver anexos 2 y 3). Los municipios expulsores se concentran fundamentalmente en el Urabá ampliado, el centro del Choco, el sur de Bolívar, el Magdalena Medio, el Catatumbo, la Sierra Nevada de Santa Marta y los departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta. Los municipios que reciben población desplazada son, en general, grandes y medianas ciudades.

De las características demográficas de estos grupos poblacionales se pueden mencionar las siguientes: el 44.1% de las familias tienen a mujeres como jefes de hogar; el 23.2% de la población son niños menores de 7 años y el 16.7% pertenece a grupos étnicos (ver anexo 5).

Aunque las estimaciones de la Red Nacional de Información señalan que desde 1996 se han desplazado un número cercano a las 25.000 familias al año, se espera que para los próximos años esta cifra disminuya como resultado del avance en los procesos de negociación con los grupos armados, de la implementación del Plan Colombia, y de las acciones en pro de los derechos humanos y la prevención del desplazamiento forzado.

B. Aspectos institucionales y legales

La formulación de políticas y las acciones de respuesta del gobierno colombiano frente al desplazamiento se han dado a través de los documentos CONPES 2804 de 1995 y 2924 de 1997, la Ley 387 de 1997, y el Decreto 173 de 1998. La estrategia ha buscado el retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada, la recuperación de una base económica para las familias y el desarrollo de las zonas expulsoras y receptoras.

Sin embargo, estas políticas han enfrentado una dispersión de competencias (19 entidades públicas involucradas)¹, así como la ausencia de un sistema de seguimiento y de un sistema de indicadores de gestión que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas. Igualmente, la concentración de actividades en las instituciones del Estado ha impedido articular y complementar sus acciones con las de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales con amplia experiencia. Finalmente, se debe trabajar en mejorar la oferta institucional que canalice los esfuerzos técnicos y financieros de forma más equitativa entre las regiones².

C. Sistemas de información

En cuanto a la información, hay dispersión en las fuentes que estiman el número global de desplazados, y deficiencias en el registro de la población, el seguimiento y los mecanismos de alerta temprana. Dichas deficiencias se deben a la ausencia de una metodología única, lo cual ha dado lugar a estimaciones no oficiales que generan confusión y que impiden tener una dimensión real del problema.

La ausencia de un mecanismo de Alertas Tempranas hace difícil prevenir la ocurrencia del desplazamiento, así como preparar y movilizar a la población en alto riesgo. Se necesita también promover instancias técnicas responsables de analizar la información y desarrollar mecanismos que permitan comunicar de manera oportuna a las entidades responsables.

Adicionalmente, se requiere hacer efectiva la responsabilidad y participación de los departamentos y municipios en la identificación e implementación de soluciones al desplazamiento, toda vez que tanto las causas como los efectos del mismo tienen características de naturaleza regional y local. En consecuencia, en el marco del proceso

¹ Consejo Nacional de Estupefacientes, Consejería Presidencial para la Política Social, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, ICBF, INCORA, INURBE, Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Salud, Educación, Agricultura, Desarrollo Económico, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Red de Solidaridad Social y SENA.

² Por ejemplo, mientras que Urabá, Chocó, o Meta concentran gran parte de la oferta institucional, el sur oriente del país (Putumayo, Caquetá, Guaviare), a pesar de su crítica situación, no registran ningún tipo de presencia institucional de apoyo.

de descentralización es necesario que tanto la política como los instrumentos que se diseñen cuenten con una adecuada articulación entre los niveles nacional, regional y local.

Por último, puesto que el desplazamiento es uno de los principales factores asociados con el conflicto armado y con la vulneración de derechos fundamentales, es necesario que las acciones en esta materia se articulen a los lineamientos y políticas del gobierno dirigidas a garantizar la prevalencia, y cumplimiento de los principios universales de protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

D. Acciones adelantadas

Desde su inicio, el gobierno ha desarrollado acciones de retorno y reubicación de la población desplazada, mejorado la asistencia humanitaria de emergencia y fortalecido el sistema para la atención integral del desplazamiento.

1. Acciones emprendidas para el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica

Bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social se vienen adelantando procesos de retorno como los de las comunidades de la cuenca del río Cacarica, en Ríosucio, las veredas El Diamante, Tolobá, Cascajal y el Divino Niño, del municipio de Tierralta; el corregimiento de Carmen de Cucú, en San Pablo; el municipio de Carepa; las veredas de Mesopotamia y Pueblo Nuevo, en Carmen de Atrato; y el corregimiento de Playón de Orozco, en el municipio de El Piñón. Para estos programas se están apoyando proyectos de seguridad alimentaria, de producción y vivienda.

La experiencia de retorno de mayor impacto es la de la cuenca del río Cacarica. Las familias salieron de su territorio hace 32 meses y actualmente se encuentran asentadas en Turbo, en los corregimientos de Bocas del Atrato y Bahía Cupica. El programa de retorno consiste en un proyecto de vivienda; un apoyo productivo sostenible ambientalmente; el destaponamiento de los ríos Perancho y Peranchito; el montaje de una casa de justicia como un esquema de seguridad civil; y la titulación colectiva de su territorio por una extensión de 103.000 hectáreas.

Así mismo, se apoyó el retorno inmediato de 4 mil personas provenientes de La Gabarra y, con el apoyo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el retorno de 10 mil personas del sur de Bolívar que se desplazaron a Barrancabermeja. En este último caso, paralelamente al retorno se puso en marcha un proceso de concertación con la población involucrada, que dio lugar a la identificación conjunta de necesidades y acciones enmarcadas dentro de un plan de desarrollo regional.

En los casos en que la población no ha podido retornar por razones de seguridad o porque ya se encuentra asentada en las zonas rurales o urbanas, se han adquirido, a través del INCORA, los predios de reubicación de esta población, con el fin de culminar los procesos allí iniciados. Estas labores se han adelantado en coordinación con el Ministerio de Agricultura, las entidades territoriales respectivas y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Dichos procesos, que consisten en desarrollos productivos y soluciones de vivienda, se adelantan actualmente en Altamira, Jerusalem, San Marino, Ataco, Armero, Guayabal, Icononzo, Rioblanco y Roncesvalles.

Igualmente, a través de proyectos productivos se ha venido apoyando la estabilización socioeconómica de 350 familias que por voluntad propia solicitaron reubicación en Bogotá. Además, se definió la reubicación de 100 familias en Quibdó. En este caso se encuentra próximo a iniciarse, en asocio con la Cruz Roja Colombiana, la Cruz Roja Española y la Alcaldía, un proyecto de vivienda temporal y de apoyo a proyectos productivos. Por último, se reubicaron familias indígenas de Arwacos provenientes de la Sierra Nevada, en un predio de Soledad, Atlántico, y se apoyó la construcción de sus tambos.

2. Asistencia humanitaria de emergencia

En las primeras etapas del desplazamiento, la Red de Solidaridad, junto con otras instituciones, ha brindado asistencia alimentaria, alojamiento temporal y atención en salud, en los municipios de Carmen de Bolívar, Mutatá, Turbo, Malambo, Dabeiba, Bogotá, San Jacinto, Curumaní, Juradó, Bahía Solano, Cabuyaro, Cúcuta, Carmen de Chucurí, Ibagué, Roncesvalles, Buenaventura, Buga y Jamundí. Adicionalmente, se están suscribiendo convenios de cooperación con la Asociación de Scouts de Colombia en

Bogotá y con la Cruz Roja Colombiana para asistir, inicialmente, a Medellín, Cali, Quibdó y Soacha.

3. Fortalecimiento institucional

En el último año, con el objetivo de fortalecer la acción del Estado frente al desplazamiento forzado y lograr una eficiente coordinación entre todas las entidades que participan, se ha mejorado el marco institucional, en los siguientes aspectos:

Mediante el Decreto 489 de 1999, se designó a la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Mediante el Decreto 1547 de agosto de 1999, se trasladó el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada, del Ministerio del Interior a la Red de Solidaridad Social.

Se trasladó el Registro Nacional para la Población Desplazada del Ministerio del Interior a la Red de Solidaridad Social. El registro se está desarrollando mediante un esquema descentralizado, a través de las delegaciones departamentales.

Se conformó entre la Red de Solidaridad Social y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) una Unidad Técnica Conjunta (UTC) con el fin de contar con una instancia técnica calificada en el diseño y puesta en marcha de esquemas de operación. El objetivo es brindar apoyo inmediato en asistencia humanitaria de emergencia, desarrollo jurídico, sistema de registro, información, seguimiento y evaluación; así como asesoría en retorno, reubicación y cooperación internacional. Adicionalmente, se suscribieron dos acuerdos de intención (17 de octubre de 1996 y 28 de enero de 1999), para recibir cooperación del ACNUR para el tratamiento del desplazamiento en las fronteras del país con Venezuela, Panamá y Ecuador.

Se están poniendo en operación dos nuevas delegaciones subregionales de la Red de Solidaridad Social en Barrancabermeja y Apartadó para atender el desplazamiento en el Magdalena Medio y el Urabá.

Se encuentran en proceso de instalación y fortalecimiento las Unidades de Atención Integral a la Población Desplazada en Quibdó, Medellín, Cali, Soacha, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla y Villavicencio.

Se han invertido aproximadamente \$7.500 millones, de los cuales cerca de \$5.600 millones corresponden a inversión de la Red de Solidaridad Social y el resto a aportes de otras entidades.

II. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PLAN COLOMBIA

El desplazamiento forzado se origina en el conflicto armado, por lo cual la política de prevención y atención de este problema es concomitante con la política para la promoción y el respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, liderada por la Vicepresidencia de la República. De otro lado, la Política de Atención y Prevención del Desplazamiento Forzado se circunscribe dentro de las estrategias para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado contenidas en el Plan Colombia.

La política de derechos humanos presentada por el actual gobierno plantea como objetivos el respeto, la promoción y garantía de los derechos fundamentales, la humanización del conflicto y el diseño de herramientas para la atención de las violaciones de los derechos. De esta manera, la política de atención a la población desplazada busca contrarrestar y solucionar una de las formas más radicales de violación de los derechos humanos.

Las políticas de Derechos Humanos y de Atención a la Población Desplazada estarán articuladas con las acciones del Estado orientadas a la prosperidad económica y social, el fortalecimiento de la seguridad nacional y de justicia y, primordialmente, el logro de la paz. Estas estrategias, planteadas en el Plan Colombia y revisadas en forma integral, indican claramente la forma como el Gobierno pretende hacer frente al desplazamiento forzado por la violencia:

Al aceptar que el conflicto es la principal barrera para la protección de los derechos humanos, la estrategia de paz, con base en una solución negociada, es el objetivo primordial de la actual administración y del Estado.

Mientras persista el conflicto, el Estado buscará proteger a la población de las agresiones de los actores armados. Por esta razón, se requiere una fuerza pública mejor dotada y

más tecnicada, con un compromiso indiscutible de actuar apegadas a las normas del Estado de Derecho, como garantes de la protección de los derechos humanos. De igual manera, el avance en la estrategia antinarcoóticos, coordinada por la fuerza pública, permitirá mitigar los efectos sobre la población que habita en las zonas más afectadas por las incursiones de los actores armados al margen de la ley.

A través de la política de Derechos Humanos, se buscarán acuerdos humanitarios y compromisos por parte de los actores armados, con el fin de proteger a la población civil objeto del desplazamiento.

La prevención y protección de los derechos de la población requiere de un sistema de justicia fuerte, ágil y que permita el acceso equitativo de la población a los servicios de justicia.

En este mismo sentido, se evita la repetición de los hechos que causan el desplazamiento, con la estabilización de la economía, el fortalecimiento de programas para la generación de empleo y el crecimiento regional y nacional.

III. OBJETIVOS DE LA POLITICA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En particular la política busca:

- Prevenir el desplazamiento forzado a partir de un sistema de alertas tempranas que permita prever situaciones de riesgo, mejorar las condiciones de seguridad en las zonas de alto riesgo y generar transformaciones locales que disminuyan la vulnerabilidad de la población.
- Prestar atención humanitaria a las personas desplazadas, bajo estándares mínimos de calidad, y mejorar la provisión de estos servicios a través de la conformación de alianzas entre el Estado, las ONGs y las agencias internacionales especializadas.
- Promover la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas a través de incentivos al retorno voluntario.

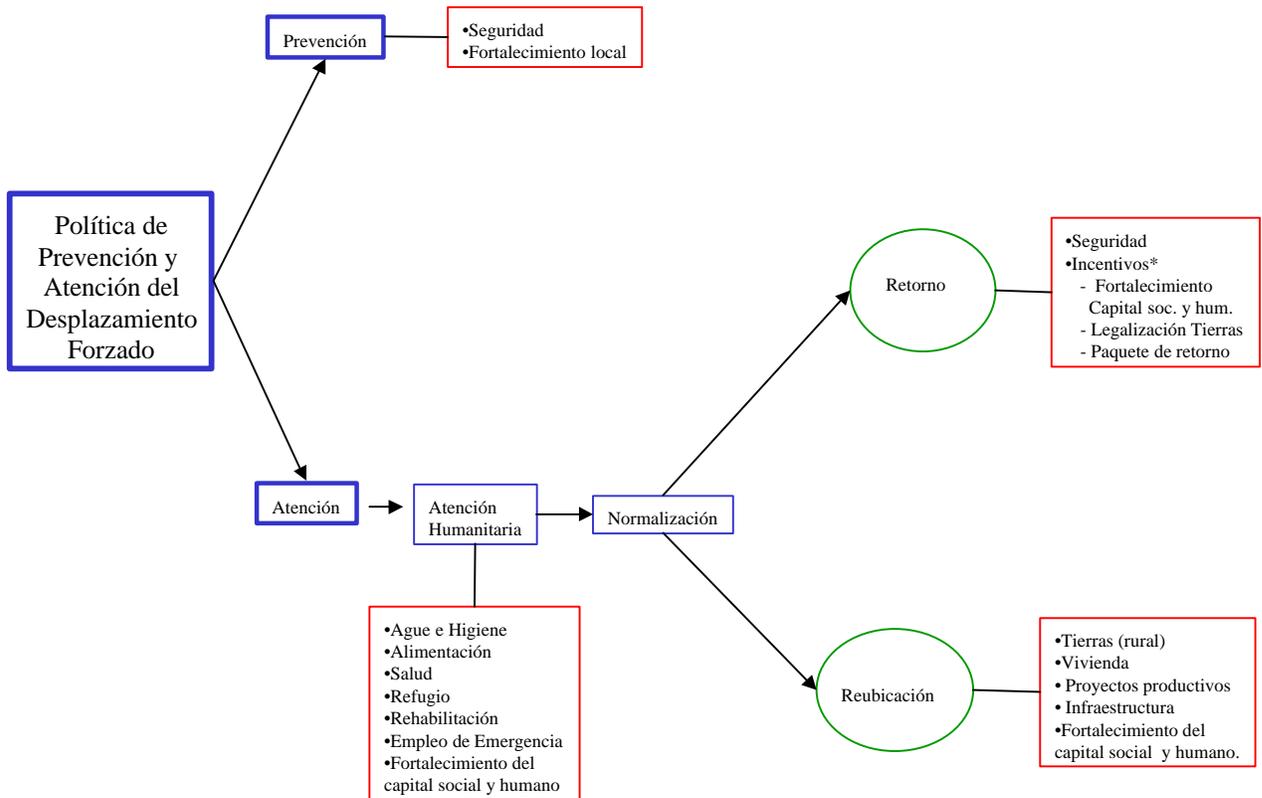
- Establecer mecanismos para proteger a la población antes, durante y después del desplazamiento.
- Simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.
- Establecer un esquema de ejecución descentralizada, que tenga en cuenta la responsabilidad de los municipios y los departamentos, y facilite la participación del sector privado, agencias internacionales, Iglesia y ONGs, en alianza con el Estado.
- Fortalecer la Red Nacional de Información sobre Desplazamiento, con base en un sistema de estimación global, un mejor sistema de registro con mayor cobertura, y con mecanismos de seguimiento y evaluación.

IV. PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL

En el marco de los objetivos de política señalados, el enfoque adoptado por el Gobierno Nacional para atender a la población desplazada busca: a) enfrentar las causas estructurales del fenómeno del desplazamiento, b) trascender el tradicional enfoque asistencialista y puramente de emergencia, c) fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas, d) abordar el diseño y la ejecución de las acciones bajo un enfoque poblacional y territorial consistente con la heterogeneidad del fenómeno del desplazamiento forzado, y e) involucrar a la sociedad civil y al sector privado en la ejecución de acciones.

Este plan de acción se dirige, en primera instancia, a fortalecer los mecanismos de prevención del desplazamiento y a promover y garantizar la consolidación del retorno voluntario; busca mejorar igualmente las acciones transitorias de atención humanitaria de emergencia, proteger a los afectados y reubicar y estabilizar socioeconómicamente a la población desplazada (Ver figura 1). En segundo lugar, el plan prevé un conjunto de acciones complementarias: fortalecer el marco institucional y consolidar el sistema de información.

Figura 1
Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento
Esquema



A. Componentes del Plan de Acción

El Plan de Acción está organizado en torno a los componentes de prevención, atención humanitaria, retorno, reubicación, estabilización socioeconómica y protección.

1. Prevención

La prevención del desplazamiento está dirigida a aquellas regiones o localidades en riesgo a causa del conflicto armado, mediante su detección temprana y su neutralización. En caso de ocurrencia del evento, se busca que la comunidad lo afronte en forma organizada y planificada, minimizando impactos como la pérdida de vidas, desaparición de personas, o daños a la integridad. Bajo este enfoque, la estrategia busca que las organizaciones responsables puedan prever y planear las acciones y

procedimientos para prestar la asistencia humanitaria de emergencia en los sitios de recepción de la población desplazada. En consecuencia, la acción del Estado está dirigida a neutralizar las causas del desplazamiento y, cuando ello no sea posible, a fortalecer la capacidad de respuesta local para enfrentar sus efectos. Para ello se han previsto cuatro estrategias:

a. Seguridad

Para disminuir la incidencia del desplazamiento a través de la provisión de seguridad en los municipios de mayor riesgo, el Ministerio de Defensa establecerá un mecanismo operativo para la fuerza pública con base en la información de alertas tempranas. Así mismo, definirá las responsabilidades de la fuerza pública, en la misma línea de la Directiva Permanente No. 008 de 1998³, la cual se adecuará a lo dispuesto en el presente documento. En el corto plazo, el Ministerio definirá mecanismos de acción para la protección de la población e impartirá instrucciones a las distintas jurisdicciones que se encuentran en zona de riesgo, de acuerdo con la información que periódicamente le sea suministrada por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior. Adicionalmente, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, promoverán la conformación de un grupo élite humanitario a cargo de la Policía Nacional, con la función exclusiva de brindar protección y seguridad a la población desplazada.

b. Fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores

En los municipios receptores, la Red de Solidaridad Social apoyará a las autoridades para promover y fortalecer la gestión de los comités municipales, distritales y departamentales de atención a la población desplazada, que cumplen una función preventiva. Apoyados por la Red de Solidaridad Social, estos comités establecerán acuerdos con la Cruz Roja Colombiana y el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR, para adelantar jornadas de capacitación a los miembros de la fuerza pública en prevención de situaciones de desplazamiento, derechos de los desplazados, protección y

³ Por medio de esta directiva, el Ministro de Defensa Nacional imparte al Comando General de las Fuerzas Militares y a la Dirección General de la Policía Nacional y demás dependencias comprometidas, instrucciones relacionadas con el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

normas del Derecho Internacional Humanitario. Igualmente en las ciudades receptoras, se apoyará la conformación de unidades de atención y orientación para la población desplazada.

Complementariamente, la Red de Solidaridad Social coordinará con el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo la focalización de los programas de fortalecimiento del sistema judicial; acercamiento de la justicia al ciudadano; y fortalecimiento de las personerías municipales, con el fin de mejorar la confianza en las instituciones del Estado y de dotar de mecanismos de protección a la población. Así mismo, junto con el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, pondrá en marcha mecanismos de comunicación de las instancias locales y la población con el sistema de alertas tempranas. Con base en este sistema, el Ministerio movilizará a las autoridades y a la fuerza pública, y coordinará la presencia en zonas de riesgo de delegaciones de organismos nacionales o internacionales que contribuyan a disminuir las tensiones potenciadoras de desplazamientos.

c. Promoción de la paz cotidiana y la seguridad

Esta estrategia consiste en el fortalecimiento y promoción de organizaciones regionales y locales para prevenir los factores de riesgo asociados con la violencia cotidiana. Estos factores inciden en la decisión de las comunidades de desplazarse, y aparecen en los lugares donde la población afectada se ve obligada a asentarse. Particularmente, se trata de mecanismos de prevención a través de la pedagogía, la participación ciudadana, los mecanismos alternativos de justicia y las comunicaciones.

Para su implementación, la Red de Solidaridad Social coordinará con los municipios y departamentos las siguientes acciones: a) puesta en marcha de observatorios locales, articulados al Sistema de Alertas Tempranas; b) programas demostrativos basados en medios de comunicación popular; c) fomento de las redes comunitarias de mediación y justicia, capacitando a organizaciones comunitarias; y d) programas de promoción de modelos de control social en las comunidades.

d. Comunicaciones para la prevención

La Red de Solidaridad Social coordinará con la Defensoría del Pueblo y la Vicepresidencia de la República, la ejecución de una estrategia de comunicaciones para la difusión y respeto a los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, que involucre activamente a las entidades regionales y locales. Esta estrategia estará encaminada a: a) alertar y hacer conscientes a las comunidades sobre los efectos del desplazamiento forzado, y sobre las alternativas de organización comunitaria para prevenirlo y enfrentarlo, así como para reaccionar en forma organizada; b) difundir experiencias exitosas de sensibilización y control social; y c) articular la acción de denuncia de las comunidades al sistema de alertas tempranas para la prevención.

2. Atención Humanitaria

La consecuencia más inmediata del desplazamiento es la insatisfacción de necesidades básicas de la población, asociada con una situación de desprotección y vulnerabilidad, especialmente de niños y mujeres. La estrategia de atención humanitaria prevé la puesta en marcha de servicios de emergencia, la atención diferencial por grupos vulnerables, y programas especiales de educación y salud.

a. Servicios de Emergencia

El Estado prestará temporalmente servicios de nutrición y ayuda alimentaria, refugio y salud para la población desplazada. Se dará un soporte alimenticio y atención especial para quienes padecen de desnutrición. Se proporcionarán lugares temporales que brinden protección frente a las condiciones climáticas y privacidad, y que cuenten con servicios básicos. Por último, se elaborarán diagnósticos sobre el estado de salud de la población, se promoverá la atención y el control de las enfermedades contagiosas, el cuidado médico apropiado y la educación en salud e higiene. El esquema de atención humanitaria coordinado por la Red de Solidaridad Social contará con los siguientes instrumentos: campamentos móviles para desplazamientos colectivos; centros de alojamiento transitorio de carácter semirural; y unidades de atención y orientación en ciudades receptoras de población desplazada.

Puesto que los desplazamientos pueden ser masivos, familiares o individuales, la Red de Solidaridad Social, con el apoyo de la UTC, diseñará y pondrá en marcha procesos para mejorar la atención humanitaria de emergencia, mediante sistemas de administración delegada, garantizando el cumplimiento de estándares mínimos de calidad universalmente reconocidos.

La UTC asesorará a los principales municipios receptores en el diseño de una respuesta local que incluya la definición de recursos humanos necesarios, las fuentes de recursos financieros y un inventario de los suministros. Dichas asesoría dependerá de la etapa en que se encuentre el desplazamiento⁴ y de las características de la población a ser atendida, para lo cual se establecerá una atención diferencial, con base en los siguientes criterios:

i. Edad

El énfasis de la atención está en la niñez. En primer lugar, para evitar la vulnerabilidad extrema de los niños, en ningún caso podrán ser separados de sus familias como parte de las acciones de atención. En segundo lugar, en los asentamientos de emergencia se establecerán espacios de interacción social para recuperar la confianza de los niños e iniciar la elaboración psicológica del trauma. En el período de transición, se procurará el ingreso de los niños a la escuela, buscando evitar la discriminación y la exclusión, y se promoverá su nivelación en el grado en el que se encontraban en el momento del desplazamiento.

En todas las etapas de la atención, los responsables de brindarla deberán involucrar a los niños en la identificación de sus necesidades y promover un trabajo pedagógico con adultos para que entiendan que el niño es un actor social fundamental. El personal responsable de la atención de los niños deberá recibir una adecuada

⁴ i) **Urgencia:** Intervención de crisis que requiere acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población para mitigar las necesidades básicas de alimentación, salud, alojamiento, y salubridad pública, durante las primeras 72 horas a la ocurrencia de un desplazamiento; ii) **Emergencia:** tiempo en el cual se presta atención humanitaria en todos sus componentes, mientras se define un asentamiento temporal, y iii) **Transición:** tiempo a partir de la ubicación de la población en un asentamiento temporal. Incluye acciones en protección, asistencia humanitaria y fortalecimiento de sus capacidades para el desarrollo social y económico que faciliten el retorno o reubicación. Adicionalmente, involucra rehabilitación psicológica y promoción de la confianza y la convivencia.

capacitación que les permita promover un trabajo pedagógico, en donde los niños y los padres estén involucrados, para lo cual se buscará el apoyo de entidades nacionales e internacionales con experiencia. La Red de Solidaridad Social establecerá convenios con el ICBF y con organizaciones especializadas para desarrollar este tipo de intervenciones.

En relación con los jóvenes entre 12 y 18 años, en las etapas de emergencia y transición, la Red de Solidaridad Social, a través de convenios, promoverá el desarrollo de actividades culturales y/o recreativas, así como el apoyo sicosocial con el fin de desactivar las secuelas de la violencia, promover su mejor integración comunitaria y generar alternativas frente a la delincuencia o la vinculación al conflicto armado.

ii. Género

Dadas las condiciones en las cuales se produce el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, cerca de mitad de las familias desplazadas tienen a mujeres como jefe de hogar. En consecuencia, en los proyectos productivos y de generación de ingresos que se desarrollen como parte de los programas de estabilización socioeconómica, se promoverá la participación de las mujeres cabeza de hogar. Adicionalmente, para facilitar el acceso a vivienda y servicios básicos de las familias encabezadas por mujeres, se buscará involucrar criterios de calificación que permitan ponderar esta situación en los esquemas de asignación.

La Red de Solidaridad Social coordinará con el ICBF la creación de hogares infantiles para el cuidado de los niños, particularmente para familias desplazadas, de forma que las mujeres puedan disponer de tiempo para actividades productivas. Igualmente, con el fin de crear o fortalecer organizaciones de base femeninas, la Red de Solidaridad Social promoverá su vinculación a las labores de atención específicas de esta política. Adicionalmente, establecerá convenios con organizaciones de mujeres para proveer apoyo sicosocial en las etapas de emergencia y estabilización socioeconómica e, igualmente, para poner en marcha programas de desarrollo personal, y de salud primaria, sexual y reproductiva.

iii. Discapacidad

Para disminuir y superar paulatinamente la exclusión a que se ve sometida la población discapacitada víctima del desplazamiento, la Red de Solidaridad Social velará para que se lleven a cabo proyectos de rehabilitación, corrección y educación especial. Adicionalmente, establecerá criterios tendientes a garantizar que el diseño y construcción de la infraestructura física, y la provisión de servicios públicos tengan en cuenta la discapacidad. Así mismo, promoverá la capacitación productiva orientada a incorporar social y económicamente a esta población, a través del Ministerio de Trabajo, en desarrollo del Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad 1999- 2000.

iv. Grupos étnicos

En los casos en que el desplazamiento afecte a grupos étnicos minoritarios, las acciones se enmarcarán en el respeto de sus derechos especiales contenidos en la legislación indígena y en la Ley 70 de 1993. En los proyectos piloto de estabilización, retorno o reubicación se dará prelación a la territorialidad colectiva, a formas asociativas y comunitarias de trabajo y a procesos de etnoeducación. Se propenderá por el respeto y fortalecimiento de los usos y costumbres tradicionales a partir del reconocimiento, interlocución y concertación con autoridades tradicionales.

b. Salud de emergencia

El Ministerio de Salud, en coordinación con la Red de Solidaridad Social, pondrá en marcha el "Plan de Atención Integral en Salud para la Población Desplazada por la Violencia" en los municipios receptores. El Ministerio diseñará los procedimientos que cumplirán los responsables de la prestación y los mecanismos para el pago de los servicios para garantizar la atención de la población desplazada. Igualmente, identificará las acciones y los lugares de atención, así como los recursos que para este concepto asigne el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. La difusión de estos procedimientos y de los derechos de la población desplazada en esta materia se realizará a través de manuales diseñados con el apoyo de la UTC. El Ministerio de Salud pondrá en consideración del Consejo Nacional de Seguridad Social la inclusión de la población desplazada dentro de los grupos prioritarios en la ampliación del régimen subsidiado.

c. Educación de emergencia

La Red de Solidaridad Social coordinará con el Ministerio de Educación y las secretarías de educación respectivas, el establecimiento de convenios para aumentar la cobertura de los establecimientos educativos, garantizar la presencia de docentes en los asentamientos temporales, capacitar a estos docentes, diseñar metodologías especiales, como el proyecto “Escuela y Desplazamiento” que se adelanta actualmente, y gestionar apoyos para facilitar las condiciones de estudio de los niños (materiales) y las ayudas psicológicas requeridas. Igualmente, el Ministerio de Educación adaptará lo dispuesto en el Decreto 2231 de 1989 a la población desplazada, con el fin de que las instituciones educativas reciban a esta población como resultado de su condición de afectada por la violencia. Por último, se promoverán acciones especiales de protección para maestros desplazados.

3. Retorno, reubicación y estabilización socioeconómica

El objetivo principal de la política es generar las condiciones para el retorno voluntario de la población. Solo excepcionalmente, en los casos en que por condiciones de seguridad el retorno no sea posible, se realizarán acciones de apoyo a proyectos de reubicación.

Para privilegiar la decisión de las comunidades de retornar, se requiere modificar las condiciones que dieron origen al desplazamiento. Para ello se busca, de una parte, el restablecimiento de la seguridad en la región, y de otra, la promoción de la actividad económica local, mediante la identificación y fortalecimiento de sus capacidades para la organización social, comunitaria y productiva. Complementariamente, se implementará un paquete temporal de retorno para apoyar el periodo de transición, en la medida en que la actividad económica de los campesinos al regresar al campo no produce ingresos inmediatos.

En el marco de esta estrategia el acceso a tierras, a soluciones de vivienda y la estabilización socioeconómica son los elementos centrales para la solución del problema.

a. Acceso a Tierras

Como incentivos para el retorno voluntario, la Red de Solidaridad Social coordinará con el Ministerio de Agricultura, el INCORA y el Ministerio del Interior la definición, diseño e implementación de un procedimiento especial para la identificación de los derechos y títulos de propiedad de la población que retorna, con el fin de devolverle la tierra que temporalmente perdieron como consecuencia directa del desplazamiento. Igualmente, se establecerán mecanismos para clarificar la propiedad de las mejoras y establecer esquemas de compensación de bienes inmuebles abandonados como parte de pago de nuevos predios. La Red de Solidaridad Social promoverá la prestación de asesoría jurídica a los desplazados en materia de tierras.

Para los procesos de reubicación rural, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Agricultura y el INCORA definirán los procedimientos especiales para: a) facilitar el acceso a tierras; b) titulación de baldíos; c) creación y desarrollo de zonas de reserva campesina; y d) arrendamiento de predios con opción de compra y otras formas de usufructo que no impliquen titulación.

b. Vivienda rural y urbana

La Red de Solidaridad Social, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo, y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán un esquema flexible para facilitar el acceso a una solución habitacional para aquellas familias desplazadas que, por razones de seguridad, no pueden regresar a su sitio de origen o no pueden acceder a tierra. Dicho esquema deberá tener en cuenta los siguientes aspectos: a) incorporar la aceptación de los bienes inmuebles perdidos por la población desplazada como aporte al esquema de soluciones habitacionales; b) promover la construcción y/o reparación de vivienda a través del programa de generación de empleo de emergencia, así como el de alimentos por trabajo (a través del convenio de la Red de Solidaridad Social con el Programa Mundial de Alimentos); y c) definir mecanismos especiales de acceso al crédito para apoyar la reparación de viviendas que hayan quedado inhabitables como consecuencia del conflicto armado.

c. Estabilización socioeconómica

La estabilización socioeconómica consiste en generar alternativas económicas y de subsistencia a las personas desplazadas. Dicha estabilización se hará a través de proyectos concertados entre la comunidad desplazada, entidades territoriales y la Red de Solidaridad Social, bajo el esquema del Plan Colombia. Estos propósitos se desarrollarán tomando en cuenta dos estrategias básicas:

Generación de condiciones de auto subsistencia previas al retorno o a la reubicación. Como una estrategia de transición, la Red de Solidaridad Social vinculará a la población desplazada a los programas de empleo de emergencia. Para ello, podrá coordinar con el municipio la preparación de proyectos bajo el marco de la Red de Apoyo Social que actualmente prepara el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República.

Capacitación a organizaciones comunitarias, sociales y empresariales, y promoción de proyectos productivos. En el marco del Plan Colombia, la Red de Solidaridad Social, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y en conjunto con los municipios, podrá impulsar el desarrollo de proyectos productivos basados en alianzas con el sector privado para el fortalecimiento de la organización empresarial, así como la creación de microempresas. En el caso de proyectos productivos, la Red de Solidaridad Social coordinará con las entidades sectoriales (Ministerio de Agricultura, DRI, IICA) el diseño de mecanismos especiales para otorgar créditos y apoyar el establecimiento de canales de comercialización.

4. Protección

Una vez presentado el desplazamiento, los comités municipales y departamentales de atención a la población desplazada evaluarán las condiciones de seguridad en el lugar de su asentamiento temporal. A través de la Defensoría del Pueblo, las autoridades locales y el Ministerio del Interior buscarán que la fuerza pública disponga un dispositivo de seguridad que garantice la vida e integridad de la población. Después del desplazamiento, la protección se orientará a garantizar la no recurrencia del hecho y la búsqueda de condiciones de seguridad para el retorno. Con respecto a este último, la Red

de Solidaridad Social coordinará con el Ministerio del Interior una directiva para que las autoridades locales no adelanten procesos de retorno sin garantizar la seguridad de las personas. En cuanto a la reubicación, la escogencia del lugar deberá proporcionar condiciones de seguridad inmediatas, que sean sostenibles en el tiempo.

Adicionalmente, la Red de Solidaridad Social coordinará con la Registraduría Nacional del Estado Civil y con la Dirección de Reclutamiento del Ejército, el establecimiento de mecanismos ágiles, dentro de los términos legales, para la expedición de documentos de identidad y de la libreta militar para la población desplazada que así lo requiera.

Para la protección de líderes de las comunidades desplazadas, la Red de Solidaridad Social coordinará con el Ministerio del Interior su vinculación a los programas de protección de derechos humanos. En los casos en que se dificulte garantizar las condiciones de seguridad de la población en su lugar de origen, la Red de Solidaridad Social y el Ministerio del Interior coordinarán con las organizaciones internacionales de apoyo el procedimiento para el traslado de la población a un asentamiento temporal, con el fin de lograr su protección en los términos definidos dentro del componente de atención humanitaria.

B. Acciones complementarias al Plan de Acción

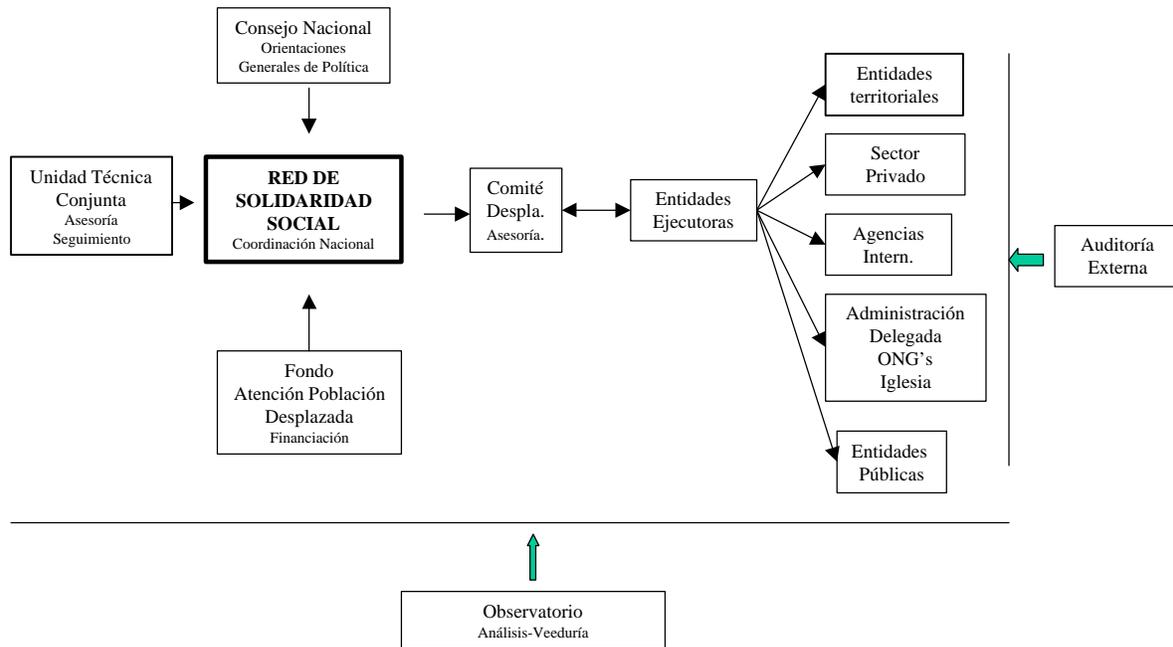
Para lograr las metas planteadas en las estrategias arriba mencionadas, es necesario continuar con el proceso de consolidación de un marco institucional, el fortalecimiento de los sistemas de información y la definición de mecanismos que faciliten la participación de ONGs, sector privado y agencias internacionales, en alianza con las instituciones del Estado.

1. Fortalecimiento del marco institucional

El proceso de simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada se inició concentrando la coordinación de la ejecución en la Red de Solidaridad Social, tal como se definió en el decreto 489 de 1999. Adicionalmente, este Plan de Acción establece un esquema flexible de ejecución a nivel

regional y local que involucra a las entidades territoriales en acciones de su responsabilidad y permite la participación del sector privado, agencias internacionales, ONGs y la Iglesia en la ejecución de acciones (figura 2).

Figura No. 2
Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado
Marco Institucional



Además de lo anterior, se institucionaliza la conformación de la UTC entre las agencias de Naciones Unidas, representadas por ACNUR, y la Red de Solidaridad Social. Esta Unidad será financiada principalmente con recursos de cooperación internacional y actuará como una instancia técnica de apoyo en el diseño de estrategias operativas para la ejecución de las acciones del gobierno, estándares mínimos de calidad y indicadores de gestión.

Para agilizar su operación se recomienda la modificación de la composición del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada⁵, creado por la Ley 387 de 1997, como instancia superior de orientación de la política, cuya secretaría técnica será

⁵ Se propone que sean miembros permanentes del Consejo únicamente un delegado del Presidente de la República quien lo presidirá, el Alto Comisionado para la Paz, el Consejero de Política Social, los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Salud, Educación y Agricultura, el director del DNP y de la Red de Solidaridad Social.

ejercida por la Red de Solidaridad Social. Igualmente, se reglamentará la Ley 387 de 1997, con el fin de poner en marcha sus lineamientos e institucionalizar procedimientos y términos para su aplicación. Se fortalece presupuestalmente el Fondo de Atención a la Población Desplazada como principal instrumento financiero

Por otra parte, en conjunto con la comunidad académica se pondrá en funcionamiento el Observatorio del Desplazamiento, contemplado por la Ley 387 de 1997, como una instancia de participación y control social por parte de la comunidad académica. Este producirá informes semestrales sobre la magnitud y tendencias del desplazamiento y sobre los resultados de las políticas estatales.

Por último, para evaluar la ejecución del plan en sus diferentes niveles y componentes, además de los mecanismos de control del Estado se establece un esquema de auditorías externas con firmas privadas especializadas, cuyos resultados serán presentados al Consejo Nacional.

2. Sistemas de Información

Se fortalece la Red Nacional de Información sobre Población Desplazada, en cabeza de la Red de Solidaridad Social, a través del establecimiento de un sistema de medición de la magnitud global del desplazamiento, el mejoramiento del sistema de registro, la puesta en marcha de un Sistema de Alertas Tempranas para la prevención y la introducción de mecanismos de seguimiento y evaluación (Anexo 1).

a. Estimación global del desplazamiento

La estimación global incluye información sobre el número de personas afectadas, los municipios expulsores y receptores, y las causas del desplazamiento. Para obtener esta información, la Red de Solidaridad Social definirá una metodología de medición y pondrá en marcha un mecanismo de estimación, técnicamente aceptado.

b. Registro

El registro busca identificar a la población afectada y sus características, llevar una información actualizada de la población atendida y por atender, y mantener un adecuado

seguimiento de los servicios que el Estado le presta a la población. Para cumplir con estos objetivos, se completa y fortalece el sistema que actualmente existe en la Red de Solidaridad Social, diseñando un formulario único nacional y un procedimiento único de registro que permita garantizar la confidencialidad del nombre y documento de identidad de las personas desplazadas. El formulario único será diligenciado en el Ministerio Público, quien lo remitirá a la oficina departamental de la Red de Solidaridad Social respectiva, la cual actuará como Centro de Registro.

c. Sistema de Alertas Tempranas

Se establecerá un Sistema de Alertas Tempranas, coordinado por la Defensoría del Pueblo, que se alimentará de fuentes verificables, de manera que cualquier persona, natural o jurídica, nacional o internacional pueda dar información sobre hechos potenciales de desplazamientos. La Defensoría del Pueblo garantizará la confidencialidad de quien reporte las alertas, y, con base en el análisis de un comité conformado por delegados de entidades estatales, ONGs y agencias internacionales, convocados por ésta, y la fuerza pública cuando sea del caso, definirá las acciones a seguir e informará a las entidades responsables de actuar.

d. Seguimiento y evaluación de gestión

Con base en las cifras globales y en el registro, la UTC hará el monitoreo de las acciones y formulará recomendaciones para que se implementen oportunamente medidas de mejoramiento y ajuste. Para esto, la Red de Solidaridad Social, con el apoyo de la UTC, introducirá indicadores básicos de gestión y resultados de la política y los integrará al Sistema Nacional de Evaluación de Resultados del DNP para establecer periódicamente el alcance de los objetivos y metas.

V. ESQUEMA DE FINANCIACIÓN

Acorde con las metas financieras del Plan Colombia, la ejecución de la política tiene un costo aproximado de US\$360 millones para los próximos 3 años (sin incluir adjudicación de tierras y vivienda, ver cuadro 1), los cuales serán canalizados a través del

Fondo de Atención Integral a la Población Desplazada que operará bajo un esquema de fiducia.

La Red de Solidaridad Social, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, diseñará un esquema de incentivos en los proyectos de ampliación de cobertura y alcantarillado y saneamiento básico a los municipios que involucren a la población desplazada, de manera tal que éstos puedan acceder a recursos de los fondos del Programa de Subsidio de Vivienda Rural de la Red de Solidaridad Social, del Fondo Nacional para Atención a la Población Desplazada y del Fondo de Inversiones para la Paz.

Cuadro No. 1
Plan de Acción para la Prevención y Atención del
Deslazamiento Forzado
Costos por Componentes

Componente	Costo US\$ Mills
Sistemas de Información	3.07
Registro	0.71
Ajustes Red Nacional	0.97
Investigación*	0.75
Monitoreo y Evaluación	0.64
Sistema de Alertas Tempranas	0.44
Marco Institucional	4.47
Asistencia técnica para capacidad institucional	0.73
Fomento de la capacidad local	2.07
Unidades de Atención y Orientación	1.67
Atención humanitaria	58.40
Ayuda alimentaria 3 meses	34.00
Suministro de agua e higiene	1.10
Habitación	13.50
Salud	5.40
Centros de alojamiento transitorio	4.40
Retorno, reubicación y estabilización	290.00
Procesos de desarrollo social, humano y productivo**	290.00
Prevención y Protección	4.33
Construcción de paz cotidiana	3.83
Proyectos Integrales***	0.50
Total	360.71

*Estudios de Evaluación

**No incluye vivienda ni tierras.

***Incluye promoción de la Cultura.

VI. RECOMENDACIONES

- El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social recomiendan al CONPES:
- Adoptar la política, las estrategias y el esquema institucional para la atención a la población desplazada presentada en este documento.
- Solicitar a los Ministerios de Defensa, Interior, Desarrollo, Salud, Educación, Justicia y Agricultura, y al Departamento Nacional de Planeación, coordinar con la Red de Solidaridad Social la puesta en marcha de las acciones contenidas en este documento.
- Solicitar a la Red de Solidaridad Social coordinar con la Defensoría del Pueblo la implementación del sistema de Alertas Tempranas.
- Solicitar a la Registraduría del Estado Civil y a la Dirección de Reclutamiento del Ejército establecer mecanismos ágiles, dentro de los términos legales, que permitan el acceso de la población desplazada a la obtención de documentos de identidad y de libretas militares.
- Solicitar al DNP evaluar la gestión de esta política dentro del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados –SINERGIA.
- Solicitar a la Red de Solidaridad Social coordinar con la Presidencia de la República, y con las entidades pertinentes, la elaboración de un proyecto de reglamentación de la Ley 387 de 1997 que delimite e institucionalice procedimientos, términos y actores en su aplicación.
- Solicitar a la Red de Solidaridad Social coordinar con el Ministerio del Interior y las entidades territoriales en mayor riesgo, el desarrollo de mecanismos que permitan incrementar la participación de departamentos y municipios en la puesta en marcha de las acciones contempladas en éste documento.
- Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que, dentro de las restricciones fiscales y la disponibilidad presupuestal, apropien los recursos del presupuesto nacional en el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada, de acuerdo con la programación contenida en este documento. Lo anterior, sin perjuicio de los recursos de cooperación internacional que la Red de Solidaridad Social deberá gestionar a través de la Agencia Colombiana de Cooperación –ACCI-, así como de aquellos que se obtengan mediante la estrategia del Grupo Consultivo para el proceso de paz que coordina el DNP.