

INFORME CODHES Y PASTORAL SOCIAL

Conclusiones problemática del desplazamiento forzado en Colombia entre 1995 y 2005

10 de febrero de 2006

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Esta primera aproximación desde una metodología de revisión documental sobre la problemática del desplazamiento forzado en Colombia entre 1995 y 2005 permite establecer, de manera general algunas conclusiones:

Conflicto armado y crisis humanitaria

1. La persistencia, expansión e intensificación del conflicto armado interno constituye el principal factor generador de violencia contra la población civil y de desplazamiento forzado en Colombia.
2. Entre 1995 y 2005 cerca de tres millones de personas han sido expulsadas de sus lugares habituales de residencia o trabajo en el marco del conflicto armado interno y de otras violencias ligadas a la disputa territorial, poblacional y de recursos.
3. La crisis humanitaria crónica y sostenida arroja un acumulado de personas en riesgo y en situación de desplazamiento que la ubica entre las más graves del mundo actual.
4. La población en riesgo y en situación de desplazamiento es una de las principales víctimas del conflicto armado, tanto por la cantidad de personas, familias, comunidades y sectores afectados, como por la situación de extrema vulnerabilidad en la que ésta se encuentra.
5. Entre 1995 y 2005 el gobierno reconoce que alrededor de 1.772.000 personas en situación de desplazamiento han sido obligadas a abandonar sus lugares de origen.
6. En esta década la expansión e intensificación del conflicto armado interno y de otras violencias paralelas al mismo, ha implicado la expulsión de población del 87% de los municipios del país, y que el 71% de los municipios hayan recibido población desplazada. Esto quiere decir que la totalidad de los departamentos son escenario de expulsión, tránsito y/o recepción de personas forzadas a migrar.
7. Los grupos paramilitares y las guerrillas son los principales expulsores de población en Colombia. La población encuestada atribuyó a estos agentes la autoría de por lo menos el 70% de los casos de desplazamiento forzado entre 1995 y 2005. En algunos períodos las guerrillas fueron los principales agentes desplazadores, sin embargo la tendencia de la década analizada indica la prevalencia de los grupos paramilitares como expulsores de población. Por otra parte el 15% de los casos fue atribuido a agentes violentos no identificados. Mientras que los casos en los que se atribuyó la responsabilidad a la fuerza pública corresponden al 5% de los eventos de desplazamiento.
8. El desplazamiento forzado interno implica la negación de derechos civiles y genera consecuencias lesivas en el plano económico, social y cultural. Además, conlleva la negación de la ciudadanía política.

9. Según cifras de Codhes, entre 1995 y 2003 la población desplazada fue forzada a abandonar 4.8 millones de hectáreas.

Impacto sociodemográfico de la migración forzada

10. El desplazamiento forzado sigue generando un proceso violento de transformación demográfica y recomposición territorial con graves consecuencias económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales.
11. Los pequeños y medianos municipios ubicados en las zonas de más cruenta confrontación han recibido, proporcionalmente, el mayor impacto de la dinámica de expulsión, destierro, despojo y fragmentación del tejido social. La precaria capacidad de respuesta institucional y social, la ausencia de planes de contingencia, la crisis financiera de los municipios y las fallas estructurales en el proceso de descentralización influyen en las dificultades de respuesta.
12. Las ciudades capitales grandes e intermedias siguen siendo el principal lugar de llegada de la mayoría de la población en situación de desplazamiento que busca protección y atención integral.
13. Los mayores flujos de expulsión hacia regiones distintas a las de origen se identifican en la región Pacífica y en la Central. A Bogotá llega entre el 10% y 25% del total de desplazados de todas las regiones dependiendo de las fuentes consultadas.
14. Los desplazamientos individuales y unifamiliares constituyen el mayor porcentaje, lo cual influye en la relativa invisibilidad de la problemática, dado que la respuesta tiende a concentrarse en los casos de desplazamientos masivos.

Población más afectada

15. Las mujeres, niñas y niños, personas discapacitadas y de personas mayores sufren las peores consecuencias del desplazamiento. No obstante, los hombres también afrontan serias dificultades para la inserción laboral y la generación de ingresos estables en los lugares y entornos de asentamiento.
16. En el momento del desplazamiento el 50% de la población afectada es menor de 15 años.
17. El 55% de las mujeres en situación de desplazamiento se encontraban sin pareja en el momento de aplicación de la encuesta, en comparación con el 6% de los hombres en la misma situación, lo cual refleja complejos procesos de ruptura familiar.
18. Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas se encuentran dentro de los grupos poblacionales que en mayor medida han sido sometidos al destierro y al despojo. Su ubicación tradicional en zonas estratégicas los ha convertido en objetivo de la disputa por territorios, recursos y control económico, social y político.

Principales efectos socioeconómicos

19. La población en situación de desplazamiento se encuentra en una extrema vulnerabilidad debido a los altos niveles de desprotección, a la pérdida de los lazos culturales y al despojo de los bienes patrimoniales. Esta situación se agrava aún más en razón a los bajos niveles educativos, las dificultades para sostener a los hijos e hijas en la escuela, las escasas posibilidades y oportunidades de inserción laboral o generación de ingresos en entornos urbanos, y el limitado acceso al sistema de protección social.
20. La ruptura del tejido social que implica el desgarramiento de las redes básicas de sostenimiento, participación, solidaridad y reciprocidad, provoca el deterioro y en

muchos casos el colapso de los sistemas de sustento de las personas, familias y comunidades forzadas a migrar.

21. La pérdida de medios de subsistencia básicos, activos y bienes patrimoniales afecta notoriamente la calidad de vida y el bienestar de la población en riesgo o en situación de desplazamiento. En este sentido, los sistemas de sustento de esta población se encuentran sometidos al límite de sus posibilidades, al punto que la mayor parte de los desplazados entra en acelerados y sostenidos procesos de empobrecimiento e incluso indigencia.
22. Cerca del 60% de las familias encuestadas manifestó haber dejado bienes abandonados, en especial fincas, parcelas y casas, entre otros.

Educación

23. El restablecimiento y la estabilización socioeconómica de los afectados se ven restringidos por el bajo nivel educativo de las personas en situación de desplazamiento. La escolarización general de la población es baja, con un promedio de 3.7 años cursados. Estas cifras reflejan el impacto negativo del desplazamiento forzado, el alto porcentaje de la población infanto-juvenil y la baja cobertura de la educación formal en las áreas rurales. Estos factores, unidos a la extrema vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento, se convierten en catalizadores del desempleo y la pobreza.
24. En las condiciones que genera el desplazamiento y tomando como referencia el universo de edades, la asistencia escolar se reduce del 44% al 38%. Pese a los esfuerzos por ampliar cupos para población en situación de desplazamiento las dificultades de permanencia y sostenimiento de las familias, sumado a la necesidad de que niñas y niños aporten económicamente, influyen en esta elevada tasa de desescolarización.
25. Sólo la mitad de la población en situación de desplazamiento accede a algunos cursos de educación básica primaria, y entre el 13% y el 21% alcanzan el nivel secundario. Entre tanto, sólo el 1.0% alcanza estudios superiores. Según la fuente consultada, entre un 10% y un 25% no ha cursado estudios formales y muchas de estas personas son analfabetas funcionales. Estas estadísticas superan la tasa nacional que oscila entre el 8% y el 12% en las zonas rurales.

Salud

26. Más de una tercera parte de las personas (37%), indistintamente entre hombres y mujeres, informó sobre padecimiento de enfermedades en el momento de la entrevista o durante el desplazamiento.
27. Se registran preocupantes cifras de embarazos y maternidad prematuros, lo que se expresa en 209 casos de niñas menores de 15 años, según el Sistema RUT, mientras que en el rango de 15 a 19 años se registran 728 casos.
28. Las condiciones de desprotección de servicios de salud afectan aproximadamente a la mitad de la población: 47% en el SUR y 54% según Codhes.
29. La cobertura del sistema de salud en la población que informa sobre este aspecto, es inferior al 50%, con la mayoría de las personas afiliadas al régimen subsidiado. La cobertura en el régimen de pensiones es prácticamente inexistente. Esta situación resulta especialmente preocupante respecto de las condiciones básicas de vida digna de la población en situación de desplazamiento adulta mayor, actual y futura.

30. La población que cotiza dentro del régimen contributivo varía entre el 2% y el 17%, hecho que se sustenta en la situación de inestabilidad laboral y de ingresos. Por el contrario, una tercera parte del total de personas está cubierta por el régimen subsidiado. El 6% de los integrantes de las familias incluidas en el Sistema de información de CODHES reporta una afiliación "especial" o se consideran "vinculados".

Actividad, ocupación e ingresos

31. Por sus características, el desplazamiento forzado implica la pérdida del empleo y la reducción de los ingresos de quienes han sido forzados a migrar y contribuye a incrementar los índices de desempleo en el país. Cerca del 36% de las personas en situación de desplazamiento perdieron su trabajo. La relación de personas que luego de la expulsión busca trabajo creció 5 veces
32. El promedio de ingresos de cada familia desplazada es de \$148.000 mensuales. Esta suma equivale a 40% de un salario mínimo mensual vigente en 2005, lo que coloca a estas personas en una situación de pobreza aguda y extrema vulnerabilidad.
33. Como resultado del desplazamiento la mayoría de personas, principalmente las mujeres, cambiaron su ocupación básica. Antes del desplazamiento su actividad básica estaba relacionada con trabajo independiente (30%), asalariado (30%), actividades del hogar no remuneradas (25%) y servicio doméstico (5%). En el momento de la aplicación de la encuesta la mayoría de ellas realizaban actividades del hogar no remuneradas o labores de servicio doméstico.

Consumo de alimentos

34. Según los estándares nutricionales internacionalmente establecidos, la dieta de la población en situación de desplazamiento es inadecuada e insuficiente, lo cual incrementa los niveles de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de estas personas.

Tenencia y superficie de la tierra abandonada

35. Según el sistema RUT, el 58% de las familias encuestadas tenía una relación con la tierra como elemento central en los sistemas de sustento familiares. Por ende su desplazamiento no sólo tiene implicaciones relacionadas con el despojo y pérdida de activos patrimoniales, sino que además están ligadas con profundas transformaciones en las formas de vida y supervivencia de significativos grupos y sectores sociales — comunidades campesinas mestizas, indígenas y afrocolombianas—. En muchos casos estas características culturales y demográficas dificultan aún más la adaptación de estos grupos a entornos urbanos a los que se llega sin bienes, sin medios de subsistencia y sin raíces.
36. Algo menos de la mitad de las familias eran propietarias de tierras en su lugar de origen, bien sea a través de propiedad individual (37.1%), propiedad colectiva (4.9%), o colonización (2.1%). De la población restante el 19.1% no tenía tierra, el 7.9% correspondía a arrendatarios, el 8.2% era poseedora y el 20.8% no suministró información.
37. El desplazamiento forzado afecta principalmente minifundios lo que sugiere procesos violentos de concentración de la tenencia de la tierra. En la mitad de los casos la superficie de la tierra abandonada era inferior a 10 hectáreas. Los predios de mediano tamaño, entre 10 y 50 hectáreas, corresponden al 33.7%. Por último, sólo el 16.6% corresponde a predios de entre 50 y 500 hectáreas.

Principales necesidades identificadas

Según datos de Codhes:

38. La principal necesidad identificada por la población en situación de desplazamiento consiste en tener un empleo y medios para trabajar (31.5%), seguida por vivienda y dotación —camas y utensilios de cocina con un 30.9%—. Esta información muestra como la mayoría de la población afectada permanece en condiciones de emergencia, en algunos casos crónica, sin que se logren superar las condiciones de extrema vulnerabilidad, no obstante el paso del tiempo e incluso de las ayudas proporcionadas.
39. Un segundo bloque de necesidades priorizadas tiene que ver con la salud física y mental, el suministro de medicamentos (17.2% de los casos), y la educación de los hijos e hijas (13.6% de los casos).

Según datos del Sistema RUT:

40. Las necesidades priorizadas por la población en situación de desplazamiento son: salud (85.3%), vivienda (83.8%), educación (75%) y oportunidades de trabajo (55.9%). Una cuarta parte requiere asesoría jurídica y un 64% demanda elementos de aseo y vestuario. El apoyo en dinero y los auxilios para transporte fueron mencionados por el 45% de las jefaturas familiares como necesidades prioritarias.

Entidades que han prestado ayuda

41. Según cifras de Codhes, la población desplazada identifica como entidades que les prestan ayuda a Acción Social (25%), el Comité Internacional de la Cruz Roja (15.9%), la Iglesia Católica (11.3%) y otras (11.9%).
42. Según cifras del RUT, las entidades de ayuda identificadas son la Iglesia Católica (22%), Acción Social (18%), el Comité Internacional de la Cruz Roja (11%) y la Cruz Roja Colombiana (10%). La ayuda brindada por parte de familiares y amigos llega al 15% de las familias encuestadas.

Intención de permanencia

43. Una proporción muy alta de familias (64.7%) desea permanecer en el sitio en donde reside al momento de aplicación de la encuesta; otro 21.7% desea buscar otro lugar de residencia; tan sólo el 12.4% quiere volver a su localidad de origen; y el 1.2% quiere salir del país. Estas cifras dependen de las condiciones objetivas y las percepciones de protección, seguridad y sostenibilidad en los lugares de expulsión, asentamiento o reubicación, según el caso.

Respuestas institucionales y sociales

Marco Normativo e institucional

44. Colombia es uno de los pocos países en conflicto que cuenta con una ley específica para la protección y atención integral a la población en situación de desplazamiento (Ley 387 de 1997). Existen además claros referentes del marco de obligaciones estatales internacionales y nacionales que ubican en el Estado la obligación primaria de dicha protección y atención.
45. Colombia es el único país del mundo en el cual los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas tienen rango constitucional, y por ende fuerza vinculante.

46. En Colombia la legislación penal vigente contempla el desplazamiento forzado interno como un delito de lesa humanidad y un crimen de guerra.
47. El país cuenta con la definición legal de espacios e instancias de coordinación, ejecución y seguimiento de las respuestas locales, departamentales y nacionales de atención a población desplazada interna: el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada (CNAIPD), los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada y las Unidades de Atención y Orientación (UAO).
48. Asimismo se han formulado una serie de documentos Conpes sobre desplazamiento, los Planes Nacionales de Atención a la Población Desplazada y más recientemente los Planes Únicos Integrales.
49. Frente a uno de los temas estructurales en la prevención de los desplazamientos y la mitigación de sus consecuencias, resulta de especial importancia el Decreto 2007 de 2001, relacionado con la protección de bienes patrimoniales de la población en riesgo y en situación de desplazamiento —tierras, territorio y bienes muebles— por medio de la puesta en marcha de mecanismos administrativos y sociales que activen las rutas de protección de los bienes individuales y colectivos de la población en riesgo o forzada a migrar.
50. Existen avances relacionados con el programa de protección a comunidades en riesgo de desplazamiento que, por ahora, se encuentra en la fase preliminar de diseño y prueba de las metodologías correspondientes.
51. Se reconoce como valioso el compromiso y la voluntad política de algunas administraciones de ciudades como Bogotá, Medellín y Bucaramanga, entre otras, que han movilizado recursos institucionales y económicos para afrontar de manera más integral esta problemática y que apoyan y facilitan el funcionamiento de los Comités territoriales de atención.

Avances en la respuesta social

52. El desplazamiento forzado ha venido ocupando paulatinamente un lugar cada vez más relevante en las agendas de la comunidad internacional. Esto se expresa en la presencia activa en Colombia de un número significativo de entidades, organizaciones e instituciones de la comunidad internacional, algunas de ellas con mandato y misión concreta.
53. Las organizaciones de población en situación de desplazamiento se consolidan como sujetos activos de la política pública por medio de diversas mesas y coordinaciones del orden local, regional y nacional, pese a las dificultades que acompañan este tipo de procesos.
54. La agenda de sectores sociales como las organizaciones de indígenas, afrocolombianos(as), mujeres, y movimientos e iniciativas de paz, han incluido de manera creciente la problemática del desplazamiento forzado.
55. El interés cada vez mayor de estamentos académicos por esta problemática se expresa en programas de extensión académica, procesos de investigación, conformación de redes de investigadores(as); así como en la oferta de cursos especializados, diplomados, seminarios, foros, simposios, publicaciones temáticas, asesorías y consultorías a entidades internacionales, nacionales y locales.
56. La constitución de observatorios locales y regionales que desarrollan actividades en torno al monitoreo sistemático de la migración forzada. Estos esfuerzos en muchos

casos incluyen aportes y el respaldo de entidades locales, iglesias, sectores sociales y diversas formas de cooperación internacional.

Barreras y dificultades de la respuesta institucional y social

Relacionadas con el contexto de conflicto armado interno y crisis humanitaria

57. La persistencia del conflicto armado interno y otras formas de violencia se constituye como principal contexto generador de la crisis humanitaria ligada a los procesos de desplazamiento forzado.
58. Las fallas en el deber de protección estatal a quienes se encuentran en riesgo o en situación de desplazamiento. Los distintos mecanismos establecidos, entre estos el Sistema de Alertas Tempranas y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, así como las medidas de protección aplicadas, en términos generales, presentan serias dificultades operativas referidas a la pertinencia, oportunidad y efectividad de las respuestas.
59. El incumplimiento por parte de los diversos actores armados de expresas obligaciones de respeto irrestricto a la población civil, y en general, de los principios básicos de la normativa de protección.
60. Las estructuras de impunidad existentes relacionadas con las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario —entre ellas el desplazamiento forzado—, facilitan que los distintos agentes desplazadores sigan aplicando diversas formas de violencia como mecanismo de control territorial, poblacional y de recursos.

Aspectos programáticos

61. El lugar secundario que todavía, pese a su gravedad, ocupa la problemática en la agenda estatal y social. En este sentido, el desconocimiento de esta realidad sigue mediado por ideas y creencias, que en muchos casos derivan en prácticas discriminatorias en contra de los sectores en riesgo o en situación de desplazamiento y, cuando no, de las personas e instituciones que realizan actividades de protección, atención y monitoreo de la situación.
62. El énfasis en respuestas de corto plazo que no establecen condiciones para consolidar soluciones duraderas e integrales. Priman, en este sentido, criterios asistencialistas que resultan contraproducentes con miras a lograr procesos de restablecimiento e integración sostenibles.
63. El desconocimiento de la necesidad de aplicar respuestas diferenciadas y políticas de acción afirmativa que generen las condiciones básicas de superación de la situación de desigualdad, desventaja, vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta en la que se encuentra la población en situación de desplazamiento. Las respuestas basadas en líneas de atención general a grupos vulnerables no contemplan las especificidades de la situación de la población que ha sido forzada a migrar, ni aplican estándares básicos de atención —cuyo contenido y propósito se dirige a lograr respuestas integrales y duraderas a partir del reconocimiento y dignificación de las personas afectadas—.

Aspectos normativos

64. El desconocimiento por parte de algunos funcionarios y otros agentes concernidos de los elementos centrales de la problemática por falta de información básica y

capacitación sobre la normatividad aplicable, el marco institucional de respuesta y los fundamentos de la política pública respectiva.

65. La introducción de reformas jurídicas, políticas y administrativas, que en lugar de contribuir al logro de los objetivos y metas de la política pública, erosionan el marco de derechos de la población desplazada o que desconocen derechos.
66. La aplicación de interpretaciones restrictivas por parte de algunos funcionarios e instituciones obligadas. Este tipo de decisiones implican la desatención de población en situación de desplazamiento que cumple, bajo la aplicación de los principios de buena fe y favorabilidad, con las condiciones objetivas para ser sujeto de la protección y atención previstas en los instrumentos normativos e institucionales correspondientes.

Aspectos presupuestales

67. La distancia entre las dimensiones y necesidades de respuesta del problema, y las asignaciones presupuestales efectivas, que pese a los esfuerzos realizados, no logran los niveles de cobertura y realización de los derechos básicos de la población en situación de desplazamiento.
68. La ausencia de rubros específicos para la atención a la población afectada según componentes, ejes sectoriales y enfoque diferencial. Esta situación significa una seria dificultad para realizar acciones de monitoreo, veeduría, fiscalización y rendición de cuentas.

Aspectos institucionales

69. La desarticulación y descoordinación de las respuestas estatales y gubernamentales que no logran todavía responder a los objetivos y metas de la política.
70. Frente al impacto del desplazamiento en la inmensa mayoría de los municipios del país, muy pocos comités territoriales de atención a la población en situación de desplazamiento han sido conformados, funcionan periódicamente y han logrado consolidar acciones sostenibles de respuesta.
71. Los mecanismos y procedimientos institucionales siguen ceñidos a esquemas de normalidad. Por lo tanto, desconocen la necesidad de respuestas adecuadas a situaciones de emergencia, que sin embargo sean integrales, prontas y efectivas. La ausencia de mecanismos preferenciales que correspondan a las necesidades surgidas en contextos de conflicto armado interno y crisis humanitaria va en detrimento de los derechos de la población.
72. La ausencia de información desagregada sobre la oferta y la gestión institucional, y la correlativa dificultad para adelantar acciones de seguimiento.
73. La falta de voluntad política para realizar procesos de rendición de cuentas sobre la gestión y el gasto público en materia de desplazamiento forzado en los escenarios locales, departamentales y nacionales, que sean resultado de la madurez institucional, y no solamente producto de los llamados perentorios de la Corte Constitucional.
74. Las dificultades para la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población en situación de desplazamiento en los espacios de deliberación y toma de decisiones en los ámbitos local, departamental y nacional.

Vea el informe completo:

Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria. 1995-2005