



DOCUMENTO CEDE 2003-37
ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)
DICIEMBRE DE 2003

CEDE

INSTRUMENTOS DE ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA: UNA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE LAS RESPONSABILIDADES MUNICIPALES*

ANA MARÍA IBÁÑEZ** Y CARLOS EDUARDO VÉLEZ***

Resumen

La población desplazada en Colombia asciende a cerca de 1.8 millones de personas y equivale al 4.3 por ciento de la población. La legislación colombiana para la población desplazada ha generado responsabilidades diferenciadas entre los gobiernos nacionales y locales. La responsabilidad administrativa, y no necesariamente financiera, de provisión de atención a la población desplazada recae sobre los municipios quienes enfrentan un reto importante debido su carácter multisectorial. Nuestros resultados muestran que la distribución geográfica de la población desplazada no refleja la presión de la demanda por atención en cada municipio colombiano. Aunque las grandes ciudades absorben los mayores flujos de desplazados, la evidencia sugiere que las ciudades intermedias y pequeñas sufren presiones superiores. Los recursos de estas ciudades son, por lo general, insuficientes para cubrir la demanda de su propia población por servicios sociales básicos. El Gobierno Nacional debería ofrecer respaldo financiero e institucional a los municipios con una presión grave por los flujos de población desplazada.

Palabras clave: Desplazamiento forzoso, finanzas públicas, asistencia a población vulnerable.

Clasificación JEL: H59, R23, R51

* Los autores agradecen el apoyo de Fernando Rojas (Banco Mundial LAC/PREM) responsable del Fondo Posconflicto del Japón que suministró el soporte financiero de esta iniciativa. Este documento no compromete las opiniones del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos el apoyo de Jorge Alberto Cepeda, Mariana Martínez y María Mercedes González.

** Profesora Investigadora, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Ana María Ibáñez era Investigadora Asociada de Fedesarrollo cuando se realizó esta investigación. Comunicaciones a: aibanez@uniandes.edu.co.

*** Jefe Unidad de Pobreza, Banco Interamericano de Desarrollo. Carlos Eduardo Vélez era Economista Senior del Banco Mundial (LAC/PREM) cuando se realizó esta investigación. Comunicaciones a: carlosev@iadb.org.

**Programs for Internally Displaced Population in Colombia:
An unequal burden for intermediate and small municipalities**

**Ana María Ibáñez and Carlos Eduardo Vélez
Universidad de los Andes and Inter American Development Bank**

Abstract

There are approximately 1.8 million internally displaced people (IDP) in Colombia, equivalent to 4.3% of the country's population. Colombian legislation concerning this issue assigns responsibilities to both national and local governments. Local governments have administrative – not necessarily financial – responsibilities, which pose an important challenge inasmuch as a cross-sectoral approach is required. Our results show that the geographic distribution of displaced population does not reveal which Colombian municipalities are suffering the highest pressure of the demand on their capacity to deliver basic services for this population. Whereas large cities absorb the major flows of IDP, the evidence suggests that the intermediate and smaller cities suffer greater pressure. The resources available to these areas are generally insufficient for meeting the demands of their own residents for basic social services. The national government should provide financial and institutional support to the municipalities, in proportion to the level of attention required for IDP.

Key words: Forced displacement, public finance, assistance to vulnerable population.

JEL Classification: H59, R23, R51

Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CE	Conferencia Episcopal
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia
GTD	Grupo Temático sobre Población Desplazada del Sistema de Naciones Unidas en Colombia
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RSS	Red de Solidaridad Social
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SUR	Registro Único de Población Desplazada
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USCR	Comité de Estados Unidos para los Refugiados

I. Introducción

La distribución geográfica de la población desplazada no concuerda con la presión ejercida en cada municipio por la demanda de asistencia. Las grandes ciudades concentran los mayores flujos de población desplazada pero la evidencia sugiere que las ciudades intermedias sufren una presión excesiva sobre su capacidad financiera e institucional. La estrategia reciente de la población desplazada de migrar a municipios vecinos con la esperanza de poder retornar una vez cesen los enfrentamientos militares permite prever un crecimiento sostenido del flujo de desplazados a las ciudades intermedias.

El carácter multisectorial del apoyo a la población desplazada significa un desafío importante para los municipios colombianos. La atención a la población desplazada se divide en tres etapas: prevención, ayuda humanitaria y estabilización socioeconómica. La estrategia de prevención busca desarticular los múltiples actores y procesos de violencia que generan desplazamiento. La etapa de atención humanitaria¹ de emergencia tiene como objetivo suministrar una atención oportuna al desplazado bien sea individual, familiar o colectiva una vez ocurrido el desplazamiento y los tres primeros meses del reasentamiento. El objetivo de la estrategia de estabilización socioeconómica es lograr un retorno de la población desplazada o generar condiciones estables para aquellos hogares que decidieron permanecer en el sitio receptor o ser reubicados. Los municipios, por ende, deben ser capaces de suministrar un conjunto de servicios para los cuales no siempre cuentan con los recursos de capital humano y financiero necesarios. Más aún, dichos recursos pueden limitar la aplicación de programas enfocados a favorecer la población local generando así resentimientos en contra de la población desplazada.

La limitada capacidad institucional de algunos municipios puede profundizar la presión ejercida por la población desplazada. La definición de políticas y programas para los hogares desplazados es un desafío tanto para el Gobierno Nacional como para los Gobiernos Locales pues enfrentan un problema social de grandes magnitudes y, hasta el momento, desconocido. Además, los municipios colombianos afrontan, por lo general, restricciones de capital humano y tienen una capacidad institucional reducida lo cual complica aún más la provisión de asistencia a la población desplazada.

El objetivo del siguiente artículo es caracterizar la demanda por asistencia de la población desplazada e identificar los municipios y departamentos que enfrentan mayor presión por la llegada de la población desplazada. El artículo se compone de las siguientes secciones. La sección II describe la magnitud del desplazamiento con el fin de identificar el tamaño de la población objetivo. En la sección III se analiza la distribución geográfica del desplazamiento y se calculan los indicadores de intensidad y presión del desplazamiento. La sección IV especifica el perfil de la población desplazada. La descripción y análisis de las

¹ La atención humanitaria contempla provisión de alimentos, hospedaje, salud y dinero para cubrir necesidades básicas.

políticas del gobierno para la población desplazada se realizan en la sección V. Por último, la sección V concluye.

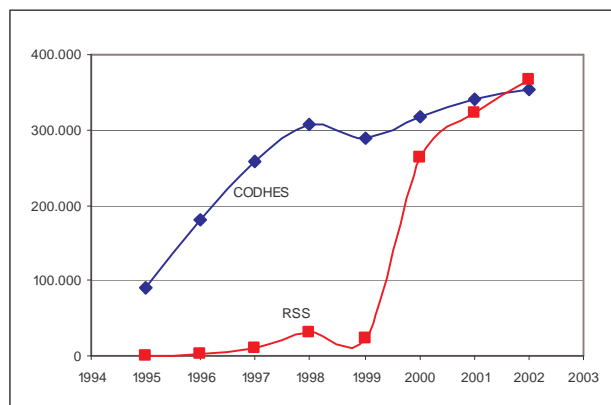
II. Una mirada a las cifras de desplazamiento forzoso

Conocer la magnitud del desplazamiento forzoso en Colombia es esencial para definir el monto de la inversión, asignar recursos, diseñar intervenciones y evaluar la efectividad de los programas (Arboleda y Correa, 2002). La población desplazada, debido a su movilidad y su reticencia a ser identificada, es difícil de ubicar y, por lo tanto, de cuantificar. El objetivo de esta sección es presentar las cifras actuales sobre desplazamiento forzoso, entender las divergencias en las cifras y analizar la tendencia de este fenómeno.

El conflicto armado y la violencia política en Colombia han forzado a miles de personas a dejar sus hogares. El aumento de los crímenes contra la población se ha convertido en una estrategia de guerra por ser un mecanismo rápido y poco costoso para despoblar territorios, lo que permite a los actores armados ampliar su área de influencia, establecer mecanismos de control territorial, transportar armas y abrir corredores para el desarrollo de actividades ilícitas (RSS, 2002). La ruptura de los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC a principios del año 2002 implicó, asimismo, un recrudecimiento de las hostilidades y un incremento de los ataques a la población civil.

El incremento continuo del fenómeno del desplazamiento como consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado es un hecho innegable. Las dos principales fuentes estadísticas en este campo, Red de Solidaridad Social y CODHES, demuestran un ascenso sostenido del fenómeno durante la década de los noventa (Gráfica 1.1). Cerca de la mitad de los desplazamientos que tuvieron lugar en los últimos 12 años ocurrieron a partir de agosto de 1994. Pero en realidad la intensificación del problema se presenta en la segunda mitad de la década del 90 (Gráfica 1.1), con un elevado crecimiento de familias desplazadas en los últimos dos años.

Gráfica 1.1. Número de personas desplazadas



Fuente: RSS y CODHES

Aunque los cálculos de las magnitudes del desplazamiento de la RSS y CODHES difieren, ambas instituciones coinciden en un crecimiento alarmante durante el periodo comprendido entre el año 2000 y 2001. La RSS estima un aumento de 40 por ciento de hogares desplazados para este periodo mientras CODHES reporta un incremento de 60 por ciento. CODHES calcula, en noviembre de 2002, la existencia de 2,135,682 de personas desplazadas y la RSS contabiliza 926,201 desplazados para la misma fecha (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Número de personas y hogares desplazados

	Personas		Hogares	
	CODHES	RSS	CODHES	RSS
1995	89,510	284	17,902	61
1996	181,000	2,429	36,200	591
1997	257,000	9,526	51,400	2,237
1998	308,000	31,896	61,600	8,965
1999	288,127	24,471	57,625	7,185
2000	317,000	262,992	63,400	56,703
2001	341,925	317,856	68,385	67,317
2002	353,120	365,961	70,624	79,993
Total	2,135,682	1,025,151	427,136	224,583

Fuente: RSS y CODHES

Las marcadas divergencias en las estadísticas de la RSS y CODHES son el resultado de distintas metodologías en la contabilización. La RSS mide el volumen de desplazamiento a partir del Registro Único de Población Desplazada (SUR), creado en el año 1999². De otro lado, las cifras del CODHES incluyen tanto a las familias registradas así como las no registradas, cuyo volumen es sustancial puesto que muchos hogares no se inscriben por falta de conocimiento o por temor a ser localizados y perseguidos. Desde el establecimiento del SUR, se han incluido 203,332³ hogares. Esta población constituye la demanda real por atención de la población desplazada. De los hogares inscritos en el registro, el 28 por ciento se incluyó en el 2000, el 33 por ciento en el 2001 y 30 por ciento en el 2002; es decir, en solo tres años, se incluyó el 94 por ciento de la población desplazada.

Si bien el desplazamiento masivo se produce con mayor frecuencia, el desplazamiento individual ha crecido aceleradamente en los últimos dos años⁴. La RSS registra un crecimiento del 58 por ciento en los desplazamientos masivos de la población. El crecimiento de los desplazamientos individuales es mayor; mientras en 2000 el siete por ciento de las personas se desplazan

² El registro en el SUR se debe realizar en cualquier institución del Ministerio Público (Procuraduría y Personería) donde se toma la declaración del hogar. Los hogares que se desplazan masivamente son registrados automáticamente en el SUR por parte de funcionarios de la RSS quienes realizan el procedimiento. El Estado cuenta con 15 días hábiles para verificar la declaración del hogar. Una vez el hogar esté inscrito en el SUR, puede acceder a la ayuda del Estado.

³ Hasta Noviembre 15 de 2002.

⁴ Un desplazamiento se considera masivo cuando se desplazan diez o más hogares; o 50 o más personas de manera conjunta.

individualmente, en 2001 la cifra asciende al 36 por ciento, para una tasa de crecimiento del 414 por ciento⁵.

El panorama que se vislumbra para un futuro cercano no es en forma alguna alentador. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, clasificó a Colombia como el segundo país con mayor número de desplazados (ACNUR, 2002). El recrudecimiento del conflicto y el incremento en la fumigación de cultivos ilícitos permite pronosticar un continuo aumento del desplazamiento forzoso en Colombia.

Las cifras, aun cuando no existe consenso entre las distintas fuentes, demuestran, por un lado, una profundización del fenómeno del desplazamiento y, por otro lado, una incomprensión de la magnitud y las características de la población desplazada. Es imprescindible continuar perfeccionando los métodos para cuantificar la población desplazada y crear mecanismos para ampliar la inscripción de hogares desplazados en el SUR. Esto último permitiría extender la ayuda estatal y afinar la cuantificación de la magnitud del fenómeno.

2. Expansión territorial del desplazamiento forzoso

La distribución territorial del desplazamiento, su impacto en los municipios y la presión ejercida en los sitios receptores por los flujos de migrantes forzados es información importante para determinar la asignación geográfica de la ayuda a la población desplazada. El objetivo de esta sección es caracterizar la distribución geográfica de la población desplazada. Para lograr tal objetivo, primero, se describe la participación de cada departamento en la expulsión y recepción de población y, segundo, se calculan índices de intensidad y presión del desplazamiento por municipio.

2.1 Departamentos expulsores y receptores

El fenómeno de desplazamiento abarca cada vez más territorio. En el año 2000, 480 municipios fueron afectados por la expulsión y recepción de población y en el año 2001 la cifra asciende a 819, es decir un incremento de 70 por ciento (RSS, 2002). Ello implica que 74 por ciento de los municipios del país tienen problemas de desplazamiento, ya sea de salida o de llegada (ver Mapa 1 y Mapa 2). De los 819 municipios, 183 fueron exclusivamente expulsores de población, 120 fueron exclusivamente receptores y 516 presentan expulsión y recepción a la vez⁶. Cerca del 65 por ciento de la expulsión se concentra en 52 municipios y el 72 por ciento de la recepción en 44 municipios.

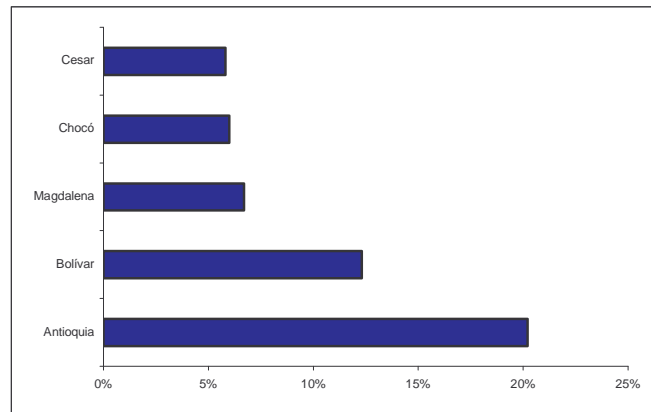
Todos los departamentos de Colombia, a excepción de San Andrés y Providencia, expulsan o reciben población (RSS, 2002). Hasta Noviembre de 2002, alrededor del 50 por ciento de la población desplazada proviene de cinco

⁵ Esta cifra puede ser aún más elevada debido a que todos los desplazamientos masivos son registrados en el SUR por lo tanto su participación en el total es mayor que aquella de los individuales cuyo registro se realiza voluntariamente por los hogares.

⁶ Nuevamente hay discrepancias en la información, pues según CODHES, el 29.47% (586) de los municipios del país recibió población desplazada en el 2001.

departamentos dentro de los cuales Antioquia contribuye con una participación superior al 20 por ciento (Gráfica 2.1.) Antioquia, en especial Medellín, es también un importante departamento receptor de población desplazada. Cerca de 18 por ciento de los hogares desplazados se ubican en Antioquia. Bolívar y Magdalena son, asimismo, departamentos expulsores y receptores. De otro lado, Chocó y Cauca son departamentos netamente expulsores y Cundinamarca⁷ y Valle son principalmente receptores (Gráfica 2.2).

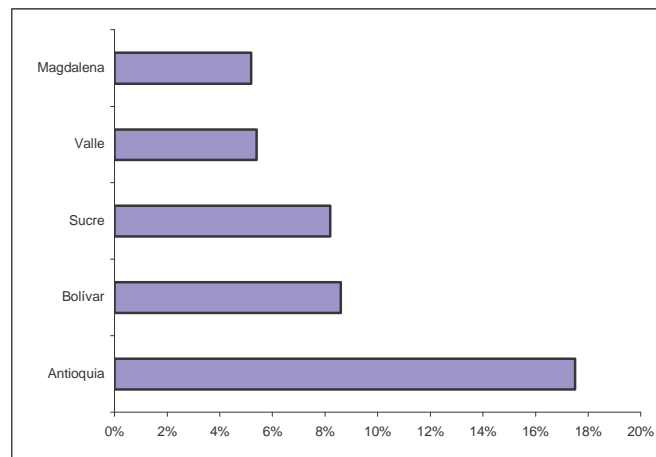
Gráfica 2.1. Departamentos Expulsores – 2002*



Fuente: RSS

* Fecha de corte: Noviembre 15 de 2002

Gráfica 2.2. Departamentos Receptores -2002



FUENTE: RSS

* Fecha de corte: Noviembre 15 de 2002

Las inconsistencias de las cifras de desplazamiento forzoso impiden identificar tendencias de las contribuciones en la expulsión y recepción de población desplazada de cada uno de los departamentos. No obstante lo anterior, la investigación realizada por la Conferencia Episcopal en 1995 y los datos actuales de la RSS permiten aproximar grosso modo algunas tendencias puesto

⁷ Cundinamarca incluye Bogotá.

que ambos tienen cubrimiento nacional⁸. Es importante anotar que las variaciones regionales de registro en el SUR introducen un sesgo sobre las distribuciones departamentales presentadas por la RSS.

Durante el periodo 1995 y 2001, las participaciones de los departamentos en el porcentaje de expulsión y recepción variaron significativamente. Antioquia prevalece como principal departamento expulsor del país. Los aportes de Santander, Córdoba y Meta disminuyeron, en especial aquellos de Santander. En cuanto a los departamentos de recepción, se encuentra una participación creciente de Antioquia, una leve disminución de Cundinamarca y una caída notoria de Santander. Llama la atención el descenso en la participación de Bogotá. Pese a la aparente seguridad que brinda la capital debido a la posibilidad de permanecer en el anonimato, parece no ser ya una alternativa tan atractiva. Se puede asimismo observar como la población desplazada no se está alejando de la zona del conflicto como ocurría anteriormente.

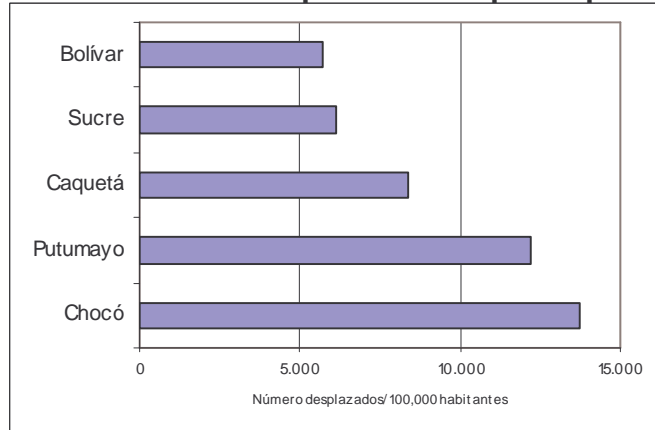
2.2 Intensidad y Presión del Desplazamiento

Si bien es cierto que el número absoluto de población desplazada desagregado por municipio es útil para identificar los principales destinos y orígenes, este no permite establecer el impacto del desplazamiento en los municipios expulsores ni tampoco la presión generada por los flujos de desplazados en los receptores. Para establecer el impacto del desplazamiento sobre los municipios, se definieron indicadores de intensidad y presión del desplazamiento. El indicador de intensidad mide el número de desplazados expulsados en un municipio por cada cien mil habitantes. El indicador de presión del desplazamiento calcula el número de desplazados en el municipio receptor como porcentaje de la población total del municipio.

Las cifras de intensidad del desplazamiento responden a la dinámica del conflicto. Los departamentos con mayores intensidades son Chocó, Putumayo, Caquetá, Sucre y Bolívar (Gráfica 2.3). En Chocó, departamento donde la guerra se ha recrudecido durante los últimos dos años por ser un importante corredor de armas y drogas, 10,000 de cada 100,000 habitantes son expulsados por los grupos armados ilegales. Putumayo, zona de alta presencia de guerrilla y cultivos ilícitos, es el departamento donde se han concentrado las acciones del Plan Colombia para la fumigación y la sustitución de cultivos ilícitos. Caquetá fue escenario de la zona de distensión otorgada a la guerrilla por el gobierno Pastrana. Las autodefensas están disputándole el poder a la guerrilla en los departamentos de Bolívar y Sucre (Echandía, 1997).

⁸ En la actualidad, las principales fuentes de información sobre sitios de expulsión y recepción son la Red de Solidaridad Social, CODHES y la Conferencia Episcopal. La RSS basa su información en el Sistema de Estimación de Desplazamiento por Fuentes Contrastadas creado en el año 2000. La Conferencia Episcopal cuenta con un sistema de monitoreo apoyado por un programa para manejo de información suministrado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de Ginebra. CODHES calcula la magnitud del desplazamiento con una metodología denominada "estadística por consenso" que recoge los recortes de prensa y toda la información disponible.

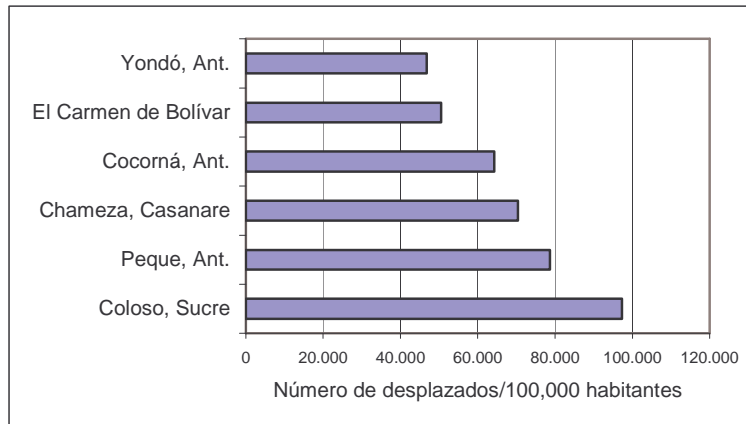
Gráfica 2.3. Intensidad del desplazamiento por departamento



Fuente: RSS

Algunos municipios de Colombia han perdido la mayoría de su población. En Coloso (Sucre), municipio con la mayor intensidad, 80,000 de cada 100,000 habitantes se desplaza (Gráfica 2.4). La situación de desplazamiento es especialmente crítica en algunas zonas del departamento de Antioquia, a pesar de no ser uno de los departamentos con mayores índices de intensidad, ya que cuatro de los ocho municipios con mayores índices de intensidad están ubicados en dicho departamento.

Gráfica 2.4. Intensidad del desplazamiento por municipio

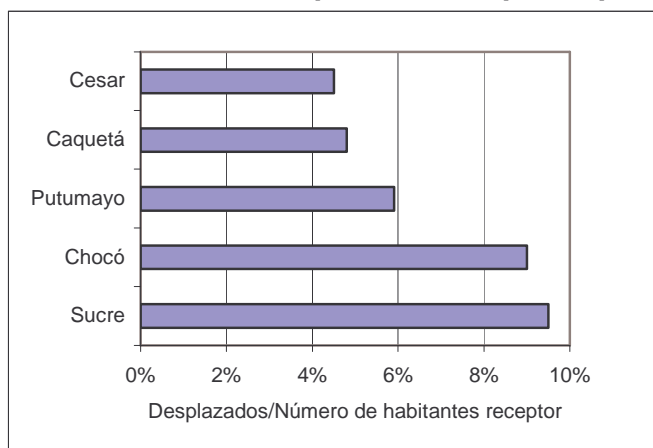


Fuente: RSS

Los departamentos con altas intensidades de desplazamiento enfrentan también fuertes presiones por los flujos de población desplazada. Sucre, Chocó, Putumayo y Caquetá, departamentos con las mayores intensidades de desplazamiento, son asimismo los departamentos con presiones superiores (Gráfica 2.5). Los municipios presentan un patrón similar (Gráfica 2.6). La evidencia sugiere que el desplazamiento intradepartamental puede estar determinando los elevados índices de intensidad y presión en los mismos departamentos. De un lado, es usual encontrar capitales departamentales con altos porcentajes de población desplazada. De otro lado, en algunos departamentos, las zonas rurales atraen un porcentaje superior de desplazados

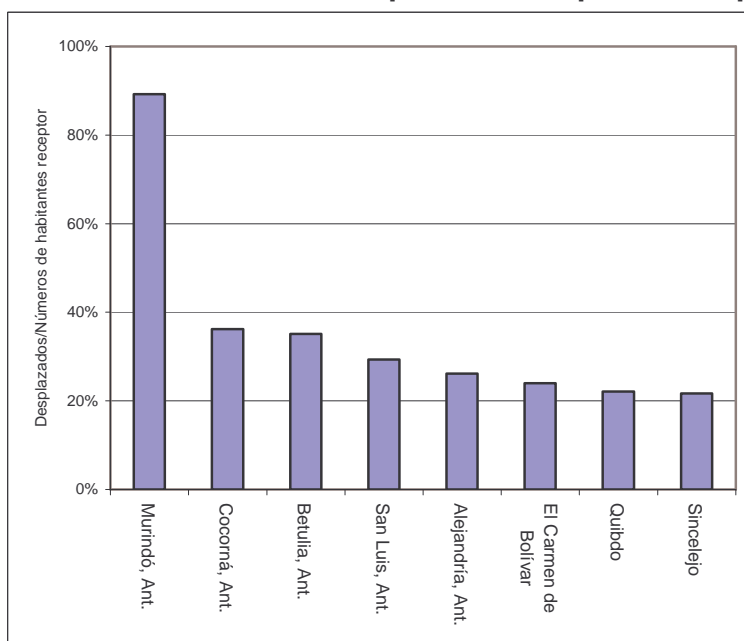
frente a su capital departamental⁹. Es posible que la población utilice municipios rurales como lugares de tránsito. Algunos municipios como Murindó, Buriticá y Mutatá, parecen reflejar este fenómeno al exhibir cifras extremadamente altas de intensidad y presión.

Gráfica 2.5. Presión del desplazamiento por departamento



Fuente: RSS

Gráfica 2.6. Presión del desplazamiento por municipio



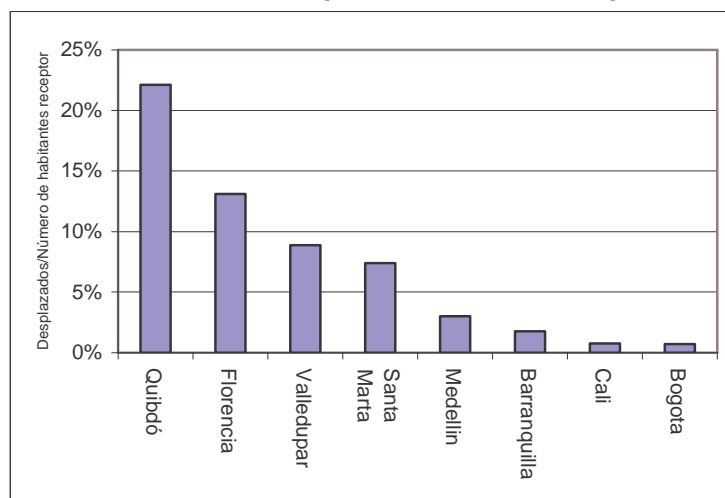
Fuente: RSS

Las ciudades intermedias enfrentan una grave presión de la población desplazada en contraste con las grandes áreas metropolitanas. Pese a que las grandes ciudades reciben flujos significativos de desplazados en valores

⁹ La Guajira, Guaviare, Vaupés y Vichada son casos extremos donde sus capitales reportan cifras de intensidad superiores a aquellas del resto del departamento.

absolutos, estas no son las mayores afectadas por su llegada. Medellín ha recibido cerca del tres por ciento de su población mientras Barranquilla, Cali y Bogotá han recibido el 1.5, 0.5 y 0.5 por ciento, respectivamente (Gráfica 2.7). Si bien las cifras no dejan de ser preocupantes, en especial en el caso de Medellín, la situación es peor en otras ciudades del país que cuentan con una menor infraestructura para absorber flujos de desplazados. Tal es el caso de Quibdó, Florencia, Santa Marta y Valledupar. Las cifras de Quibdó son críticas pues recibe más del 20 por ciento de su población y es una ciudad con una infraestructura de servicios públicos y sociales precaria.

Gráfica 2.7. Presión del desplazamiento: Principales ciudades



Fuente: RSS

2.3. Conclusiones

La presión ejercida por los flujos de desplazamiento no concuerda con su distribución geográfica. Los principales departamentos y municipios receptores identificados con la metodología adoptada por la RSS no son necesariamente aquellos que enfrentan graves presiones por la llegada de hogares desplazados. Por lo tanto, la asignación de los recursos estatales con base en estos criterios estaría ignorando las dificultades institucionales, administrativas y financieras de ciudades intermedias y municipios pequeños que, cuando se compara con su población, están recibiendo un número excesivo de población migrante.

3. Principales grupos afectados por el desplazamiento

El desplazamiento forzoso impone costos considerables sobre la población afectada. Máxime si, como identifican los estudios, los grupos más vulnerables de la población son las principales víctimas de este fenómeno. Los niños, los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos conforman el grueso de la población desplazada. El objetivo de esta sección es describir la composición de la población desplazada y profundizar en las consecuencias del desplazamiento para las mujeres, los niños y menores así como para los grupos étnicos.

3.1. Las mujeres

Las mujeres conforman el grueso de la población desplazada. Un estudio de la Conferencia Episcopal(1995) establece que el 58 por ciento de la población desplazada está conformada por mujeres. Este porcentaje difiere de cifras en otros estudios. Según la RSS, el 49 por ciento de la población desplazada en el 2001 son mujeres. Los departamentos con mayor proporción de mujeres desplazadas en el 2001 fueron: Guajira, Meta, Valle, Santander y Boyacá.

Los hogares desplazados exhiben una proporción mayor de jefatura femenina frente al promedio de la población. Un estudio de CODHES, presentado en 1997, revela que el 31 por ciento de los hogares desplazados tienen jefatura femenina. Cerca del 45 por ciento de las familias registradas en el SUR durante el 2001 están encabezadas por mujeres. Dichos porcentajes son elevados máxime si solo el 24 por ciento de los hogares colombianos reporta jefatura femenina. Algunos departamentos, como Meta y Cesar, presentan porcentajes mayores de mujeres cabeza de familia (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Jefatura femenina de hogares desplazados por departamentos

Departamento	% hogares
Meta	40.0%
Cesar	37.0%
Antioquia	37.0%
Cundinamarca	35.7%
Magdalena	36.3%
Casanare	35.7%
Caquetá	35.7%
Santander	31.3%

Fuente: CODHES(1997)

La mayoría de las mujeres se convierten en jefes de hogar debido a la viudez. La muerte violenta del cónyuge es la causa de la jefatura femenina en cerca del 40 por ciento de los hogares desplazados residentes en Bogotá (Arquidiócesis de Bogotá-CODHES, 1997). El desplazamiento no sólo impone pérdidas económicas para estas mujeres quienes ahora deben asumir la responsabilidad de sostener el hogar y enfrentar una ciudad completamente desconocida.

El desplazamiento de mujeres y adolescentes tiende a ser subregistrado. Las mujeres desplazadas provenientes del sector rural se registran en menores proporciones en el SUR por lo que enfrentan mayor dificultad para acceder a la propiedad de la tierra, al crédito o a la vivienda. Esta población también tiene problemas para acceder a los servicios de salud y de educación (GTD, 2001).

Las familias con jefatura femenina exhiben vulnerabilidades altas lo cual, aunado a la vulnerabilidad propia del desplazamiento, sitúa a estas familias en una posición preocupante. Un estudio del Banco Mundial estima que en 1999 los hogares con jefatura femenina presentan una probabilidad de ser pobre superior en 24 por ciento frente a los hogares con jefatura masculina (Banco Mundial, 2002). De otro lado, las madres solteras perciben un 17 por ciento menos de

recursos en especie, ganan cerca de \$2000 diarios menos y consumen 275Kcal p/d menos frente a los hogares encabezados por hombres (PMA, 2001).

El desempleo para las mujeres desplazadas es sustancialmente superior. Según el informe del PMA(2001), el 57 por ciento de las mujeres desplazadas no tiene empleo o ninguna fuente de ingresos. Muchas dependen de ayuda de familiares o de la caridad de los vecinos para alimentar a sus familias. El desempleo se debe a la falta de oportunidades de trabajo pero también a sus responsabilidades reproductivas. De otro lado, las mujeres que logran conseguir trabajo se incorporan, por lo general, al servicio domestico (42%) que es una fuente de ingresos temporal y esporádica.

Pese a las dificultades enfrentadas por las mujeres desplazadas, el balance de poder en el hogar puede modificarse debido al desplazamiento. Las mujeres desplazadas se apoyan en sus redes sociales para derivar sustento, y consiguen trabajos para los cuales estaban preparadas tales como el servicio doméstico o la venta de comidas callejeras. En contraste, sus compañeros, preparados para trabajar en labores agrícolas primordialmente, enfrentan mayores dificultades para vincularse al mercado laboral. (Meertens, 1999). La participación en grupos comunitarios permite a las mujeres reconstruir su identidad, entablar lazos sociales y crear nuevos horizontes vitales que no existían en el campo y modifica las relaciones de poder al interior del hogar.

3.2. Los niños y los jóvenes: debilitados y excluidos

La población desplazada está compuesta en una alta proporción por menores de edad. Un estudio de CODHES(1996) muestra como el 55 por ciento de la población desplazada es menor de 18 años y el 46 por ciento es menor de 15 años (Cuadro 3.2). Amnistía Internacional (1997) estima que alrededor del 75 por ciento de la población desplazada está por debajo de los 25 años mientras que la Conferencia Episcopal calcula dicha cifra en 72 por ciento. La RSS(2002) calcula que el 49 por ciento de la población desplazada en el año 2001 está compuesta por menores de 18 años¹⁰.

Cuadro 3.3. Rangos de edad población desplazada

Rangos de edad	CODHES(1996)	CODHES(1999)
Menores de 5 años	13%	19%
Entre 5 y 10 años	20%	15%
Entre 11 y 14 años	13%	21%*
Entre 15 y 18 años	9%	
Más de 18 años	45%	

Fuente: CODHES(1996) y CODHES(1999)

*Incluye jóvenes entre 11 y 18 años

La vulnerabilidad de la población joven es incuestionable. Los jóvenes enfrentan las consecuencias psicológicas de perder su familia y sobrevivir en un sitio desconocido aunado a las dificultades para acceder a asistencia médica y

¹⁰ Dicho porcentaje para la población colombiana es el 44 por ciento.

atención psicológica (GTD, 2001). El acceso a educación para los niños y jóvenes desplazados es restringido pese a la obligatoriedad impuesta a los colegios públicos para adjudicar cupos preferenciales a menores desplazados y para exonerarlos del pago de matrículas y pensión. El síndrome post-traumático y las limitadas oportunidades en los sitios receptores puede condenarlos a una espiral de pobreza crónica.

Las posibilidades de desarrollo de los niños desplazados dependen del contexto económico y laboral del hogar. La vulnerabilidad de este grupo de niños no es solo económica sino también social y afectiva. El desplazamiento de menores reduce las capacidades de desarrollo personal debido a los traumas asociados a la violencia, al cambio brusco en el manejo del espacio y del tiempo y el desmembramiento del núcleo familiar. Este segmento de la población desplazada presenta asimismo altos niveles de desnutrición (PMA,2001).

3.3. Comunidades Indígenas y Negras

La intensificación del conflicto en áreas del territorio nacional ocupadas tradicionalmente por grupos étnicos ha provocado un desplazamiento creciente de las comunidades negras e indígenas. Se estima que el 11 por ciento de la población desplazada pertenece a la raza negra y el ocho por ciento son indígenas (RSS, 2002). Durante el periodo 2000-2001, se observa un ascenso significativo en el desplazamiento de las comunidades negras e indígenas al aumentar un 80 por ciento (GTD, 2001). La población indígena desplazada¹¹, quien presenta altas tasas de subregistro, es originaria de los departamentos de Cauca, Valle, Putumayo, Choco, Risaralda y Magdalena. La población afrocolombiana proviene fundamentalmente de los departamentos del Choco, Risaralda, Bolívar y Valle.

Aunque las comunidades indígenas han generado mecanismos de resistencia basados en la fortaleza organizativa y el arraigo cultural, el impacto de la violencia ha sido mayor. La mayoría de las comunidades indígenas están además localizadas en terrenos de grandes proyectos de infraestructura y de cultivos ilícitos, lo cual promueve la lucha armada por los recursos y las consiguientes agresiones a la población civil. El desplazamiento indígena se caracteriza por movimientos masivos y de un resguardo indígena a otro. El hacinamiento dentro de las comunidades receptoras ha provocado graves problemas de salud.

3.4. Conclusiones

La recuperación de las pérdidas materiales e intangibles como consecuencia del desplazamiento puede significar costos enormes para estos grupos de población en altos niveles de vulnerabilidad. Primero, los activos físicos, como la tierra, son la mayoría de las veces abandonados por los hogares quienes no cuentan con

¹¹ Entre la población indígena más afectada están las tribus Kankuamos y Yukpas en la Sierra Nevada de Santa Marta y serranía de Perijá respectivamente, algunas poblaciones Paeces en el Cauca, los Emberá en Antioquia, Choco y Risaralda, comunidades Awas y Kofanes en el Putumayo.

tiempo suficiente para venderlos antes de la migración y pocas veces poseen títulos de propiedad. Segundo, los miembros del hogar, capacitados mayoritariamente para trabajar en labores agrícolas, pierden el capital humano específico a su oficio. Tercero, el acceso a servicios sociales, como la salud y la educación, en el sitio de origen no se podrá recuperar necesariamente una vez se adapten al sitio receptor. Esto puede significar la pérdida de los costos fijos necesario para acceder a los servicios sociales y, más grave aún, la interrupción de la educación de los niños y jóvenes desplazados. Por último, las secuelas del síndrome postraumático por enfrentar situaciones de violencia y la carencia de su capital social puede tener graves implicaciones psicológicas. Los costos para recuperar el acceso a servicios sociales, los niveles anteriores de ingreso y la red de protección social son enormes debido a la discriminación y estigmatización a la cual son sometidos los desplazados en el sitio receptor.

4. Políticas del Gobierno y de Entidades Internacionales

Los costos para los sitios receptores como consecuencia de los flujos de desplazados son considerables ya que deben desviar recursos del presupuesto con el fin de cubrir, como mínimo, las necesidades básicas de los desplazados. En primer lugar, los desplazados se localizan, por lo general, en urbanizaciones ilegales lo que implica grandes inversiones en servicios públicos en el mediano plazo. Segundo, dado que la gran mayoría de los desplazados son mujeres y niños, se deben asignar nuevos recursos para la educación y la salud.

El Gobierno Colombiano ha respondido al alarmante incremento del desplazamiento forzoso con la Ley 387 de 1997 y un conjunto de decretos y directivas presidenciales¹² que se desprenden de esta, los documentos CONPES para 1995, 1997 y 2001, y un incremento nada despreciable de la inversión. Asimismo, la ejecución de la reglamentación se centralizó en 1999 en la Red de Solidaridad Social con el fin de agilizar los procesos de atención a la población desplazada. El objetivo de esta sección es describir la legislación y programas para la población desplazada y realizar un breve análisis de su efectividad.

4.1. Inversión población desplazada

El gasto total efectuado para la atención a los desplazados, reportado por la Consejería para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia (1998) fue cerca de 32 millones de dólares en 1997. En 1998, los gastos fueron de casi 30 millones de dólares, de los cuales el 40 por ciento se asignaron a atención

¹² Decreto No. 2569 (2000), Decreto No. 951 (2001), Decreto No. 2007 (2001), Decreto No. 2562 (2001), Directiva Presidencial No. 06 y No. 07 (2001), Acuerdo 59 (1997), Acuerdo 185 (2000), Decreto No. 2231 (1989), Circular Conjunta - Ministerio de Educación y RSS, Circular 020 (1999)– Secretaría de Educación y Alcaldía Mayor de Bogotá, Circular Conjunta No. 023 (2000) – ICBF y RSS.

humanitaria, el 58 por ciento a estabilización socioeconómica y un dos por ciento a la prevención del desplazamiento (Consejería Presidencial, 1998)¹³.

La inversión en el periodo 2000-2002, US\$360 millones según documento CONPES (2002), es casi seis veces superior a la inversión de los años 1997 y 1998. Al igual que en años anteriores, el grueso de la inversión se concentra en programas de estabilización económica y de asistencia humanitaria. Alrededor de 81 por ciento, es decir US\$290 millones, se invirtió en programas de retorno, reubicación y estabilización económica, en especial en la creación y fortalecimiento de procesos de desarrollo social, humano y productivo¹⁴. El presupuesto restante se distribuyó en los siguientes programas: atención humanitaria (16.2%), marco institucional (1.2%), prevención y protección (1.2%), sistemas de información (0.8%) y sistemas de alerta temprana (0.01%).

El subregistro en el SUR dificulta la cobertura de la atención humanitaria y de los programas de estabilización socioeconómica. Las causas del subregistro son diversas. Primero, a pesar de los beneficios tangibles de estar inscrito en el SUR, una proporción importante de los hogares desplazados prefiere no registrarse¹⁵. Segundo, la creación del SUR hasta apenas 1999 y la obligatoriedad de registrar únicamente a los hogares con un año de desplazamiento, impide registrar hogares desplazados antes de dicha fecha lo cual conlleva a que la ayuda estatal solo cubra 17 por ciento de la población desplazada (Arboleda y Correa, 2002). Tercero, persiste además una alta disparidad entre las tasas de inclusión y no-inclusión en las diferentes unidades territoriales de la RSS: en Bolívar el porcentaje de no-inclusión es de alrededor cinco por ciento, en Antioquia seis por ciento y en Bogotá y Huila alcanza el 50 por ciento (GTD, 2001).

La eficiencia de la inversión de los programas de prevención, ayuda humanitaria y estabilización socioeconómica es limitada. Para una demanda real de 45,265 hogares desplazados, es decir hogares registrados en el SUR, el cubrimiento de los distintos programas es insuficiente. La gráfica 4.1 muestra como el Gobierno Nacional y las autoridades locales alcanzaron a cubrir cerca del 30 por ciento de

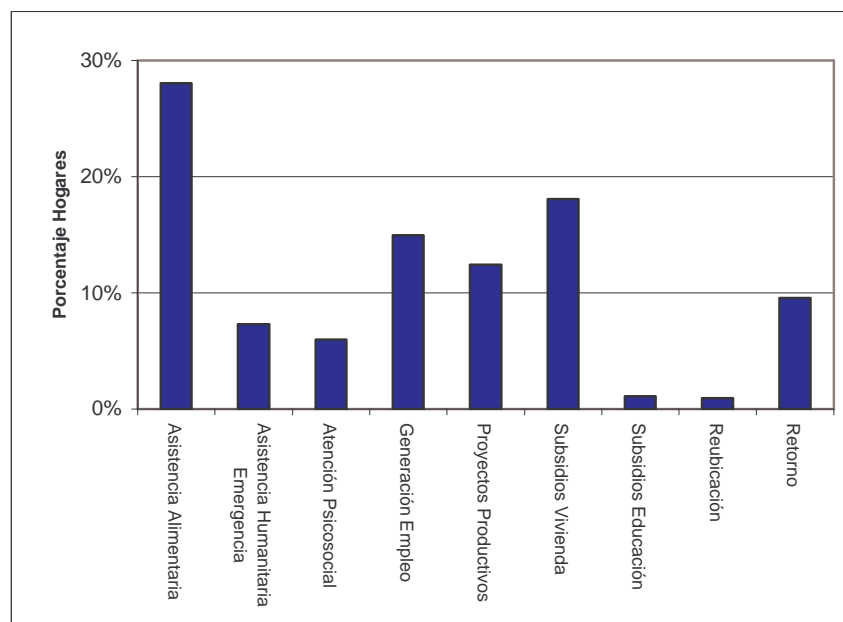
¹³ Dadas las magnitudes del desplazamiento interno en Colombia, la respuesta por parte del gobierno nacional es insuficiente. Aunque a partir de 1986 existe este fenómeno de forma sostenida y continua, la inversión para programas de desplazamiento se inició únicamente a partir de 1995. Durante 1997 y 1998, periodo donde se realizaron las mayores inversiones, el gasto total para asistencia a desplazados asciende a casi US\$62 millones. Si se tiene en cuenta que para el periodo 1995-1999 se reportaron alrededor de 700.000 desplazados, esta inversión equivale a aproximadamente \$171,200 anuales por familia desplazada mientras que las transferencias de la Nación a los municipios ascienden a \$255,000 por familia para 1997.

¹⁴ Esta cifra no incluye el acceso a tierras y vivienda.

¹⁵ Algunos hogares prefieren no inscribirse debido a la inseguridad, la desinformación, la desconfianza o los complicados trámites requeridos (Meertens, 1999). Además, la inscripción en el registro no siempre es sencilla, pues la declaración la reciben normalmente las secretarías y no los personeros, lo que complica el proceso de valoración excediéndose de los 15 días reglamentarios por el Decreto 2569. La carga de trabajo concentrada en los personeros en los municipios de alta recepción produce largas listas de espera.

la demanda real de ayuda en el mejor de los casos. Por un lado, el apoyo en programas de reubicación, educación, atención psicosocial y retorno no cubre ni siquiera diez por ciento de los hogares inscritos en el SUR. De otro lado, es sorprendente que inversiones como la creación de proyectos productivos, la generación de empleos y los subsidios a la vivienda exhiban una eficiencia mayor que la asistencia humanitaria de emergencia. Por último, el porcentaje asignado a los programas de prevención es mínimo y, aunque la asignación de presupuesto a programas de estabilización es mayor, es claro que es todavía insuficiente para responder a las necesidades de la población desplazada.

Gráfica 4.1. Demanda Real de Atención vs. Atención Efectiva



Fuente: RSS(2002)

Varias instituciones contribuyen a aliviar el problema del desplazamiento. El Comité de la Cruz Roja Internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Iglesia Católica han provisto ayuda fundamental a la población desplazada¹⁶. Las actividades se han concentrado mayoritariamente en la protección y la implementación de programas de asistencia humanitaria (ACNUR, 1997). Las Naciones Unidas ha venido dando a su vez soporte al Sistema de Información del Desplazamiento cuyo principal objetivo es alertar sobre eventuales desplazamientos, monitorear a los grupos desplazados y trabajar con los hogares desplazados. La Iglesia Católica realiza importantes aportes en el estudio riguroso de la población desplazada y en la provisión de atención humanitaria (Arboleda y Correa, 2002). La Unión Europea ha realizado gastos que alcanzan los US\$5.500.000 en ayuda humanitaria de emergencia.

¹⁶ Otras organizaciones internacionales que tienen programas relacionadas con el problema del desplazamiento forzoso son UNICEF, el Comité de Estados Unidos para los Refugiados (USCR), la FAO, el PMA y la Oficina de Emergencias de las Naciones Unidas.

4.2. Prevención: Sistemas de Alertas Tempranas

La estrategia de prevención tiene como objetivo desarticular los múltiples actores y procesos de violencia generadores del desplazamiento así como promover el Derecho Internacional Humanitario. Propende asimismo por fortalecer iniciativas civiles de paz y desencadenar procesos para que las partes en conflicto adopten el Artículo Común Tres de los Convenios de Ginebra. Define una línea de investigación para identificar los factores y los actores generadores de desplazamiento, sus áreas de influencia, sus dinámicas, el contexto sociopolítico, y determinar poblaciones en riesgo con el fin de definir políticas de atención integral.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) es la principal herramienta estatal para prevenir el desplazamiento forzoso. El objetivo del SAT es detener posibles violaciones masivas de derechos humanos mediante el mejoramiento de respuestas estatales ante amenazas de los grupos armados ilegales. La entidad responsable de la coordinación del SAT es la Defensoría del Pueblo quien trabaja conjuntamente con la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la RSS y la Procuraduría General de la Nación.

A pesar de la creciente capacidad del SAT para identificar riesgos de desplazamiento, su aplicación no ha sido efectiva. Dos fallas principales restringen la capacidad del SAT: no hay un esfuerzo sistemático para la identificación de posibles zonas de riesgo y se carece de un diseño de estrategias de reacción oportuna. Una vez se identifican los riesgos de desplazamiento, persiste una negligencia de las autoridades para reaccionar y proteger a las comunidades que denuncian un riesgo inminente de ataques. Por ejemplo, el SAT registró 20 alertas entre junio 2001, cuando se puso en marcha el sistema en septiembre. De las alertas recibidas, once desembocaron en la comisión de asesinatos o la presencia continuada y pronunciada de grupos armados que amenazaron a los civiles (Human Rights Watch, 2002). El actual gobierno contempla dentro de sus prioridades el fortalecimiento del SAT para valorar de manera oportuna las condiciones objetivas de riesgo y anticipar así los eventos de desplazamiento (DNP, 2003).

4.3. Atención Humanitaria

La estrategia de atención humanitaria de emergencia busca dar un apoyo oportuno al desplazado una vez ocurrido el desplazamiento y en los tres primeros meses posteriores. Dentro de las líneas de acción están contempladas: la seguridad alimentaria, la salud, el transporte, la protección y seguridad, el alojamiento, la atención educativa, y la participación y organización de la comunidad. El actual gobierno nacional busca profundizar la atención humanitaria con el apoyo a las víctimas del conflicto por fallecimiento de familiares, incapacidad permanente, heridas y pérdidas de bienes. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo propone brindar atención humanitaria diferencial por grupos vulnerables, proveer asistencia en asentamientos temporales con servicios básicos bajo estándares mínimos de calidad y elaborar diagnósticos sobre el estado de salud de la población desplazada (DNP, 2003).

Si bien es cierto que se ha logrado mejorar substancialmente la ayuda humanitaria de emergencia, el esfuerzo es aún insuficiente. Según el documento CONPES de Mayo de 2001, en 1999 se desplazaron 28.800 hogares y la atención humanitaria alcanzó el 22 por ciento. En el 2000 se logro atender el 47 por ciento de los 25.600 hogares que se desplazaron. Aunque no se tiene una cifra oficial de la ayuda entregada por la RSS en el 2001, de acuerdo al informe al Congreso y al número de hogares desplazados reportados por esta entidad, se estima que cerca del 30 por ciento de los hogares desplazados tuvieron acceso a atención humanitaria.

La CICR junto con la RSS muestran la cobertura territorial más amplia de atención humanitaria. La atención humanitaria se concentra, sin embargo, desproporcionadamente en algunos departamentos y municipios del país. Durante 2001, cerca del 50 por ciento de la atención humanitaria se concentró en seis departamentos y el 40 por ciento se focalizó en nueve ciudades (Cuadros 4.1 y 4.2). La distribución de ayuda humanitaria parece no obedecer a la demanda de los principales departamentos y municipios receptores. Por ejemplo, Magdalena, un importante receptor durante 2001, no recibe ayuda humanitaria en proporciones acordes con la demanda. De otro lado, Bogotá recibe casi la mitad de la ayuda frente a los flujos de desplazados que absorbe (Cuadros 4.1. y 4.2.).

Cuadro 4.1. Principales departamentos receptores de población desplazada y de ayuda efectiva para atención humanitaria

Demanda de ayuda humanitaria		Principales departamentos receptores	
Antioquia	15.0%	Antioquia	18.5%
Sucre	9.3%	Bogotá	11.3%
Bolívar	8.0%	Magdalena	8.6%
Atlántico	6.2%	Bolívar	7.0%
Bogotá	6.1%	Cesar	5.7%

Fuente: RSS (2002)

Cuadro 4.2. Principales municipios receptores de población desplazada y de ayuda efectiva para atención humanitaria

Demanda de ayuda humanitaria		Principales municipios receptores	
Sincelejo, Sucre	9.6%	Bogotá	11.3%
Medellín, Antioquia	7.1%	Fundación, Magdalena	6.6%
Bogotá	5.3%	Medellín, Antioquia	3.8%
Barranquilla, Atlántico	3.6%	Valledupar, Cesar	2.9%
Valledupar, Cesar	3.2%	Buriticá, Antioquia	2.8%
Santa Marta, Magdalena	3.2%	Cartagena, Bolívar	2.7%
Cartagena, Bolívar	2.8%	Peque, Antioquia	2.4%
Bucaramanga, Santander	2.5%	Florencia, Caquetá	2.2%
Cúcuta, Norte de Santander	2.3%	Villavicencio, Meta	2.2%

Fuente: RSS(2002)

La distribución de la asistencia humanitaria debería basarse en la vulnerabilidad de los hogares desplazados. Estudios han identificado una mayor vulnerabilidad en los hogares desplazados residentes en zonas urbanas o aquellos con una duración del desplazamiento entre cuatro meses y dos años puesto que la atención humanitaria cesa a los tres meses del reasentamiento. Ello ha implicado que los hogares desplazados con más de cuatro meses de abandonar su sitio de origen conserven el 12 por ciento de los recursos en especie, obtengan el 30 por ciento del ingreso anterior y vivan en una condición de endeudamiento permanente (GTD, 2001).

4.4. Estabilización Socioeconómica

La estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica tiene como objetivo lograr que la población desplazada retorne a su lugar de origen, o que se generen condiciones estables para aquellos individuos que permanezcan en el sitio receptor o son reubicados. La Ley 387 propone generar posibilidades de acceso a tierras, crédito, asistencia técnica, capacitación, infraestructura básica y comercialización, seguridad alimentaria, atención en salud, empleo, disposición de vivienda y equipamiento urbano.

4.4.1. Educación: exclusión e indolencia estatal

El acceso al servicio de educación para los niños y niñas desplazados está reglamentado en los Decretos No. 2231 de 1989 y 2562 de 2001. En dichos decretos, se establece el acceso preferencial a la educación para la población desplazada y, asimismo, se dispone la exención de matrículas y pensiones para los menores desplazados. La responsabilidad financiera de garantizar la educación a los menores desplazados recae sobre los sitios receptores.

La cobertura de educación para la población desplazada es preocupante. El derecho de los desplazados a cupos preferenciales en los colegios públicos y a la exoneración de matrícula y pensión, responsabilidad asignada a los municipios, parece ser incumplido en muchas ocasiones. Los municipios prefieren evitar convertirse en sitios receptores atractivos puesto que enfrentan, por lo general, fuertes restricciones presupuestales y una alta demanda por servicios sociales de su población nativa. Un estudio de la Arquidiócesis de Bogotá - CODHES (1997) establece que un 77 por ciento de la población desplazada en edad de estudiar residente en Bogotá no tiene acceso a educación. Según un estudio realizado por el PMA (2001), el 23 por ciento de las familias reportaron haber retirado los niños del colegio para poder ahorrar o para disminuir sus gastos. Por último, los niños desplazados que asisten a la escuela suelen tener rendimientos bajos debido a la elevada incidencia de alteraciones del aprendizaje, pérdida de memoria, malnutrición y problemas psicosociales (PMA, 2001).

La indolencia estatal frente a la población desplazada y las necesidades de corto plazo de las familias de generar ingresos parecen ser la principal causa del bajo cubrimiento escolar de los menores desplazados. La gran mayoría de los menores desplazados no acceden a la educación por insuficiencia de cupos,

carencia de útiles escolares, bajo nivel académico e insuficiencia de recursos económicos para cubrir costos educativos diferentes a la matrícula y la pensión (RSS, 2002). Estudios han comprobado que en las grandes ciudades no se abren los cupos escolares necesarios para los niños desplazados. Es más, algunos colegios públicos prefieren no recibir población desplazada para evitar “conflictos sociales” al interior de sus aulas. De otro lado, la situación económica desesperada de esta población obliga a muchos de los niños a entrar en el mercado laboral no estructurado lo que redundará en altos índices de trabajo infantil (GTD, 2001).

4.4.2. Salud

Los Acuerdos 185 de 2000 y 59 de 1997 contemplan el derecho de la población desplazada a recibir servicios de salud “necesarios para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento”, define el procedimiento aplicable a las reclamaciones para el pago de los servicios de salud prestados a la población desplazada y abre la posibilidad de que la atención sea brindada, en todo el territorio nacional por cualquier entidad prestadora de salud privada o pública.

Los procedimientos para prestar servicios de salud fueron ajustados por el Gobierno a finales de 2002 por considerar que los cobros se desbordaron debido al pago a personas no desplazadas y a patologías no ocasionadas por el desplazamiento. Con las nuevas modificaciones, el Gobierno Nacional cubrirá únicamente las enfermedades causadas por el desplazamiento¹⁷ y durante los tres primeros meses a partir de la fecha de inscripción en el SUR. Los costos de la prestación de salud para hogares desplazados no inscritos en el sistema general de seguridad social deberán ser sufragados por el municipio donde residía el desplazado.

Datos de diversos estudios sugieren cubrimientos en salud para la población desplazada a todas luces insuficientes. La cobertura de vacunación de niños desplazados es el 20 por ciento menor frente a la cobertura nacional. Alrededor del 57 por ciento de la mortalidad infantil reportada por esta comunidad entre agosto y noviembre de 2000 se podría haber prevenido. Alrededor del 80 por ciento de los hogares reportaron alguna enfermedad en los últimos tres meses y solo el 53 por ciento recibieron ayuda profesional (OIM, 2001). Las mujeres presentan un menor acceso a salud debido a una tendencia a sacrificar su atención en aras de la atención de los hijos y el esposo. Por último, hay graves problemas de salubridad pues en el 95 por ciento de las viviendas se encontraron ratones (PMA, 2001).

La incapacidad del Gobierno Central para cubrir los costos de salud para la población desplazada, los trámites complicados y la discriminación hacia esta población parecen causar el insuficiente acceso a la salud. Las empresas promotoras de salud y los puestos de salud se han negado en repetidas

¹⁷ Para comprobar que la enfermedad es causada directamente por el desplazamiento, se exigirá a las IPS una certificación.

ocasiones a entregar medicamentos y han restringido la prestación del servicio a los desplazados. Estas empresas justifican su bajo cubrimiento en la incapacidad del Gobierno Central y Local de transferir los recursos financieros para cubrir los servicios de salud de la población desplazada. De otro lado, los hogares desplazados se quejan de los requisitos establecidos para acceder a la atención y de la discriminación en los centros de salud.

4.4.3. Vivienda

La Ley 387 y el Decreto No. 951 del 2001 disponen el acceso preferencial a vivienda para la población desplazada por medio del programa Subsidio Familiar de Vivienda y privilegia la entrega del subsidio a las familias que retornen sobre aquellas que se reubicar. Las ofertas habitacionales incluyen adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento de la vivienda y construcción de vivienda en un lote propio o arrendado. La distribución geográfica de los subsidios de vivienda debe responder a los siguientes criterios: (i) departamentos con mayor número de desplazados; (ii) departamentos donde el desplazamiento tenga mayor impacto con relación a su estado de pobreza; (iii) departamentos y municipios con mayor demanda de subsidios para programas de retorno.

La RSS, en 2001, asignó \$53,000 millones de pesos en subsidios familiares de vivienda para la atención de las necesidades de 8,182 hogares desplazados en fase de restablecimiento. Dicha cifra representa el diez por ciento de la población registrada en el SUR. De los recursos destinados en 2001, se asignó el 63 por ciento a la adquisición de vivienda nueva, ocho por ciento al mejoramiento de vivienda, uno por ciento a la adquisición de vivienda usada y arrendamientos, 19 por ciento a redes de acueducto, alcantarillado y vías, y nueve por ciento al saneamiento básico rural.

El acceso a servicios públicos para los hogares desplazados, ubicados principalmente en áreas urbanas, es exiguo e inferior a las tasas de acceso urbanos. En Bogotá, el acceso a los servicios públicos no es posible para el 31 por ciento de hogares desplazados; y el 52 por ciento de la población desplazada vive en zonas marginales urbanas donde predomina el inquilinato (Conferencia Episcopal, 1995)¹⁸. No obstante lo anterior, en ocasiones las cifras de cobertura de servicios públicos en los sitios de expulsión son inferiores a las cifras en las zonas de recepción. Por lo cual, no es posible concluir si la población desplazada tiene un mayor o menor acceso a servicios públicos antes o después del desplazamiento. Sin embargo, las tasas de acceso de la población rural son en algunos casos mayores, en especial electricidad y acueducto que aquellas para los hogares desplazados.

El impacto de la atención humanitaria para cubrir el alojamiento y de las soluciones y subsidios de vivienda parece ser mínimo dadas las necesidades en este campo identificadas por algunos estudios. Las familias desplazadas se

¹⁸ Un estudio del Banco Mundial (2002) reporta que el acceso a servicios públicos para la población urbana durante 1995 es 99% para el servicio eléctrico, 98% para agua potable, 71% para teléfono y 95% para alcantarillado.

alojan generalmente en la casa de familiares o amigos quienes les brindan albergue durante algunos meses. Después de los primeros meses, los desplazados suelen ubicarse en barrios marginales con enormes necesidades de alcantarillado, agua potable, letrinización y relleno ante la falta de oferta de vivienda de interés social. Además, esta población se ubica en sectores de la ciudad con problemas críticos de hacinamiento debido a la limitada oferta de cuartos o habitaciones en inquilinatos. El papel del INURBE ha sido marginal y el concepto de apoyo a los desplazados para el tema de la vivienda no ha sido claro (GTD, 2001).

4.4.4. Tierra

La Ley 387 y el Decreto No. 2007 del 2001 definen un proyecto de acceso a tierras para la población desplazada y la congelación de bienes abandonados. El INCORA debe llevar un registro de los bienes abandonados por la población desplazada, establecer mecanismos de prevención y congelación de bienes en zonas de alto riesgo de desplazamiento así como regular el programa dirigido a recibir tierras de población desplazada a cambio de otros predios.

La ejecución de los programas de asignación de tierras, retorno y reubicación exhiben un retraso notable (GTD, 2001). De acuerdo al informe de la RSS, menos del 15 por ciento de los desplazados del 2001 se han visto beneficiados por la asignación de subsidios para tierras, reubicación transitoria, reubicación y retorno. En el 2001, se entregaron subsidios para tierras a 148 familias, tierra para la reubicación transitoria a 1,424 familias y retorno o reubicación en terrenos baldíos a 2,249 hogares.

La efectividad de los programas de acceso a tierras se ha visto restringido por deficiencias en el diseño de los programas y por la baja capacidad institucional. Por un lado, basar la asignación de recursos en programas y proyectos presentados por cada entidad del Sistema Nacional para la Atención a la Población Desplazada es el principal obstáculo debido a la insuficiente formulación de proyectos frente a las necesidades de esta población. Por otro lado, el acceso de las personas desplazadas a programas de vivienda, crédito y red de apoyo social ha sido muy restrictivo. Más aún, los criterios para fijar las garantías, tasas de interés y términos para la asignación de créditos a hogares desplazados no difieren de los criterios tradicionales. Dado que los hogares desplazados perdieron la totalidad de sus activos, el acceso a créditos de vivienda y compra de tierras no es viable (Arboleda y Correa, 2002).

4.4.5. Mercado Laboral

La Ley 387 y el Decreto 2569 de 2000 estipulan la necesidad de crear políticas y programas para incorporar a los desplazados a la dinámica productiva. La RSS ha emprendido programas de capacitación, generación de empleo y proyectos productivos los cuales presentan índices superiores de cubrimiento frente a proyectos de atención humanitaria o reubicación y retorno.

Aunque los índices de desempleo para la población desplazada no son superiores al promedio de la población, su vinculación al mercado laboral se presenta principalmente en el sector informal. Un estudio de la Conferencia Episcopal (1995) muestra como aproximadamente un 41 por ciento de los jefes del hogar solía ser asalariado agrícola o campesino antes del desplazamiento. Al migrar a la ciudad, un alto porcentaje (22.5%) de desplazados se convierten en vendedores ambulantes o pequeños comerciantes mientras un nueve por ciento entra a formar parte de la masa de desempleados.

4.4.6. El Retorno y la Reubicación

Para promover la reubicación y el retorno, se incluyeron disposiciones relacionadas con la tenencia de tierras y asignación de subsidios de vivienda en el Decreto No. 2007 del 2001 y el Decreto No.951 de 2001. El Decreto 2007 establece que ante un riesgo inminente de desplazamiento, los municipios deben hacer un inventario de predios en la fecha de declaratoria de riesgo, el cual es prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas. Durante el proceso de estabilización socioeconómica, el INCORA tiene la obligación de asignar predios de paso, por un periodo máximo de tres años, para aquellos hogares que deseen continuar con las labores agrícolas. Cuando los hogares desplazados opten por la reubicación rural, el INCORA recibirá tierras abandonadas en parte de pago por nuevos terrenos. Por último, los hogares desplazados pueden retornar a un terreno baldío en su sitio de origen y acumular el tiempo que estuvieron desplazados para acreditar la titulación de las tierras. El Decreto No. 951 de 2001 contempla disposiciones para favorecer a los hogares desplazados que retornan o se reubican en la asignación de viviendas o subsidios de vivienda.

La Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia en su informe para 1997 reporta que para un total de 3,067 familias desplazadas 1,132 retornaron a su lugar de origen, es decir alrededor del 37 por ciento de las familias desplazadas. El informe de la RSS al Congreso de la República revela que en el año 2001 retornó el 11 por ciento de la población desplazada, comparada con el 37 por ciento del año anterior y se reubicaron 2,039 personas. Los programas de retorno y reubicación, pese a contar con la mayor asignación presupuestal, cubren un porcentaje exiguo de hogares; diez por ciento de los hogares inscritos en el SUR han participado en programas de reubicación y cerca del uno por ciento están involucrados en programas de retorno.

El Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno nacional contempla la implementación de un programa piloto para el retorno de 30,000 familias. Las bases de dicho programa son: (i) un esquema de subsidios de vivienda; (ii) la promoción de procesos de titulación de tierras; (iii) el apoyo a procesos productivos y la generación de ingresos; y (iv) la capacitación de esquemas de capacitación productiva (DNP, 2003).

Pocos hogares desplazados tienen disponibilidad a retornar a su sitio de origen a pesar de las dificultades que enfrentan en el sitio receptor. Un estudio en las

áreas de Urabá y Medellín muestra como del total de los desplazados encuestados 68 por ciento no desean retornar, y solo 32 por ciento desea retornar pero bajo ciertas condiciones como tranquilidad, trabajo y devolución de la propiedad (Henao et al, 1998). Alrededor del 45 por ciento de los desplazados mencionó la inseguridad y el temor como principal motivación para no retornar (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Razones para no retornar

Razones	Porcentaje hogares
Violencia en la región	11.7%
Inseguridad	6.9%
No se puede regresar	2.15%
Amenazas	6.8%
Miedo a la guerrilla	2.7%
Miedo	8.0%
Temor a perder la vida	7.1%
Está organizado en la ciudad	8.3%
Lo perdió todo	2.58%
Pobreza	1.7%
Mucha edad para trabajar	0.9%
No desea regresar	1.2%
Malos recuerdos	0.9%
Otros	29.5%
Sin respuesta	9.8%

Fuente: Conferencia Episcopal (1995)

La reubicación de hogares desplazados ha sido lenta debido a la escasa voluntad política del gobierno, la resistencia de las autoridades territoriales y la dificultad para asignar tierras. De acuerdo al informe del GTD (2001), la insuficiente reubicación de población desplazada se debe principalmente a la resistencia de las autoridades locales para permitir el asentamiento de población desplazada pues consideran que su presencia puede desencadenar conflictos o aumentar la violencia en la zona. La asignación de tierras enfrenta complicados problemas administrativos debido a la ineficiencia y la corrupción en la compra de tierras (Lozano y Osorio, 1998). Por último, la tierra se registra solo a nombre del hombre y no de la mujer lo cual, debido a la alta rotación de estas poblaciones, deja a la mujer y los niños en una situación de absoluta precariedad cuando se produce el abandono o separación de su pareja.

4.5. La designación de responsabilidades Nacionales y Locales en la ayuda para la población desplazada

El desplazamiento forzoso, al ser un problema que trasciende el ámbito local, debe ser asumido tanto por el Gobierno Nacional como los Gobiernos Locales. Para tal efecto, la Ley 387 de 1997 crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia¹⁹-SNAIPD. La RSS fue

¹⁹ El sistema está constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

designada en Diciembre de 2000 como entidad coordinadora del SNAIPD. Asimismo, la Ley crea los Comités, Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia²⁰. El objetivo de los Comités es emprender acciones jurídicas y asistenciales para prevenir el desplazamiento y apoyar el SNAIPD.

El Gobierno Nacional asume gran parte de las responsabilidades financieras para atender a la población desplazada pero la responsabilidad administrativa e institucional recae sobre los gobiernos locales. El Cuadro 4.4. describe las responsabilidades de los dos niveles gubernamentales. El Gobierno Nacional debe asumir la responsabilidad financiera de la atención humanitaria de emergencia, los subsidios de vivienda, los programas de retorno, el acceso de salud para enfermedades provocadas por el desplazamiento y los programas de tierras. La administración de los programas de atención humanitaria, retorno y acceso a tierras está en cabeza del Gobierno Nacional. De otro lado, los Gobiernos Locales deben sufragar los costos de acceso a educación y los costos de atención en salud para enfermedades no provocados por el desplazamiento. La responsabilidad administrativa e institucional de los programas de protección de los bienes de hogares desplazados, atención humanitaria y acceso educativo está en manos de los Gobiernos Locales.

²⁰ Los Comités están conformados por el Gobernador o el Alcalde, el Comandante de Brigada, el Comandante de la Policía Nacional, el Director de la Seccional de Salud, el Director Regional del ICBF, un representante de la Cruz Roja, un representante de la Defensa Civil, un representante de las iglesias y dos representantes de la población desplazada.

Cuadro 4.4. Ayuda a la población desplazada: responsabilidades Nacionales y Locales

Tipo de apoyo	Responsabilidades Gobierno Nacional	Responsabilidades Gobiernos Locales
Atención humanitaria	Proveer atención humanitaria.	Gestionar la ayuda ante el Gobierno Nacional.
Subsidios de vivienda	Proporcionar subsidios para vivienda y tierra. El INURBE asigna subsidios en áreas urbanas y el Banco Agrario en áreas rurales. Definir (RSS) montos máximos de ayuda por hogar para el subsidio de tierra y subsidio para vivienda.	
Retorno	Liderar programas de retorno.	
Educación	Remitir (RSS) menores desplazados a los colegios.	Garantizar acceso a educación en los niveles preescolar, básica y media. Exonerar del pago de matrícula y pensiones. Esto tiene vigencia para todo el tiempo de estudio.
Salud	Asignar presupuesto para cubrir las enfermedades derivadas del desplazamiento forzoso.	Cubrir servicios de salud cuando el desplazado no está afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud ni a ningún régimen especial.
Tierras	Iniciar programas y procedimientos de enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de expulsión. Destinar predios de paso aptos para explotación provisional por grupos de hogares desplazados. Recibir inmuebles abandonados de desplazados que opten por la reubicación,	Declarar inminencia de desplazamiento. Identificar a propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados en la respectiva zona de desplazamiento. Informar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos sobre el riesgo o ocurrencia del desplazamiento y señalar a propietarios o poseedores de predios rurales. Solicitar al INCORA abstenerse de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo o ocurrencia.

El análisis anterior permite afirmar que los Gobiernos Locales enfrentan una fuerte presión institucional y administrativa debido a la ayuda que deben prestar a la población desplazada. Las obligaciones financieras no son insignificantes pues deben además asumir los gastos en educación y salud de la población

desplazada. Es importante entonces establecer si la capacidad financiera, institucional y administrativa de los municipios y departamentos está en capacidad para asumir esta nueva y creciente responsabilidad.

4.5. Conclusiones

El gobierno nacional ha venido asumiendo de manera creciente la responsabilidad del desplazamiento tanto con recursos de inversión como con respuesta legislativas y nuevos programas. El grueso de la inversión se asigna, sin embargo, a atención humanitaria y la prevención y estabilización socioeconómica todavía requiere una profundización de los recursos de inversión y de políticas públicas más efectivas. Además, hasta el momento, no se ha realizado una evaluación de los programas actuales que permite, por un lado, establecer su efectividad y, por otro lado, rectificar fallas.

El desplazamiento impone retos importantes para el Estado Colombiano debido a su creciente magnitud, su complejidad y por ser un problema social desconocido. El mundo presenta pocas experiencias en las cuales basarse y, por lo tanto, la efectividad de las políticas y programas desarrollados es todavía incierta. La presión para algunos gobiernos locales es aún mayor pues deben asumir gran parte de las responsabilidades administrativas e institucionales y no parecen recibir un apoyo del Gobierno Nacional. Más aún, muchos municipios evitan atender de manera eficiente a la población desplazada con el fin de no convertirse en un atractivo sitio receptor.

5. Conclusiones y recomendaciones de política

El fenómeno del desplazamiento forzoso en Colombia es preocupante debido a su magnitud actual, el crecimiento futuro esperado y la reducida posibilidad de una solución, en el corto plazo, del conflicto colombiano. Las cifras de intensidad y presión del desplazamiento revelan, además, como algunos municipios y ciudades intermedias enfrentan fuertes presiones por el flujo de desplazados de los últimos años. Si bien las grandes ciudades atraen flujos más grandes de desplazados en valores absolutos, ciudades como Quibdó, Florencia y Valledupar han recibido 20, 13 y nueve por ciento de su población en los últimos años.

La vulnerabilidad inherente al problema del desplazamiento se agrava debido a que esa población está compuesta de manera mayoritaria por grupos vulnerables. Las mujeres, los menores y jóvenes y los grupos étnicos integran la mayor parte de la población desplazada. Estudios preliminares han demostrado el alto grado de vulnerabilidad de estos grupos como consecuencia del limitado acceso a salud y educación, el subregistro en los programas estatales y la discriminación y estigmatización. Las mujeres, los menores y los jóvenes desplazados están desnutridos, perciben menores ingresos que otros grupos similares de la población, no asisten a la escuela y no tienen acceso a los servicios de salud.

La ayuda del Gobierno Nacional a la población desplazada ha crecido paulatinamente. Durante los últimos años, se ha aumentado la inversión estatal, se ha creado legislación especial y se han desarrollado programas para proteger a la población desplazada. La efectividad de las inversiones y programas no ha sido estudiada con profundidad y hay algunos indicios que apuntan a un

cubrimiento insuficiente. Además, se ha asignado una gran responsabilidad de la atención a la población desplazada a los Gobiernos Locales. Y, como se demostró en la sección II, la presión por el desplazamiento es mayor en ciudades intermedias con limitadas capacidades para responder a este grave problema social.

Pese al avance indudable en el conocimiento del problema del desplazamiento, es imprescindible continuar con este proceso. Por un lado, se deben afinar las técnicas para cuantificar la magnitud del fenómeno del desplazamiento. De otro lado, es necesario identificar las características y necesidades de la población desplazada para enfocar mejor los programas y proteger a la población desplazada en mayor grado de vulnerabilidad.

La presión excesiva sobre algunos municipios y ciudades intermedias requiere de una intervención decidida del Gobierno Nacional, quien debe evaluar si es posible apoyar a dichos municipios con recursos financieros y capacidad administrativa. Las cifras municipales sobre expulsión y recepción de población desplazada de la RSS permiten desarrollar un sistema de monitoreo con el fin de establecer los municipios con mayor presión del desplazamiento. De esta forma, se podría enfocar la ayuda del Gobierno Nacional a los municipios con necesidades más apremiantes.

Por último, la efectividad de los programas actuales para la atención de la población desplazada debe ser evaluada de manera rigurosa. Dicha evaluación es necesaria para establecer si los programas están cumpliendo con su cometido y para rectificar errores y llenar vacíos. Asimismo, permiten identificar a los grupos de la población desplazada con mayores grados de vulnerabilidad para crear iniciativas tendientes a mejorar su situación actual.

Referencias

ACNUR (2002). *Estado de situación del desplazamiento enero a diciembre de 2001*. Grupo Temático de Desplazamiento. Bogotá, Colombia.

Amnistía Internacional, (1997). "Colombia: Just What Do We Have to Do to Stay Alive?" Colombia's Internally Displaced: Dispossesses and Exiled in Their Own Land. Report – AMR23/48/97.

Arboleda, J. y H. Correa (2002). "Forced Internal Displacement" en *Colombia: The Economic Foundation of Peace*. Banco Mundial. Washington D.C.

Arquidiócesis de Bogota-CODHES, (1997). *Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá*. Septiembre de 1997.

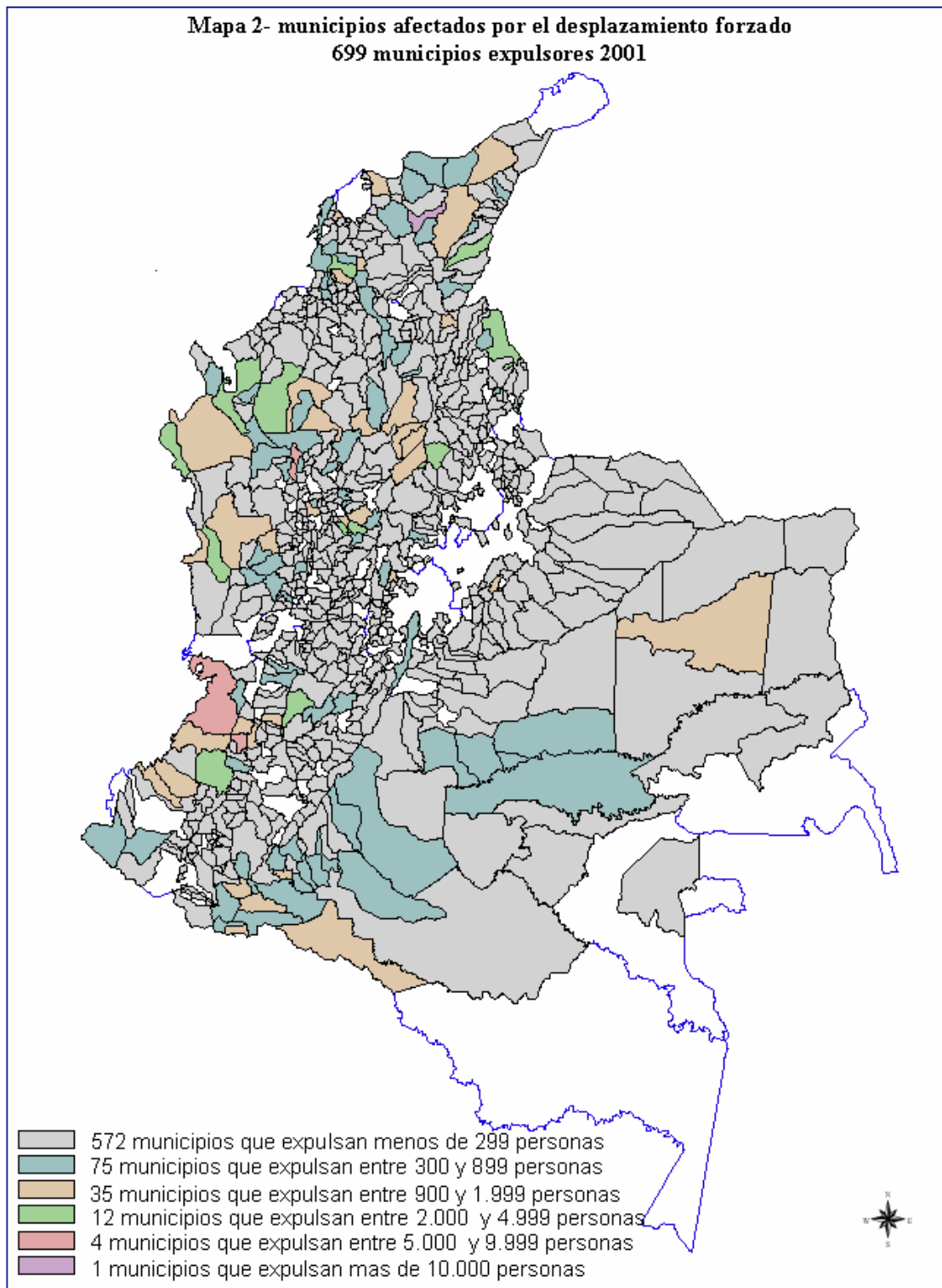
Banco Mundial, (2002). *Colombia: Poverty Report. Volume I*. Marzo de 2002.

CE, (2001a). Boletín Trimestral sobre Desplazamiento Forzoso No. 10. Abril a Junio de 2001.

CE, (2001b). Boletín Trimestral sobre Desplazamiento Forzoso No. 9. Enero a Marzo de 2001.

- CE, (2001c). Boletín Trimestral sobre Desplazamiento Forzoso No. 8. Septiembre a Diciembre de 2000.
- CE (1999). Boletín Trimestral sobre Desplazamiento Forzoso No. 2. Abril a Junio de 1999.
- CE (1995). *Derechos Humanos - Desplazados por Violencia en Colombia*. Conferencia Episcopal. Bogotá, Colombia.
- CODHES (1996). Niños desplazados por violencia. Rostros inocentes de una tragedia acumulada. Bogotá, Colombia.
- CONPES (2002). *Líneas de acción para fortalecer la política del Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Documento CONPES 3172.
- Consejería Presidencial, (1998). *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Bogotá, Colombia.
- DNP (2003). Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. Bogotá, Colombia.
- Echandía, C. (1997). *Expansión Territorial de la Guerrilla Colombiana: Geografía, Economía y Violencia*, mimeo sin publicar.
- GTD (2001). Informe del Grupo Temático de Desplazamiento, Agosto 2001. Bogotá, Colombia.
- Henao, H. et al. (1998). *Desarraigo y futuro. Vida cotidiana de familias desplazadas de Urabá*. Cruz Roja Colombiana, Cruz Roja. Medellín, Colombia.
- Human Rights Watch, (2002). *Informe Anual 2002 – Eventos de 2001*. Bogotá, Colombia.
- Meertens, D. (1999) “Desplazamiento forzado y género: trayectorias y estrategias de reconstrucción vital” en *Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuraciones Territoriales* (Eds: Cubides, F. y C. Domínguez). Centro de Estudios Sociales – Universidad Nacional y Ministerio del Interior. Bogotá, Colombia.
- Lozano, F.A. y F.E. Osorio (1999). Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento de población rural en Colombia (1995-1997). CODHES. Bogotá, Colombia.
- OIM (2001). *Diagnóstico sobre la población desplazada en seis departamentos de Colombia*. Organización Internacional de las Migraciones. Bogotá, Colombia.
- PMA (2001). *Estudio de caso de las necesidades alimentarias de la población desplazada en Colombia*. Bogotá, Colombia.
- RSS (2002). Informe al Congreso de la República. Presidencia de la República Enero 2001- Febrero 2002. Marzo 15 de 2002.

**Mapa 2- municipios afectados por el desplazamiento forzado
699 municipios expulsores 2001**



**Mapa 3 - municipios afectados por el desplazamiento forzado
636 municipios de llegada 2001**

