

Resumen ejecutivo

Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos en Colombia

**Evaluación conjunta
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)
Programa Mundial de Alimentos (PMA)**

Marzo de 2005

Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos en Colombia

Resumen ejecutivo

En 2004, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) llevaron a cabo de manera conjunta una evaluación rápida sobre las necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias) de la Población Desplazada Internamente en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Chocó, Cundinamarca, Cesar/La Guajira¹ y Norte de Santander.

Los fundamentos a la base del trabajo conjunto CICR-PMA fueron los siguientes:

1. Aunque con diferentes mandatos y procedimientos operacionales, las actividades del CICR y del PMA en Colombia contribuyen directamente a mejorar la vida y el sustento de los desplazados. Ambas organizaciones tienen amplia experiencia en satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas por las emergencias naturales y aquellas producidas por el hombre.
2. Un área de común interés para ambas organizaciones es apoyar mejor al Estado para implementar soluciones sostenibles mediante políticas y programas claros y adaptados.
3. La evolución del conflicto en Colombia y sus efectos requieren asistencia humanitaria a corto plazo, junto con el desarrollo de políticas a mediano y largo plazo. El Gobierno es responsable de la formulación e implementación de políticas frente a la población desplazada. El PMA y CICR tienen la posibilidad de prestar su apoyo operacional y asesoría dentro de este proceso.

El trabajo conjunto PMA-CICR se desarrolló en dos fases. La fase inicial, preparatoria, tuvo lugar entre julio y agosto de 2004. El principal objetivo fue una revisión de las fuentes secundarias y de la literatura relacionada con la evolución del desplazamiento —y sus efectos— en Colombia. El resultado de la fase inicial fue una revisión completa de la literatura.²

La segunda fase, desarrollada entre agosto y septiembre de 2004, consistió en la recolección de datos mediante encuestas en hogares y discusiones con grupos focales en seis departamentos de Colombia. Este informe constituye el principal producto de esta segunda fase. Entrega una imagen de la condición socio-económica de los hogares desplazados y provee criterios a tener en cuenta para asistir a las familias desplazadas. Además, el documento ofrece algunas recomendaciones iniciales sobre opciones de políticas y programas.

Metodología

Considerando el nivel de complejidad para determinar el número exacto de desplazados internos en Colombia y el cronograma definido para las actividades de recolección, digitación y análisis de datos, los resultados de la presente evaluación de necesidades no pretenden ser estadísticamente representativos de la población total de desplazados en Colombia, pero sí es indicativo.

¹ Cesar y La Guajira fueron considerados como un solo departamento, ya que en La Guajira se seleccionó únicamente un municipio cercano al Cesar (San Juan del Cesar).

² Luis Eduardo Pérez Murcia. 2004. Evaluación conjunta rápida de las necesidades en Colombia. Bogotá. CICR/PMA.

El esquema de muestreo se diseñó mediante el análisis de datos y revisión de fuentes secundarias y documentación proporcionada por informes y estudios de instituciones como la Red de Solidaridad Social (RSS), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y Econometría.

El proceso de selección de sitios geográficos y el tamaño de la muestra se realizó conjuntamente entre el PMA y el CICR y comprendió las siguientes etapas:

1. Los departamentos donde el PMA y el CICR prestan actualmente asistencia humanitaria.
2. De esta lista inicial, se redujo la muestra a 17 departamentos, utilizando un criterio basado en los datos suministrados por la RSS: **zonas tradicionales de recepción** (departamentos que tienen ciudades grandes y áreas semi-urbanas que han servido históricamente como destino principal de los desplazados).
3. Utilizando los datos de la RSS y CODHES, el número de departamentos se redujo todavía más, introduciendo criterios adicionales como: (a) la presencia de un gran número (> 5.000 personas) de nuevos desplazados durante el 2003-2004; (b) departamentos con zonas "bloqueadas" (áreas donde es limitado el acceso o entrada de la ayuda humanitaria). Esto llevó a que 12 departamentos permanecieran en la muestra.
4. Una depuración adicional de los 12 departamentos consistió en examinar variables relacionadas con:
 - los gastos principales de un hogar (alimentos y no alimentos)
 - la incidencia de la pobreza
 - las características demográficas
 - el nivel de acceso a los servicios de salud y saneamiento
5. Finalmente, se tomaron en cuenta factores logísticos de seguridad y costos relativos (financieros, tiempo) para la selección geográfica y la muestra.

Con base en las etapas 4 y 5, se escogieron seis departamentos como muestra para la evaluación de las necesidades.

Dadas las limitaciones de tiempo y seguridad, cada equipo de encuestadores realizó 80 encuestas de hogares y 3 discusiones de grupo focal por departamento. Esto produjo un total de 480 encuestas de hogares y 18 grupos focales. Los hogares se eligieron al azar con base en listas de hogares preparadas por las subdelegaciones del CICR y por las sub-oficinas del PMA en consulta con las autoridades locales. Los grupos focales, divididos por sexo, se organizaron conjuntamente con las autoridades a nivel municipal.

Finalmente se produjo un análisis estadístico descriptivo y de frecuencia, tomando en cuenta variables como las características demográficas de los hogares, las fuentes de ingreso y crédito, los patrones de gasto, la educación, la exposición al riesgo y el acceso a asistencia externa. Cada una de estas variables también se cruzó —donde resultaba apropiado— con el tiempo del desplazamiento

Resultados generales

De los resultados del estudio conjunto CICR-PMA se puede deducir que, en general, las familias desplazadas afrontan considerables riesgos para adaptarse al medio urbano, su principal destino. La falta de seguridad y de ingreso estable, la carencia de vivienda, la dificultad de acceso a los servicios de salud y educación y el bajo nivel de higiene y saneamiento, son factores que aumentan la vulnerabilidad de las familias desplazadas en cuanto a la inseguridad alimentaria y económica.

Aunque los resultados obtenidos en los seis departamentos no son representativos de toda la población desplazada, ofrecen una visión general de las tendencias socio-económicas actuales de dicha población.

Los principales resultados y conclusiones de la Evaluación Conjunta son:

1. Los patrones demográficos revelan una población joven

Observando toda la población de la muestra —2.847 personas—, 62% son niños y niñas menores de 18 años. En Norte de Santander, este porcentaje aumenta a 77%, considerablemente más alto que en los demás departamentos.

66% de los niños y niñas entre 6 y 14 años (580 niños) están asistiendo a la escuela. En este grupo de edad, el tiempo de desplazamiento influye considerablemente sobre la asistencia escolar.

Las discusiones de los grupos focales reportan que los costos asociados con la escolaridad — uniformes, matrículas, materiales escolares— constituyen una limitante monetaria para los hogares desplazados. Los jóvenes representan una fuente adicional de mano de obra que puede utilizarse para generar ingresos que satisfagan necesidades básicas. Esto influye de manera creciente en la decisión de los padres de enviar o no a sus hijos a la escuela.

El número promedio de años de escolaridad de los jefes de hogar en la muestra es de 4 años. Sin embargo, 62% de los jefes de hogar pueden leer y escribir un mensaje sencillo.

Al tratar de satisfacer varias necesidades básicas como alimentos, vivienda, vestuario, transporte y salud, las familias relegan la educación a un segundo plano. Ello se ve confirmado con la información recogida sobre el tipo de gastos. En promedio, los hogares encuestados sólo asignan 3% de sus gastos mensuales a educación.

2. Seguridad alimentaria y la económica se entrelazan

Los resultados en los seis departamentos indican que la seguridad alimentaria y la económica se entrelazan en la vida de las familias desplazadas. Antes del desplazamiento, los desplazados eran predominantemente agricultores. Estas habilidades ya no son relevantes ni negociables en un medio urbano.

En efecto, el desplazamiento le arrebató a las familias desplazadas el único medio productivo que proporciona seguridad alimentaria y de subsistencia. La pérdida de ésta reduce la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas (consumo de alimentos), el acceso a los servicios sociales y la generación de ahorro y de bienes.

67% de los hogares encuestados señalan que su principal fuente de alimentos es mediante las compras. Alrededor de 61% de las personas cabeza de familia entrevistadas indica que, en el momento de la encuesta, no está trabajando. Además, 78% reporta no tener acceso al crédito formal o informal. De los hogares que sí tienen acceso, 19% reporta acudir a fuentes informales, principalmente familiares y amigos.

Las discusiones en los grupos focales revelan que los salarios son de rangos extremadamente bajos: de 5.000 a 10.000 pesos diarios (US\$ 2-4). Utilizando estos montos como valores indicativos y multiplicándolos por el número promedio de días de trabajo (es decir, 15), el ingreso mensual estimado de un hogar desplazado sería de 75.000 a 150.000 pesos (US\$ 30-60). Si se toma el valor más alto, 150,000 pesos, los hogares encuestados obtienen solamente 41% del salario mínimo.

Considerando los últimos 3 meses, 45% de los hogares encuestados reportan que su fuente primaria de ingresos es el trabajo no calificado. Las ventas ambulantes y la mendicidad son reportadas como fuente secundaria de ingreso por aproximadamente 20% de los hogares encuestados. Como actividades adicionales se indican la venta de alimentos preparados y las labores agrícolas.

Las familias desplazadas afrontan un conjunto de riesgos externos e internos que tienen una influencia directa sobre su seguridad alimentaria y económica. Los factores de riesgo mencionados con más frecuencia son: (a) aumento de los precios de los productos alimenticios básicos; (b) enfermedad de un miembro de la familia; (c) incapacidad del miembro cabeza de familia para trabajar / pérdida de fuente de ingreso.

En la mayoría de los casos, la respuesta de los hogares a estos factores de riesgo es la reducción de la compra y el consumo de alimentos, ya sea: (a) reduciendo el número de comidas ingeridas cada día; o (b) cambiando a alimentos de menor calidad y precio.

La carencia de ingreso estable, ahorros, crédito o bienes que puedan venderse o intercambiarse por otros bienes y servicios, hace que los productos alimenticios se convierten en lo único que puede racionarse con el fin de mitigar y afrontar los efectos negativos de los riesgos identificados.

3. Los patrones de gasto se orientan prioritariamente hacia los alimentos

La información recolectada indica que el gasto total promedio mensual es de 214.000 pesos, del cual 58% se destina en promedio a alimentos. De éste, cereales y tubérculos representan 25%. Al igual que en la variable fuentes de ingreso, los patrones de gasto no se diferencian drásticamente entre las familias desplazadas al considerar el tiempo de desplazamiento.

Los principales gastos no alimentarios, que conforman 42% restante, son los servicios públicos (agua, electricidad, gas) y la vivienda. Éstos representan, en promedio, 12% y 9% de los gastos no alimentarios, respectivamente. Los gastos en salud y educación son menos significativos en los desembolsos mensuales no alimentarios y representan 6% y 3%, respectivamente.

En los grupos focales se reporta que la salud y la educación son áreas importantes para las familias desplazadas. Los hombres y las mujeres señalan que la baja calidad de los sistemas de saneamiento y alcantarillado generan enfermedades entre los niños y niñas, pero que no están en capacidad de asumir los gastos de los tratamientos médicos. En términos de educación, los gastos escolares se mencionan como la mayor restricción para matricular a los hijos.

El pago de las deudas es un factor importante en el gasto mensual. Ascende en promedio a 5%, porcentaje mayor que el dedicado a la educación.

4. Patrones actuales de consumo de alimentos

43% de los hogares encuestados se ubican en los niveles más bajo y bajo de las categorías de consumo, lo que significa que: (a) no consumen diariamente alimentos básicos (arroz, yuca, plátano); o (b) consumen solamente alimentos básicos y al menos un producto adicional en forma diaria. Esto implica que tanto la cantidad como la variedad de los alimentos consumidos son bajas.

Es más probable que los hogares con niveles buenos de consumo de alimentos: (a) se beneficien de programas de asistencia externa; (b) tengan acceso a crédito informal (en efectivo o especie) por parte de familiares o amigos; (c) consuman más alimentos producto de donación/regalo. Esto implica que los hogares con buen nivel de consumo pueden recurrir a varias fuentes de apoyo para satisfacer el déficit de consumo. Lo contrario sucede con los hogares en el nivel más bajo de la tipología de consumo, quienes probablemente recurren a sus activos de corto plazo —por ejemplo, su salario—, ya que no tienen el mismo nivel de apoyo.

El consumo de alimentos no mejora necesariamente en la medida en que el desplazamiento se prolonga en el tiempo. No hay indicios que las familias que han sido desplazadas por más tiempo tengan capacidad de generar ingreso suficiente para acceder a los alimentos, dado que la mayoría de éstos se compran.

5. Redes sociales y asistencia externa

62% de los hogares encuestados reportó no tener acceso a asistencia externa. Dos tercios de éstos, llevan entre 3-9 meses o más de 9 meses de desplazamiento. Esto sugiere que no tienen acceso a los programas de post-emergencia del Gobierno, especialmente aquéllos relacionados con estabilización económica, reubicación y reasentamiento.

En ausencia de asistencia oficial, las familias desplazadas confían principalmente en las redes sociales informales que ofrecen apoyo económico y social. Estas redes son extremadamente importantes, por cuanto ofrecen bienes y servicios que usualmente no son accesibles a la población desplazada.

El bienestar socioeconómico de los hogares encuestados varía muy poco en relación con el tiempo de desplazamiento. Alimentos, vivienda y servicios públicos se reflejan como prioridades en el gasto de los hogares. Las redes sociales llenan los vacíos, especialmente en términos de alimento y vivienda.

Conclusiones y recomendaciones

El Gobierno de Colombia tiene la responsabilidad general de asegurar que los desplazados puedan ejercer los derechos constitucionales y recibir asistencia humanitaria y atención integral. El Estado tiene la obligación, de acuerdo con la sentencia T-327 de 2001, de implementar mecanismos que permitan investigar las causas del desplazamiento, establecer procesos judiciales con respecto a los actos que causan el desplazamiento y asegurar la reparación de los daños o las pérdidas causadas por el mismo. Además, con el fin de asegurar los derechos de las poblaciones desplazadas, la Corte Constitucional sentenció en el 2004 (T-025) que es inconstitucional negar los derechos de la población desplazada. Las autoridades nacionales y departamentales están obligadas a responder en una forma oportuna y conveniente, asegurando al menos los derechos fundamentales mínimos de los desplazados.

Contribuyendo a llenar algunos vacíos, organizaciones como el CICR y el PMA pueden jugar un papel importante de apoyo en la implementación de políticas y programas diseñados para soluciones sostenibles.

El papel de la asistencia humanitaria debe ser visto en el contexto de los principales resultados y recomendaciones de este Informe. Aunque no pueda resolver ciertos problemas estructurales (por ejemplo, violencia, pobreza, falta de integración social) que afrontan los desplazados, puede contribuir, mediante la satisfacción de las necesidades básicas durante

la primera fase del desplazamiento, a la implementación de soluciones sostenibles, siempre que el Gobierno de Colombia ejecute políticas y programas claros y adaptados.

Si las modalidades actuales para identificar las familias vulnerables se centran en los más vulnerables y los programas y proyectos pueden ser formulados teniendo en cuenta esta prioridad en la selección, la asistencia humanitaria puede fortalecer la capacidad de la población más vulnerable para satisfacer sus necesidades urgentes alimentarias y no alimentarias. De igual modo, puede facilitar el camino para cambios estructurales a largo plazo que se propongan aumentar el bienestar socio-económico de las poblaciones desplazadas.

Recomendaciones de políticas

1. Implementar las prioridades de las políticas existentes para asegurar la protección de la población civil. La violencia continua es el principal factor de desplazamiento. Aunque hay medios legislativos e institucionales a través de los cuales la población en general debe ser protegida, en muchas ocasiones, ésta no es la realidad. El Gobierno de Colombia debe asegurar el respeto del Derecho Internacional Humanitario, en particular, los principios de limitación, distinción y proporcionalidad, con el fin de evitar el desplazamiento cuando sea factible y asegurar la protección de los desplazados.

Con el fin de evitar el desplazamiento y/o proteger a la población desplazada, los grupos armados deben cumplir los principios humanitarios de limitación, distinción y proporcionalidad, así como la obligación general de proteger a la población civil y garantizar también el acceso a la población vulnerable.

2. Fortalecer y adaptar las políticas y mecanismos existentes para asegurar el restablecimiento social y económico de la población desplazada. Si bien las necesidades de emergencia de los desplazados están generalmente cubiertas durante los primeros meses de desplazamiento, los programas existentes no aseguran soluciones sostenibles, en particular, en términos de generación de ingreso, acceso a la tierra, crédito, educación, salud y vivienda. El Gobierno de Colombia debe analizar la brecha entre lo que se prevé dentro de su marco legal y la implementación actual de sus programas, con el fin de asegurar el reestablecimiento de la auto-subsistencia y reducir la vulnerabilidad de la población desplazada.

3. Los esfuerzos actuales por armonizar la forma en que los desplazados son identificados, caracterizados y apoyados debe mejorarse para responder a la naturaleza dinámica del desplazamiento. La RSS está trabajando en un conjunto de metodologías que puedan mejorar el seguimiento de las familias desplazadas. Si bien éste es un proceso importante, existe el riesgo que los métodos futuros sean de naturaleza estática y que no respondan a la dinámica evolutiva del desplazamiento. Algunas organizaciones nacionales e internacionales trabajan actualmente con el fin de incorporar la naturaleza cambiante del desplazamiento en la definición del número de desplazados, sus características y su vulnerabilidad relativa. La RSS debe trabajar con estas agencias para asegurar la consistencia y flexibilidad de los enfoques metodológicos.

4. Extender el enfoque y cobertura de los programas actuales de protección social. El Gobierno, en asociación con el Banco Mundial, se ha propuesto un ambicioso programa de protección social. Sin embargo, parte del enfoque se dirige a la atenuación de los efectos de la recesión económica que comenzó a finales de la década de 1990. Si bien se conoce, el impacto del desplazamiento en los sectores sociales, sólo ha sido considerado en las políticas y programas recientemente. Hay un gran potencial para extender el

enfoque de los programas de protección social (salud, educación, empleo) hacia la población desplazada. En tal sentido, los desplazados que sean susceptibles de beneficiarse con este apoyo deben ser seleccionados sobre la base de criterios sólidos que pueden desarrollarse a partir del trabajo de la RSS y otras organizaciones (ver Recomendación 2). En esencia, esto representaría el nexo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo. Una posibilidad es explorar la factibilidad de un acuerdo para compartir la tarea, mediante el cual cierto número de familias desplazadas puedan incorporarse gradualmente a los programas de protección social.

- 5. Reducir las barreras para obtener acceso y beneficiarse de los servicios sociales básicos.** Aunque las familias desplazadas tienen derecho a los servicios básicos de educación y salud, su capacidad para aprovechar estas oportunidades es limitada. Los costos y gastos para los usuarios son excesivamente altos, especialmente en lo relativo a las matrículas escolares, los uniformes y los medicamentos. Las enfermedades contagiosas son usuales en los niños y niñas de las familias desplazadas, debido al hacinamiento de la población, la falta de acceso al agua potable y problemas de saneamiento. Se recomiendan dos opciones de política para mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios sociales en los asentamientos de los desplazados: (a) aumentar la participación del gasto público en salud básica y educación, con inversiones dirigidas a ese campo; (b) promover obras públicas con mano de obra intensiva para rehabilitar alcantarillados y otros sistemas de saneamiento. Ambas podrían satisfacer, a corto plazo, las necesidades de los desplazados y, a mediano plazo, redundar en un mejoramiento del estado de la salud y de las oportunidades educativas para los niños y niñas.

Recomendaciones operacionales

- 1. Diseñar e implementar una metodología de encuesta en profundidad sobre el estado socio-económico de los hogares desplazados y no desplazados que pueda utilizarse como una metodología de referencia por otras agencias.** Hasta la fecha, se han realizado varias encuestas sobre las condiciones socioeconómicas de las familias desplazadas y no desplazadas. Sin embargo, diferentes metodologías, tamaños de muestras y objetivos han impedido una comparación sistemática de las tendencias. Con el fin de comprender mejor las diferencias, similitudes y relaciones entre las opciones de respuesta de las poblaciones desplazada y no desplazada, se requiere una encuesta más profunda. Esta metodología debe ser compartida y utilizada, cuando sea factible, por el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional para fortalecer las relaciones existentes. A su vez, contar con el esfuerzo de varias agencias puede facilitar un mejor conjunto de opciones de respuesta para la emergencia y la post-emergencia.
- 2. Lanzamiento de una campaña de promoción que resalte la situación de los desplazados.** La población desplazada no siempre tiene voz o capacidad para sensibilizar al público sobre su situación. El lanzamiento de una "campaña de apoyo" en nombre de los desplazados puede mejorar, de manera importante, la comprensión nacional e internacional sobre sus necesidades y aspiraciones. Esta campaña debe centrarse no sólo en los aspectos de nivel macro, sino también en buenas prácticas operacionales para apoyar la población desplazada. Los ejemplos en este sentido deberían surgir del Gobierno, la sociedad civil y los programas y proyectos de agencias internacionales.
- 3. Considerar el uso de tipologías de consumo de alimentos como uno de los elementos para orientar la asistencia alimentaria,** como en el caso de las actividades del tipo de recuperación nutricional del PMA. Otros criterios podrían incluir, por ejemplo: (a) familias con 8 ó más miembros; (b) familias con una mayoría de

miembros menores de 18 años de edad; (c) familias que sólo han trabajado 10 días o menos en el último mes; (d) familias con gastos mensuales menores de 200.000 pesos. Finalmente, se necesitará mejorar las tipologías de consumo de alimentos y actualizarlas de acuerdo con la situación socioeconómica cambiante de las familias desplazadas. Estos cambios, por ejemplo, pueden basarse en los resultados de una encuesta en profundidad que identifique simultáneamente las necesidades alimentarias y no alimentarias.

- 4. Las modalidades para la prestación de la ayuda humanitaria deben centrarse en el desarrollo del capital humano.** Si la ayuda humanitaria se orienta adecuadamente, puede ayudar a fortalecer el capital humano de las familias desplazadas, especialmente en el área de la salud y la educación. Las intervenciones basadas en aspectos alimentarios y no alimentarios pueden: (a) ayudar a rehabilitar los sistemas de acueducto y saneamiento; (b) liberar recursos que las familias destinan a los alimentos, pero que podrían asignarse a los servicios sociales; (c) mejorar el conocimiento y la conciencia de la población desplazada sobre nutrición, atención de salud y salud reproductiva.
- 5. Desarrollo de las competencias que permitan a la población adulta desplazada mejorar el acceso a los medios de subsistencia.** En las familias desplazadas, la ayuda humanitaria y no humanitaria debe centrarse en el desarrollo de las capacidades de los adultos. Dado el bajo nivel de educación y las limitaciones para transferir las competencias agropecuarias a la economía urbana, las estrategias actuales de subsistencia no pueden generar suficientes ingresos. En términos de apoyo a la subsistencia, las intervenciones deben facilitar el empleo productivo que pueda generar ingreso, ahorros y bienes. La concesión de crédito comunitarios es una opción, incluyendo un componente de capacitación de adultos. Sin embargo, todo esfuerzo necesitará planeación y diseño apropiados para asegurar que las iniciativas cuenten con suficiente tiempo para generar dividendos y resultados.