

De humanitaire crisis van Colombia: miljoenen ontheemden

1. Colombia na Sudan meeste ontheemden wereldwijd

Colombia is na Sudan het land met het hoogste aantal ontheemden (internal displaced people, IDP's). De cijfers variëren van 1,8 miljoen ontheemden (overheidsstatistieken) tot 3,6 miljoen (cijfers van CODHES, Colombiaanse NGO, autoriteit op het gebied van data ontheemden)¹. Sinds 2002 (het jaar waarin Uribe aan de macht kwam) zijn circa 1 miljoen mensen op de vlucht geslagen (ruim 900.000 volgens de overheid, 1,2 miljoen volgens CODHES). 'Colombia is therefore by far the biggest humanitarian catastrophe in the Western Hemisphere', aldus Jan Egeland, VN-noodhulpcoördinator, tijdens een persconferentie in mei 2004. Ruim de helft van de ontheemden zijn kinderen onder de 18 jaar, volgens gegevens van Red de Solidaridad Social, de instantie van de Colombiaanse overheid die hulp verleend aan ontheemden. Volgens het internationale Rode Kruis gaat het zelfs om ruim 60%.

2. Oorzaken ontheemding

Het conflict in Colombia tussen de overheid, paramilitaire groepen en guerilla's (FARC, ELN), dat begon als een strijd om meer rechten voor arme burgers tegenover een machtige politieke elite en landeigenaars, is ontaard in een keiharde burgeroorlog waarin de drugshandel een belangrijke motor is. Burgers zijn in dit conflict niet alleen slachtoffers, maar vaak ook direct doelwit van de illegale gewapende groepen. Ontheemding wordt door deze groepen ingezet als een strategie om land in bezit te krijgen. Ideologische motieven spelen nauwelijks meer een rol, en voor de burgers die op de vlucht slaan, maakt het in de praktijk ook weinig uit of ze bedreigd worden door de paramilitairen of de guerilla's².

De demobilisatie van paramilitairen heeft voorsnog geen positief effect gehad op het aantal ontheemden: de cijfers van CODHES laten in 2005 een stijging zien van 37% t.o.v. 2003.

Ook het besproeien van illegale gewassen in het kader van de strijd tegen drugs door de overheid, treft burgers (die vaak behoren tot inheemse groepen of Afro-Colombianen) en veroorzaakt ontheemding. Inheemse groepen wonen vaak in gebieden die commercieel aantrekkelijk zijn voor de para's en guerilla's, en worden daardoor extra hard getroffen³.

Regelmatig zijn er overheidsfunctionarissen die ontheemden 'economische migranten' noemen⁴. Hoewel een deel van de ontheemden tot deze categorie zal behoren (ruraal-urbane verhuizingen die men in veel landen met grote inkomensverschillen aantreft) gaat men hiermee volkomen voorbij aan het feit dat het overgrote deel van de ontheemden gedwongen is vertrokken, als gevolg van directe of indirecte ernstige bedreigingen. Een dreiging die overigens niet zelden voortgezet wordt in de wijken waar de ontheemden zich vestigen. Directe (doods)bedreigingen of angst voor bedreiging vormt de belangrijkste reden om te vluchten, zo bevestigen verschillende instanties zoals OCHA, CODHES en Human Right Watch.

¹ Het forse verschil in cijfers kan verklaard worden uit het feit dat de Colombiaanse overheid alleen de ontheemden telt die zich laten registreren. Een groot deel van de ontheemden laat zich echter niet registreren, uit angst om gestigmatiseerd te worden, getraceerd te worden door illegale gewapende groepen, of uit wantrouwen tegen de overheid. Verder telt de overheid 'intra-urban' verhuizingen (verplaatsingen binnen een stad) niet mee, en mensen die op de vlucht slaan als gevolg van de oorlog tegen drugs evenmin.

² Van de gedwongen verplaatsingen wordt 33% veroorzaakt door paramilitairen, 24% door guerilla's, 0,8% door militairen, en 35% door meer dan één groep. Report of the United Nations Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, 17 februari 2004

³ De UNHCR waarschuwde in april 2006 dat als de huidige trend van geweld tegen inheemse groepen zich voortzet, veel van deze groepen voorgoed zullen verdwijnen.

⁴ Colombia: displaced and discarded, Human Rights Watch, October 2005, p.4

Overigens worden gemeenschappen in rurale gebieden niet alleen getroffen door ontheemding, maar ook door het tegenovergestelde: opsluiting in het eigen dorp ('confinamiento'). Het gaat hier om mensen in de vuurlinie die niet mogen vluchten, en om economische blokkades tegen gemeenschappen om te voorkomen dat er goederen in handen van gewapende partijen komen.

3. Ontheemden en vredesproces

Volgens CODHES hebben in de periode 1995-2003 Colombianen 4,8 miljoen hectare land achter moeten laten, veelal nu in handen van paramilitairen of guerilla's. In het huidige vredesproces is er onvoldoende aandacht voor genoegdoening, schadeloosstelling van slachtoffers en teruggave van land. Het blijkt voor de voormalige bezitters erg moeilijk te zijn om weer aanspraak op het land te doen, omdat het land vaak door allerlei ingewikkelde constructies witgewassen is. Het Constitutionele Hof heeft er in zomer 2006 (in een uitspraak over de wet Justicia y Paz) bij de Colombiaanse overheid op aangedrongen dat de regelgeving rond teruggave van land beter en eerlijker geregeld moet worden.

4. Ontheemden en toegang tot basisvoorzieningen

De meeste ontheemden in Colombia vestigen zich niet in vluchtelingenkampen, maar in sloppenwijken rond de grote steden. De problematiek van huisvesting van ontheemden ligt daardoor bestuurlijk vooral op het bord van de grote steden die nog relatief veilige toevluchtsoorden vormen. Deze steden hebben niet de capaciteit en het bestuurlijke vermogen de problematiek op te lossen, temeer omdat ontheemden niet zelden ontbreken in de stedelijke registraties en dus niet meetellen voor afstemming van de bestuurlijke capaciteit op de omvang van de problematiek.

Soms is er 'rivaliteit' tussen armen die al jarenlang in de wijken wonen en ontheemden. Ontheemden doen een extra aanslag op de al schaarse voorzieningen, en kunnen aanspraak maken op hulp waarvoor 'gewone' armen niet in aanmerking komen. Er zijn gevallen bekend van armen die zich laten registreren als ontheemde om een beroep te kunnen doen op bepaalde voorzieningen. Om discriminatie te voorkomen kiest de overheid er soms bewust voor om geen onderscheid te maken tussen armen en ontheemden⁵. Ontheemden kampen echter met specifieke problemen, waardoor extra aandacht gerechtvaardigd is. Als gevolg van de (vaak plotselinge) vlucht kampen ze met veel problemen tegelijkertijd: zoeken van onderdak, voedsel en inkomen. Er is geen sociaal netwerk waarop ze terug kunnen vallen, en alle bezittingen die ze hadden, hebben ze achter moeten laten. Daarbij komt dan nog eens dat ontheemden vaak geen toegang hebben tot onderwijs en gezondheidszorg, en in veel gevallen met psychische problemen te maken hebben. Door deze combinatie, zijn ontheemden extra kwetsbaar.

Werk en inkomen

Gemiddeld geven ontheemden zo'n 200.000 pesos (ruim 60 euro) per maand uit. Daarvan wordt 58% besteed aan voedsel. Het overige wordt o.a. besteed aan huisvesting (12%), het aflossen van schulden (5%), onderwijs (3%) en gezondheidszorg (6%).

Het vinden van een baan blijkt voor veel ontheemden erg lastig te zijn, omdat een groot deel van hen vanuit een rurale omgeving terecht komt in een stad. In de overvolle sloppenwijken is geen ruimte voor agrarische activiteiten. De kennis en vaardigheden die de IDP's voorheen konden inzetten, blijken opeens niet meer relevant te zijn. Omscholing, vakonderwijs en toegang tot krediet (voor het opzetten van een eigen bedrijfje) zijn voor veel ontheemden niet voorhanden. Het belangrijkste bezit van veel ontheemden (land, vee, een huis) heeft men achter moeten laten. Omdat de plattelandsbevolking gewend is om cash te betalen, hebben de meesten geen bankrekening waar ze op terug kunnen vallen.

Onderwijs

⁵ Lokale NGO's kiezen soms ook voor deze benadering, zoals CDA-Colombia, partner van Woord en Daad die in haar programma's uitsluitend armoede en niet ontheemding als selectiecriteria hanteert (waardoor uiteindelijk toch een fors deel van de doelgroep uit ontheemden bestaat).

Volgens een survey van het OIM (Organización Internacional para las Migraciones) gaat ruim 50% van de kinderen van ontheemden niet naar school⁶. Factoren die hierbij een rol spelen zijn registratie (veel scholen laten ongeregistreerde kinderen niet toe), schoolfees en bijdragen die gevraagd worden voor schooluniformen en –boeken. Dit soort kosten zijn voor een ontheemde familie met verschillende kinderen al snel een onoverkomelijke drempel. Het ministerie van Onderwijs en Red de Solidaridad hebben scholen aangeschreven dat zij kinderen van ontheemden dienen op te nemen, maar in de praktijk blijken veel scholen hiervoor geen (financiële) ruimte te hebben en deze kinderen te weigeren.

Vanuit de overheid is er verder enkele jaren geleden het programma 'Familias en Acción' gelanceerd. Families die in dit programma participeren krijgen een subsidie om hun kinderen op school te houden. Uit een evaluatie bleek dat de participatie van jongeren tussen de 14 en 17 jaar met 5,5% was toegenomen. Het programma is echter niet toegankelijk in alle gemeentes in Colombia (60%), het lijkt erop dat het juist in gemeentes waar veel ontheemden wonen de toegang tegenvalt⁷.

Gezondheidszorg

Hoewel de overheid in de grondwet vrije toegang tot gezondheidszorg aan al haar burgers garandeert, gaat dit in de praktijk niet op. Een groot deel van de ontheemde families maakt geen deel uit van het gesubsidieerde gezondheidssysteem van Colombia, niet omdat ze er niet voor in aanmerking komen, maar omdat het systeem er gewoonweg de capaciteit niet voor heeft. In principe zou iedereen zonder betaling aanspraak moeten kunnen doen op spoedeisende hulp. Desondanks worden mensen zonder papieren en financiën toch vaak geweigerd. 'Het is niet ongewoon dat een zwangere vrouw die op het punt staat te bevallen van ziekenhuis naar ziekenhuis wordt gestuurd', aldus een medewerker van MSF⁸.

De ontheemden die wel binnen het subsidiesysteem vallen, moeten toch nog (gedeeltelijk) bijdragen aan kosten voor consultaties en medicijnen. Samen met de transportkosten naar een dokter of kliniek (meestal niet in de wijk waar ontheemden wonen aanwezig), is dit voor ontheemden onbetaalbaar zo blijkt uit een onderzoek van Human Rights Watch (2005).

5. Wetgeving ontheemden, rol Colombiaanse overheid en terugkeerbeleid

Colombia heeft een wetgeving voor ontheemden, volgens sommigen één van de modernste wetten ter wereld waarin de rechten van ontheemden zijn vastgelegd.

Ontheemden hebben recht op hulp van de overheid in de eerste drie maanden van ontheemding (in uitzonderlijke gevallen kan dit verlengd worden tot 6 maanden). De hulp betreft concreet voedsel en kookbenodigdheden. De UNHCR concludeerde in 2004 echter dat 57% van de geregistreerde ontheemden niet bereikt wordt met deze hulp. Verder is er geen assistentie voor de lange termijn –ondanks aanbevelingen van de UNHCR om de periode van 3 maanden te verlengen tot een jaar-, gericht op inkomensverwerving, huisvesting, onderwijs, etc., omdat de op overheid sterk inzet terugkeer van ontheemden (zie onder).

De afgelopen jaren heeft de Colombiaanse overheid een aantal duidelijke verbeteringen aangebracht in haar hulp voor ontheemden. Een belangrijke stimulans hiervoor was een uitspraak van het Constitutionele Hof in januari 2004, waarin werd geconcludeerd de overheid ernstig de rechten van ontheemden schaadde door het gebrek aan bescherming en aandacht voor ontheemden.

Het Hof droeg de overheid op om nieuw beleid te formuleren voor de opvang van ontheemden, meer middelen ter beschikking te stellen, en meer te doen aan preventie van ontheemding. Hierop heeft de overheid in februari 2005 een nationaal plan (Plan Nacional para la Atención Integral al la Población Desplazada) gelanceerd, en een half jaar later een verdubbeling van de hulp aan ontheemden toegezegd (475.000 miljoen pesos).

⁶ In heel Colombia gaat gemiddeld 25% van de kinderen niet naar school, HRW, 2005, p. 42.

⁷ HRW, 2005, p. 47.

⁸ HRW, 2005, p. 56

De overheid heeft een *early warning system* opgezet en wil met de extra fondsen meer mensen gezondheidszorg en onderwijs bieden. De effectiviteit van het hele systeem blijkt echter met name op lokaal niveau te stranden. Op dat niveau slaagt de overheid er vaak niet in adequate data te verzamelen (die van belang zijn voor het early warning system), en worden door bureaucratie en/of corruptie fondsen niet of niet adequaat besteed.

De Colombiaanse overheid heeft onder Uribe sterk ingezet op terugkeer van ontheemden naar de oorspronkelijke woonplaats. Zo stelde de overheid subsidies ter beschikking voor huisvesting aan mensen die terugkeerden. Volgens de overheid zouden in 2003-2004 70.000 personen teruggekeerd zijn. Uribe is bekritiseerd door verschillende organisaties⁹ op het terugkeerbeleid, omdat er aan de basisvoorwaarden voor terugkeer (vrijwillig, veilig, waardig) niet is voldaan. Hoewel er succesvolle voorbeelden zijn van terugkeer, is het grootste deel van Colombia nog te instabiel om de basisvoorwaarden te kunnen garanderen.

De International Crisis Group wees onlangs nog op het belang van het ontwikkelen van een rurale ontwikkelingsstrategie voor Colombia¹⁰. Zelfs bij het uitbreken van de vrede, zal de humanitaire crisis niet zomaar opgelost zijn, doordat er sprake is van grote ongelijkheid in rurale gebieden met betrekking tot toegang tot natuurlijke hulpbronnen en land. Ontheemden die terugkeren zullen daardoor vaak alsnog in armoede belanden.

6. Internationale donoren, rol Nederland t.a.v. ontheemden

De VS, grootste en meest invloedrijke donor van Colombia, draagt met name bij in de vorm van militaire steun (2004: 700 miljoen \$). Voor ontheemden draagt de VS jaarlijks ruim 30 miljoen \$ bij.

De Europese Unie is de grootste donor als het gaat om steun aan de civil society in het algemeen, en ontheemden in het bijzonder. In de afgelopen vier jaar (eindigend in 2006) droeg de EU 330 miljoen euro bij. Daarnaast zijn er verschillende landen die bilateraal een bijdrage leveren aan steun voor ontheemden: Nederland, Spanje, UK, Canada en Japan.

Vanuit het Nederlandse parlement is in de afgelopen jaren verschillende keren gevraagd om aandacht voor de humanitaire crisis in Colombia. Zo vroeg de Kamer in 2003 in de kamerbreed gesteunde motie Ferrier om een Latijns-Amerika notitie, met daarin bijzondere aandacht voor de humanitaire crisis in Colombia. Dankzij het amendement Van der Staaij c.s. in 2004 werd vijf miljoen euro per jaar extra vrijgemaakt voor buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika op onderwerpen als goed bestuur, mensenrechten, corruptiebestrijding en ontwikkelingssamenwerking.

Minister Van Ardenne besloot –na druk vanuit de Kamer en maatschappelijke organisaties– om bij te dragen aan de humanitaire crisis in Colombia. In 2005 werd hiervoor een bedrag gereserveerd van 2 miljoen euro. Dit bedrag wordt besteedt via de VN. Het ministerie heeft in gesprekken met het Colombiaplatform de intentie uitgesproken deze bijdrage te continueren in de komende jaren.

AANBEVELINGEN

De Nederlandse overheid dient in haar positie als donor in dialoog met de Colombiaanse overheid de volgende punten naar voren brengen:

- Humanitaire hulp moet hoog op de agenda van de Colombiaanse overheid blijven: met een verdubbeling van de fondsen in 2005 blijkt nog altijd een groot deel van de ontheemden niet bereikt te worden met humanitaire hulp. Aandacht en meer fondsen, blijven dus nodig; De Colombiaanse overheid moet blijvend aangesproken worden op

⁹ O.a. CODHES, UNHCR, UNICEF

¹⁰ Uribe's re-election: Can the EU help Colombia develop a more balanced peace strategy?, ICG, 8 juni 2006

haar verantwoordelijkheid om de rechten van ontheemden te garanderen en daarvoor voldoende inspanningen te doen.

- Meer aandacht voor de daadwerkelijke effectiviteit en impact van de hulpverlening is nodig, bureaucratie en corruptie blijkt nog te vaak het effect van de hulp te ondermijnen;
- Op het niveau van basisvoorzieningen moet er meer aandacht komen voor de volgende zaken:
 - o Het ministerie van Onderwijs dient te voorkomen (o.a. door het geven van incentives aan scholen) dat scholen kinderen van ontheemden weigeren, schoolgeld vragen, of bijdragen voor andere schoolbenodigdheden, zodat het recht op onderwijs ook voor kinderen van ontheemden kan gelden;
 - o Het ministerie van Gezondheidszorg moet eraan werken dat ziekenhuizen en klinieken hun plicht nakomen om aan iedereen emergency care te bieden. Een goed systeem voor doorverwijzing (vanuit lokale klinieken) is nodig, evenals een klachtenregistratie-systeem (in het geval ziekenhuizen patiënten weigeren). Binnen het gesubsidieerde gezondheidssysteem zou ruimte moeten komen voor medicijnen, specialistische consulten en operaties voor ontheemden;
- Terugkeer van ontheemden dient in alle gevallen vrijwillig, en onder veilige condities plaats moeten vinden;
- De Colombiaanse overheid dient samen met internationale donoren toe te zien op het nakomen van de uitspraak van het Constitutionele Hof ten aanzien van een betere en eerlijker regeling voor het teruggeven van illegaal vervoemde goederen aan ontheemden.
- Daarnaast is het ontwikkelen van een rurale ontwikkelingsstrategie van groot belang, om te voorkomen dat bij een mogelijke terugkeer van ontheemden naar het platteland velen alsnog in armoede belanden.
- In geval terugkeer niet mogelijk is, meer aandacht voor structurele steun aan ontheemden, met name op het terrein van economische zelfstandigheid, door het toegankelijk maken van vakscholing en microkrediet voor ontheemden.

Aanbevelingen richting de Nederlandse overheid:

- Gezien het nog steeds groeiende aantal ontheemden, en de beperkte capaciteit van de Colombiaanse overheid, is blijvende –en bij voorkeur toenemende– financiële steun voor humanitaire hulp in Colombia nodig, daarnaast is het van belang dat de Nederlandse overheid de Colombiaanse overheid aanspreekt op het garanderen van de rechten van ontheemden;
- Naast financiële steun is het van belang dat Nederlandse overheid de politieke oorzaken van de humanitaire crisis analyseert en op de agenda houdt in bilaterale en multilaterale contacten met Colombia.

Zevenhonderd ontheemde families demonstreren in Bogotá

In juli 2006 bivakkeerden 700 (soms al jarenlang) ontheemde families in kartonnen dozen en geïmproviseerde hutjes dagenlang op een marktplein in Bosa (wijk Bogotá). De groep ontheemden wilden op deze manier zichtbaar maken in welke omstandigheden zij dagelijks leven, en deden een oproep aan de overheid om hen hulp te bieden, met name op het terrein van huisvesting. Maria, 45 jaar, was één van de demonstranten:

'Zes jaar geleden woonde ik nog in Antioquia. De guerrilla's bedreigden ons en ik moest op de vlucht. Ik ben alleen, heb geen man en kinderen en vanaf die tijd ben ik van hot naar her opgejaagd. Ik ben naar de omgeving van Bogotá gevlucht en hoopte daar goede huisvesting te vinden. Maar het tegendeel is waar: ik woon na zes jaar nog altijd in een krot.'

Ik ben kwaad op de overheid. Schoon drinkwater, eten en een huis is toch het minste wat je als burger van een overheid mag verwachten. De afgelopen jaren heeft de overheid wel wat toezeggingen gedaan naar de ontheemden toe. Het probleem is dat we fragmentarisch geholpen worden. We missen hulp die ons in staat stelt echt een nieuw leven op te bouwen. Natuurlijk is het mooi als je een bedrag krijgt dat de overheid aan je geeft omdat je ontheemd bent geraakt. Maar wat moet je er mee als je niet in een veilige omgeving leeft, met goede voorzieningen en werkgelegenheid?



Om deze dingen zit ik hier nu op de marktplaats in Bosa. Ik ga niet eerder weg voordat ik van de overheid échte hulp krijg. Inmiddels zijn hier al 700 ontheemde families gearriveerd. Er zijn hier 300 kinderen en 90 zwangere vrouwen die geen medische hulp krijgen. 3 van de 90 zwangere vrouwen hebben hun ongebooren kind al verloren.

Eten en drinken krijgen we van de mensen hier in de buurt. De hele dag zit ik hier en wacht. De kleren die ik aan heb draag ik al vanaf mijn tocht hier naar toe. Verder heb ik een plastic bakje in mijn tas en bestek om nog op fatsoenlijke manier te eten.

Kijk maar eens om je heen en je ziet de radeloosheid van mensen. Er zijn hier mannen die zich tot de hals in laten graven. Dat doen mensen niet zo maar. Ze zijn wanhopig en weten ook geen oplossing. Ik ben hier gekomen en kan je alleen maar zeggen: 'Het is over en uit! Ik stop met vluchten en verwacht nu van de overheid dat ze mij een huis bieden, zodat ik eindelijk een rustig bestaan op kan bouwen.'
(interview juli 2006)

Woord en Daad in Colombia

Woord en Daad is een organisatie die vanuit christelijk perspectief armoede bestrijdt in Afrika, Azië en Midden-Amerika. Daarbij werkt ze samen met lokale partnerorganisaties, die actief zijn op het terrein van onderwijs, arbeid en inkomen (vaktraining, arbeidsmarktbemiddeling, microkrediet, opzet MKB) (zie verder www.woordendaad.nl)

In Colombia steunt Woord en Daad CDA-Colombia (Corporación Dios es Amor), een Colombiaanse organisatie die in Bogotá en Cartagena in wijken waar veel ontheemden wonen assistentie biedt op het terrein van onderwijs, vaktraining, microkrediet en gezondheidszorg.

Bronnen

Colombia: government 'peace process' cements injustice for IDPs, Internal Displacement Monitoring Centre (iDMC), 30 June 2006

Colombia: Displaced and Discarded, The plight of Internally Displaced Persons in Bogotá and Cartagena, Human Rights Watch, October 2005 Vol. 17, No.4(B)

IDPs in Colombia: a joint needs assessment by the ICRC and the World Food Programme, ICRC, Geneva, 22 april 2005.

Internal Displacement in Colombia: A priority Human Rights Concern for the US Congress, WOLA, juni 2006