

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión

AUTO N° 237 de 2008

Referencia: Incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil ocho (2008)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia con el objeto de ejercer el control constitucional del cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 del 14 de abril de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISION.

En el Auto 092 de 2008, en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional impartió órdenes específicamente dirigidas al Director de Acción Social, en tanto coordinador del SNAIPD, encaminadas a proteger los derechos fundamentales de las mujeres colombianas en situación de desplazamiento forzado. El término más largo otorgado al Gobierno Nacional para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte venció el día seis (6) de septiembre pasado, fecha en la cual el Director de Acción Social presentó a esta Corporación un informe.

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”¹ La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

En virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto de 2007, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno.

En la presente providencia, la Corte Constitucional controlará el cumplimiento de las diversas órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008. El soporte fundamental de la presente providencia es triple: (a) el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores que son víctimas del desplazamiento forzado y los diversos crímenes que lo rodean; (b) el carácter masivo, sistemático y profundo de la violación de sus derechos fundamentales a lo largo del territorio nacional; y (c) el carácter apremiante de sus necesidades, a las cuales el Estado colombiano está obligado a responder en forma diferencial y prioritaria por mandato de la Constitución. Cada uno de estos tres pilares jurídicos fue expuesto con debido detalle en el Auto 092 cuyo cumplimiento se verifica. Más aún, el axioma del presente auto lo conforman las constataciones efectuadas en el numeral Primero de la parte resolutive del Auto 092/08:

“Primero.- CONSTATAR que la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de todo el territorio nacional; CONSTATAR que la respuesta estatal frente a la misma ha sido manifiestamente insuficiente para hacer frente a sus deberes constitucionales en el área, y que los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado dejan vacíos críticos que resultan en una situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas; y DECLARAR que las autoridades colombianas a todo nivel están bajo la obligación constitucional e internacional imperiosa de actuar en forma resuelta para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres que han sido afectadas por el desplazamiento.”

II. ORDENES IMPARTIDAS EN EL AUTO 092 DE 2008 AL DIRECTOR DE ACCION SOCIAL.

¹ Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

El Director de Acción Social fue destinatario de tres grupos de órdenes en el Auto 092 de 2008.

1. *Creación de 13 programas específicos.* En primer lugar, se ordenó al Director de Acción Social que coordinara el diseño e implementación de trece (13) programas nuevos y específicos para atacar tanto las causas de fondo del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, como las facetas de género del desplazamiento en tanto manifestaciones del impacto diferencial de este crimen sobre las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores. Esta orden, de naturaleza compleja, se formuló así en el literal segundo de la parte resolutive:

“**Segundo.-** Para prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, se **ORDENA al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado, a saber:**

- a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
- b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
- e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
- f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
- g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas
- i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
- j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.
- k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
- l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
- m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

Se **ORDENA** al Director de Acción Social que garantice que cada uno de estos programas cumpla en su diseño e implementación con las condiciones y los elementos mínimos de racionalidad descritos en detalle en la sección V.B. de la presente providencia. En particular, se **ORDENA** al Director de Acción Social que garantice la participación activa y efectiva, en el diseño e implementación de estos trece programas, de las organizaciones que velan por los derechos de las mujeres desplazadas en el país, tal y como se explicó en detalle en la sección V.B. del presente Auto, y en particular de aquellas a las que se comunicará la presente providencia en el numeral sexto subsiguiente.”

Los elementos mínimos con los que debía cumplir cada Programa fueron detallados en la sección V.B. del Auto 092 para cada uno de los 13 programas individualmente considerados. Estos elementos mínimos obligatorios eran los siguientes:

1.1. *Ambito de cobertura necesario y obligatorio.*- Se precisó que cada programa debía responder a la realidad fáctica descrita en el Auto 092 en lo pertinente para su campo temático.

1.2. *Derechos a garantizar mediante cada programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.* Se detallaron cuáles eran los derechos y parámetros jurídicos que habían de constituir el marco de referencia necesario, y se precisó que a ellos se habría de referir la Corte durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas. Además, se indicó que el diseño e implementación de cada Programa debería incorporar necesariamente un enfoque sub-diferencial complementario de edad, discapacidad y etnia dentro del enfoque diferencial de género.

1.3. *Elementos mínimos de racionalidad de cada Programa en tanto componente de una política pública.*

1.3.1. *Especificidad individual del Programa.* Era indispensable que cada programa fuera creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. La Corte especificó que no se admitiría que, en cumplimiento de la orden de creación de cada Programa, se subsumieran los objetivos que mediante él se buscaban cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Se enfatizó que debería crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en el auto 092, con los elementos mínimos de racionalidad allí enunciados.

1.3.2. *Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo,* basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

1.3.3. *Cronograma acelerado de implementación.*

1.3.4. *Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.* La Sala advirtió expresamente que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no sería admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008.

1.3.5. *Cobertura material suficiente,* de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales por de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, descrito en la presente providencia.

1.3.6. *Garantías de continuidad hacia el futuro,* en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

1.3.7. *Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales* de las mujeres desplazadas por el conflicto armado. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para cada Programa, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

1.3.8. *Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional*, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior de cada programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

1.3.9. *Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento* que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de cada programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

1.3.10. *Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna* frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

1.3.11. *Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada*.

1.3.12. *Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada*, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

1.3.13. *Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma*, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

1.3.14. *Apropiación nacional y autonomía*. Es indispensable que el diseño e implementación de cada Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto

basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

1.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

1.4. *Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.* La Corte especificó que la coordinación del diseño, adopción e implementación de cada uno de los Programas era un deber del Director de Acción Social; y que para efectos de materializar cada una de estas etapas, podría acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considerase pertinente involucrar.

1.5. *Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.*

La Corte otorgó al Gobierno Nacional un término breve para llevar cada uno de los programas al punto de implementación. El diseño de cada programa debía iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación del Auto 092 –que se realizó el día 6 de junio de 2008-, y debía haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podía tardar más de un (1) mes. De esta forma, cada uno de los programas debía iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias –individualmente señaladas en el Auto-, a más tardar tres (3) meses después la fecha de notificación, esto es, el día seis (6) de septiembre de 2008.

1.6. *Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.* El Director de Acción Social debía garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de cada uno de los trece Programas. La Corte ordenó que, como mínimo, debían ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de cada Programa las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicó el Auto 092 –abajo enumeradas-. Para el logro de este propósito, se ordenó que al inicio del proceso de diseño y adopción de cada programa, el Director de Acción Social debía convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se había de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del Auto 092/08. Más aún, para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones fuese material y efectiva, el Director de Acción Social debía haber enviado un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio

al proceso de implementación de los trece Programas –es decir, el 6 de septiembre de 2008-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación de cada uno de los Programas, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño de cada programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

Las organizaciones a las cuales se debía involucrar activamente en los procesos de diseño e implementación de los trece programas eran las enumeradas en el literal sexto de la parte resolutive:

“**Sexto.-** Para garantizar la más amplia participación de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la mujer desplazada en Colombia en el proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, y en particular en los procesos de (i) diseño e implementación de los trece Proyectos cuya creación aquí se ordena, así como de (ii) acompañamiento a las víctimas del desplazamiento forzado, se **COMUNICA** el presente Auto a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas; (13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).”

2. En segundo lugar, la Corte ordenó al Director de Acción Social que *“las medidas necesarias para garantizar que las dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, descritas en las secciones V.A.8. y V.C. [del Auto 092/08], sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas.”*

3. Tercero, la Corte ordenó al Director de Acción Social que adoptara medidas específicas de protección para seiscientas mujeres concretas identificadas en el Auto 092/08. Dichas medidas de protección compartían en todos los casos dos elementos comunes: la provisión de una entrega completa de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a cada una de las peticionarias, y su inscripción en los nuevos programas que fueran relevantes para su caso particular. Además, se ordenaron algunas remisiones al sistema de salud y al sistema educativo, así como varias inscripciones en el RUPD/SIPOD, y la provisión de ciertas orientaciones específicas a algunas de las beneficiarias sobre el alcance de sus derechos.

III. EL INFORME DE CUMPLIMIENTO PRESENTADO A LA CORTE CONSTITUCIONAL POR EL DIRECTOR DE ACCION SOCIAL.

El día lunes seis de septiembre pasado, el Director de Acción Social presentó a la Corte Constitucional un informe sobre el cumplimiento que dio a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008. Este informe se transcribe en su integridad, para efectos de constancia y claridad procesal, en el Anexo I de la presente providencia. En este capítulo se describirá su estructura y se presentarán sus contenidos principales.

El informe de cumplimiento tiene seis segmentos: (1) una serie de consideraciones generales tituladas “Contextualización”; (2) dos capítulos atinentes a las ordenes de creación de los 13 programas reseñados, (3) la formulación de una Estrategia que se pretende presentar como sustituto a los 13 programas ordenados por la Corte, (4) un capítulo sobre las presunciones constitucionales que se ordenó implementar, (5) un reporte sobre la atención provista a las seiscientas beneficiarias del Auto, y (6) un acápite de conclusiones.

1. *“Contextualización”*. En este segmento se describen algunas actuaciones generales de distintas entidades gubernamentales, principalmente anteriores a la adopción del Auto 092/08; se explica al inicio del capítulo que *“anticipándose al Auto 092 de 2008, el Gobierno Nacional había considerado fundamental incorporar el enfoque diferencial de género a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, siguiendo un proceso técnico y adoptando ‘Medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por la violencia y para la prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento forzado’, tal y como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional.”* A continuación sigue la descripción de algunas actividades de entidades administrativas del orden nacional, que no se relacionan con el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional al Director de Acción Social.

2. *Consideraciones de Acción Social sobre los trece programas cuya creación se ordenó*. El Director de Acción Social expresa una serie de consideraciones sobre las posibilidades que, en su criterio, existen para cumplir materialmente con las órdenes de creación e implementación de los 13 programas de prevención y atención a las mujeres desplazadas. Estas consideraciones se agrupan en dos capítulos, titulados “Consideraciones Generales frente a los factores de riesgo y facetas de género y la creación de los trece (13) programas”, y “Diseño e Implementación de programas para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado”.

2.1. En el primero de estos capítulos, como se puede apreciar en el Anexo I, se explica que el Gobierno Nacional reagrupó los riesgos de género en el marco

del conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado descritas en el Auto 092 de 2008, para formular lo que denominó cuatro “ejes transversales”, cinco programas que se podían subsumir en la oferta institucional existente con algunas modificaciones, y cuatro programas que requerían ser creados, pero en tanto “líneas de acción” de lo que se denominó la *“Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento”*.

Este ejercicio de reagrupamiento conceptual se intercala en el informe con algunas consideraciones sobre la complejidad implícita en la creación de programas gubernamentales, que la Corte considera indispensable resaltar. Se afirma que *“paralelamente al ejercicio del abordaje de los riesgos en cada uno de los ámbitos señalados en el Auto 092 de 2008”* –ejercicio discursivo que, como se vio, produjo una reagrupación conceptual de la realidad descrita en el Auto 092/08-, *“se procedió a evaluar la creación de los trece (13) programas específicos propuestos por la Corte Constitucional, encontrando el Gobierno Nacional una gran dificultad para cumplir con dicha orden en el plazo señalado en el citado Auto, teniendo en cuenta el tiempo, la coordinación interinstitucional y la participación activa de las organizaciones de mujeres, lo que implica tiempos y recursos necesarios para el diseño y aprobación de los programas, así como para su implementación. Esto equivale a un trabajo complejo de coordinación por los factores y actores intervinientes”*. Al respecto el Director de Acción Social continúa efectuando dos precisiones: *“En primer lugar, el diseño de un programa exige la participación de las entidades competentes del SNAIPD y de las organizaciones de mujeres desplazadas en el desarrollo de todas las fases del proceso, esto significa que deben formularse conjuntamente, entre otros aspectos, el objeto del programa, los objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, el marco legal, la identificación de las entidades responsables, los instrumentos de seguimiento y verificación, y la definición de los recursos financieros y técnicos. // En segundo lugar, el programa está sujeto al estudio técnico y presupuestal por parte del Departamento Nacional de Planeación, entidad que tiene establecida una metodología y unos plazos para realizar la revisión y aprobación de los proyectos y su posterior inscripción en el Banco de Proyectos. Dichos proyectos son remitidos al Ministerio de Hacienda para que éste los incluya en el anteproyecto de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações, el cual es presentado al Congreso Nacional, para su estudio y aprobación.”*

Con base en ello se concluye: *“Dada la complejidad de este proceso en el que intervienen múltiples factores, entre ellos, organización de grupos de trabajo temáticos, discusiones y acuerdos entre las entidades y las organizaciones de mujeres, estudios de viabilidad técnica y presupuestal y aprobación del Congreso Nacional, el Gobierno Nacional considera que la creación e implementación de los programas conllevaría un plazo muy superior al establecido por la Honorable Corte Constitucional”*.

Esta conclusión provee la base para la reagrupación conceptual que, como se mencionó, efectuó el Director de Acción Social frente a los elementos individualizados y descritos en el Auto 092 de 2008 con base en un estudio cuidadoso y detallado de los informes aportados a la Corte por diversas fuentes. El resultado del ejercicio de reagrupación es el siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, Acción Social y las entidades competentes en reuniones sostenidas para analizar la orden de la Corte Constitucional, consideraron que cuatro (4) de los programas señalados en el Auto 092 de 2008 debían trabajarse como ejes transversales, porque tenían que estar inmersos en los programas restantes ordenados en el mencionado Auto. Estos ejes se denominan Subdiferencial, Participación, Apoyo Psicosocial, y Acceso y Oportunidad.

Es importante señalar que estos ejes no se enuncian solamente como principios orientadores sino como elementos esenciales que deben tener en cuenta todas las entidades para el desarrollo de instrumentos o herramientas que garanticen su inclusión en cada uno de los programas. Cada una de las entidades competentes tiene asignada una serie de responsabilidades, lo cual le permite a Acción Social establecer mecanismos de seguimiento y control efectivos.

En cuanto a los nueve (9) programas restantes, el Gobierno Nacional considera que cinco (5) de ellos, (i) Promoción de la salud, (ii) Acceso a oportunidades laborales y productivas, y prevención de la explotación doméstica y laboral, (iii) Apoyo educativo, (iv) Acceso a la propiedad de la tierra y (v) Acompañamiento psicosocial, a partir de la oferta institucional existente y mediante una reestructuración efectiva pueden adecuarse a las necesidades de las mujeres víctimas del desplazamiento, a través una estrategia viable, dinámica, real y efectiva cuyo cronograma preliminar se anexa al presente informe (Anexo 18), y los otros cuatro (4), (i) Prevención del impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres, (ii) Violencia de género en el marco del desplazamiento, (iii) Promoción de la participación de la mujer desplazada y (iv) Acceso a la justicia, verdad, reparación y no repetición, requieren su creación, teniendo en cuenta que no existen en el marco de la política pública de prevención y atención a la población desplazada ningún programa que logre eliminar algunos de los riesgos identificados por esa Corporación.”

2.2. En el capítulo siguiente, el Director de Acción Social advierte que *“las entidades que conforman el SNAIPD han estado evaluando las condiciones de ley, administrativas y de políticas que garantizan la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento, así como los riesgos a los que se ven expuestas, a partir de la estructura de funcionamiento de las mismas”*; y señala que *“a partir del análisis del contenido de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en el Auto 092*

de 2008, realizado por las entidades del Sistema Nacional para la atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- se analizaron los mecanismos idóneos para el cumplimiento de sus obligaciones tendientes a garantizar la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento en el marco de la política pública que se ocupa de la prevención y atención de dicho fenómeno, en correspondencia con el principio de autonomía del Ejecutivo”.

Se explica que el resultado de este ejercicio de análisis es un énfasis sobre dos “aspectos fundamentales que impactan la orden de la Corte Constitucional”, a saber: consideraciones sobre la aplicación de los programas ya existentes en el marco del SNAIPD, y consideraciones de índole presupuestal. Son las siguientes:

“(i) Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada.

El Estado colombiano en respuesta a la problemática del desplazamiento forzado interno ha establecido desde el año 1997 una Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y en desarrollo de ésta ha ejecutado programas y proyectos para que las entidades que conforman el SNAIPD atiendan a dicha población. // Si bien es cierto, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores Autos de seguimiento, señala la existencia de falencias en la aplicación y puesta en marcha de la Política Pública, es importante resaltar que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante, ha definido lineamientos de política específica y ha mejorado el funcionamiento de los programas existentes para la atención de la población afectada por este fenómeno. // Las entidades del SNAIPD señalaron la importancia de tener en cuenta los programas existentes para población desplazada, las herramientas técnicas y operativas, y el recurso humano capacitado lo cual permitiría optimizar la capacidad instalada de cada una de ellas.

(ii) Presupuestal: gasto público social.

La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para garantizar los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis. // Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de

Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN- como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento. (CONPES 3400). // Además, los programas deben tener una proyección presupuestal no solo anual sino progresiva, como lo señaló esa Alta Corporación en el Auto 176 de 2006, que permita cerrar la brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, ‘...hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios’ (Auto 092 de 2008). // Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008.”

Las anteriores razones proveen la base para que el Director de Acción social concluya: **“Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es claro para el Gobierno Nacional que la creación e implementación de 13 programas en un plazo tan limitado de tres meses, no es viable ni desde el punto de vista presupuestal, ni de su diseño e implementación”** (énfasis de la Corte).

En consecuencia, se explica que *“por ende, el Gobierno Nacional presenta una propuesta a la Honorable Corte Constitucional denominada ‘Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento’, estrategia mediante la cual se logra garantizar efectivamente los derechos de las mujeres víctimas de este fenómeno, sujetos de especial protección constitucional.”*

3. *Estrategia.* A continuación, el informe del Director de Acción Social formula la Estrategia anunciada. Observa la Corte que al haberse presentado por el destinatario de los mandatos de la Corte como un sustituto a la formulación de los 13 programas ordenados en el Auto 092/08, no es necesario entrar a estudiarla en detalle.

4. *Presunciones constitucionales.* Se efectúan algunas consideraciones genéricas sobre el contenido y alcance de las presunciones constitucionales cuya implementación se ordenó en el Auto 092/08, para luego describir en términos generales ciertos aspectos del funcionamiento actual del SNAIPD y del componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia de la política pública de atención a la población desplazada.

5. *Ordenes de protección concreta.* El Director de Acción Social informa en detalle sobre el cumplimiento de las órdenes de protección a las seiscientas mujeres identificadas en el Auto 092 de 2008, a quienes efectivamente se hizo entrega de paquetes completos de ayuda humanitaria de emergencia (en dinero). Las distintas órdenes específicas de remisión o inscripción en el RUPD/SIPOD también fueron cumplidas.

6. Conclusiones. El informe bajo examen se cierra con el siguiente entramado de argumentos:

“Con el fin de dar respuesta a la orden de creación de 13 programas específicos para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas emitida por la Corte Constitucional en el Auto 092, Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD identificó las entidades responsables de participar en el diseño de dichos programas, es así que se realizaron sesiones de trabajo con cada una de las instituciones para revisar la oferta institucional y revisar los programas frente a las exigencias de la providencia, en esta medida se indagó por la propuesta de trabajo de cada institución.

La base para el accionar de la entidad fueron el propio Auto y la Directriz de Atención Integral de la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género, elaborada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el apoyo del ACNUR. La directriz resulto de vital importancia, no sólo por las coincidencias que tiene con el Auto en la identificación de los riesgos que existen para las mujeres en situación de desplazamiento, sino por el proceso de construcción participativo que tuvo la misma con mujeres en situación de desplazamiento y con las entidades del sistema.

De esta forma se desarrollaron reuniones puntuales con los responsables por instituciones y oferta institucional, teniendo en cuenta que Acción Social es la entidad coordinadora del SNAIPD encargada de promover la respuesta de esta orden, la evaluación de riesgos a los cuales se debe responder, la propuesta de trabajo con cada institución, la revisión de los programas frente a las exigencias del Auto.

Un paso fundamental en todo el proceso, fue el ejercicio de revisión por parte de las entidades de la oferta institucional frente a los riesgos identificando la información no evidenciada en la audiencia realizada en abril de 2007, y los desarrollos frente a la atención a mujeres en situación o riesgo de desplazamiento que se han tenido después de la misma.

Este ejercicio liderado por Acción Social desembocó en una identificación de la oferta existente que podía responder a los riesgos evidenciados realizando algunas modificaciones a los programas y de los riesgos que con la actual estructura de atención a la población en situación de desplazamiento estaban descubiertos y necesitaban la creación de programas específicos para ser abordados.

Con base en esta identificación las entidades remitieron las acciones que a la fecha se habían adelantado y las acciones que proponían a futuro, en esta etapa particular el trabajo realizado con la Mesa Nacional de Prevención y Protección toda vez que el programa de “prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos de género en el marco del conflicto armado”, abarcó un amplio espectro de acción que incluye a todas las entidades participantes en la misma y en esa medida se desarrollo un trabajo conjunto reconociendo los diversos riesgos que se debían abordar así como la forma en que desde el marco de sus competencias lo debía hacer cada entidad.

*Con los insumos mencionados anteriormente, Acción Social presenta en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del 28 de julio de 2008 la **Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento**, impartiendo así las instrucciones precisas a efectos de movilizar la actuación de las entidades del SNAIPD y generando compromisos por parte de las mismas; y siendo consciente de que en el marco de la política pública de atención a las personas en situación de desplazamiento es la forma más expedita de garantizar el goce efectivo de derechos de las mujeres en situación o en riesgo de desplazamiento.”*

IV. VALORACION CONSTITUCIONAL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ORDENES IMPARTIDAS EN EL AUTO 092 DE 2008.

1. *Falta de inicio del proceso de cumplimiento de las órdenes de creación de 13 programas, al haberse omitido la realización de reuniones temáticas con las organizaciones enunciadas en el Auto.*

El informe presentado a la Corte por el Director de Acción Social indica que ni siquiera se dio inicio al proceso de cumplimiento de las órdenes específicas atinentes al diseño y preparación de la implementación de los trece programas cuya creación se ordenó; según se indicó expresamente en relación con cada uno de ellos, *“al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto”*. Tales reuniones nunca se llevaron a cabo ni fueron convocadas.

Nota la Corte adicionalmente que, pese a que el Director de Acción Social se abstuvo de cumplir con la orden de participación obligatoria de las organizaciones enunciadas en el Auto, dichas organizaciones sí desarrollaron un proceso organizativo y participativo de elaboración de una serie de lineamientos mínimos para cada uno de los programas ordenados en el Auto 092 de 2008, y aportaron conjuntamente el producto consolidado de este trabajo a la Corte –primero por escrito, el día seis (6) de septiembre, y segundo, mediante la presentación oral de un resumen de tales lineamientos, el doce (12) de septiembre-. El documento que contiene las propuestas de estas organizaciones se adjunta a la presente providencia como Anexo II, las cuales conforman lo que ellas han denominado *“Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas.”*

2. *Improcedencia de las razones aducidas por el Director de Acción Social para no dar cumplimiento a las órdenes de creación de 13 programas. Aplicación obligatoria de la excepción de inconstitucionalidad frente a las normas legales y reglamentarias que sustentan estas razones.*

La Sala nota que el Director de Acción Social ha justificado la falta de cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 en relación con la creación de trece (13) programas y la implementación de dos presunciones, acudiendo a razones de índole jurídica y administrativa. Las anteriores razones proveen la base para que el Director de Acción Social afirme expresamente: *“Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es claro para el Gobierno Nacional que la creación e implementación de 13 programas en un plazo tan limitado de tres meses, no es viable ni desde el punto de vista presupuestal, ni de su diseño e implementación”*.

Las razones aducidas por el Director de Acción Social son en lo esencial tres:

(1) Razones atinentes al proceso presupuestal. Afirma: *“La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para*

garantizar los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis. // Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN- como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento. (CONPES 3400). // Además, los programas deben tener una proyección presupuestal no solo anual sino progresiva, como lo señaló esa Alta Corporación en el Auto 176 de 2006, que permita cerrar la brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, ‘...hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios’ (Auto 092 de 2008). // Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008.”

(2) Razones atinentes a la dificultad del proceso de creación de 13 programas. Afirma el Director de Acción Social que Este ejercicio de reagrupamiento conceptual se intercala en el informe con algunas consideraciones sobre la complejidad implícita en la creación de programas gubernamentales, que la Corte considera indispensable resaltar. Se señala “*una gran dificultad para cumplir con dicha orden en el plazo señalado en el citado Auto, teniendo en cuenta el tiempo, la coordinación interinstitucional y la participación activa de las organizaciones de mujeres, lo que implica tiempos y recursos necesarios para el diseño y aprobación de los programas, así como para su implementación. Esto equivale a un trabajo complejo de coordinación por los factores y actores intervinientes*”; y se precisa que “*el diseño de un programa exige la participación de las entidades competentes del SNAIPD y de las organizaciones de mujeres desplazadas en el desarrollo de todas las fases del proceso, esto significa que deben formularse conjuntamente, entre otros aspectos, el objeto del programa, los objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, el marco legal, la identificación de las entidades responsables, los instrumentos de seguimiento y verificación, y la definición de los recursos financieros y técnicos.*”

(3) Razones atinentes a la existencia de una oferta institucional en el marco del SNAIPD. También explica el Director de Acción Social que, en su criterio, la

oferta institucional existente ya provee una respuesta a los riesgos y facetas de género señalados en el Auto 092 de 2008, así: *“El Estado colombiano en respuesta a la problemática del desplazamiento forzado interno ha establecido desde el año 1997 una Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y en desarrollo de ésta ha ejecutado programas y proyectos para que las entidades que conforman el SNAIPD atiendan a dicha población. // Si bien es cierto, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores Autos de seguimiento, señala la existencia de falencias en la aplicación y puesta en marcha de la Política Pública, es importante resaltar que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante, ha definido lineamientos de política específica y ha mejorado el funcionamiento de los programas existentes para la atención de la población afectada por este fenómeno. // Las entidades del SNAIPD señalaron la importancia de tener en cuenta los programas existentes para población desplazada, las herramientas técnicas y operativas, y el recurso humano capacitado lo cual permitiría optimizar la capacidad instalada de cada una de ellas.”*

Para la Corte Constitucional ninguna de estas razones es válida ni admisible para justificar el incumplimiento de órdenes impartidas para preservar derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, en aplicación directa de los mandatos de la Carta Política.

Frente a las normas legales o reglamentarias que pueden llegar a sustentar cada una de estas razones, el Director de Acción Social está en la obligación constitucional de aplicar la excepción de inconstitucionalidad en los términos que la ha descrito la jurisprudencia de esta Corporación, con miras a cumplir en forma estricta con los plazos y términos impartidos en el Auto 092 de 2008.

4. Obligatoriedad de dar cumplimiento a las órdenes de creación de 13 programas e implementación de dos presunciones impartidas en el Auto 092 de 2008. Término adicional e improrrogable hasta el 20 de noviembre de 2008.

La Corte Constitucional enfatiza que las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 relativas a la creación de 13 programas nuevos y la implementación de dos presunciones constitucionales, son medios para la salvaguarda de derechos fundamentales cuyas violaciones son profundas y sistemáticas a lo largo del territorio nacional, y que exigen una respuesta estatal específica e inmediata. Por lo mismo, la totalidad de las órdenes impartidas en el Auto 092 referentes a la creación de dichos programas y la implementación de las presunciones, deben necesariamente recibir cumplimiento por parte del Director de Acción Social.

En consecuencia, la Corte reiterará en la presente providencia las órdenes dirigidas al Director de Acción Social en el Auto 092 de 2008, y le otorgará un término adicional e improrrogable que vence el día veinte (20) de noviembre

de 2008, para que presente a la Corte los trece (13) programas con cumplimiento minucioso de cada uno de sus elementos mínimos, tal y como se precisaron en detalle en el Auto 092, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral.

5. Adopción por la Corte Constitucional de los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, y obligatoriedad de incorporarlos en los 13 programas nuevos por el Director de Acción Social.

La Corte constata que el Director de Acción Social no dio cumplimiento a las órdenes de (a) diseñar y adoptar oportunamente 13 programas idóneos respetuosos del principio de enfoque diferencial en la atención a la población desplazada, y (b) garantizar la efectividad de la participación de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el diseño de tales 13 programas.

Ante la falta de cumplimiento de estas órdenes, la Corte Constitucional **resuelve adoptar formalmente** los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas.

Esta adopción formal, por la Corte, de los Lineamientos propuestos por las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas se explica por la constatación de los siguientes hechos: (i) el hecho de que el Director de Acción Social se abstuvo de adoptar las medidas requeridas para maximizar la participación efectiva de estas organizaciones en los términos ordenados en el Auto 092 de 2008, (ii) el hecho de que el Director de Acción Social no propuso alternativas mejores para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, y (iii) el hecho de que estas organizaciones sí pudieron, por su cuenta y dentro del término otorgado por la Corte, construir una propuesta viable y concreta de lineamientos específicos para cada uno de dichos programas, dentro del marco de un plan integral, con base en un sólido proceso participativo.

Al adoptar formalmente estos Lineamientos y propuestas, la Corte Constitucional dispone que éstos son componentes obligatorios de los 13 Programas que el Director de Acción Social deberá presentar a esta corporación a más tardar el 20 de noviembre de 2008, individualmente o agrupados en un Plan Integral de prevención y atención. En consecuencia, cada uno de los 13 programas a presentarse a la Corte, por separado o como parte de un Plan Integral, deberá incorporar efectivamente los lineamientos y propuestas correspondientes, salvo que el Director de Acción Social formule frente a tales lineamientos y propuestas objeciones de peso o alternativas de mejor protección a la luz de la salvaguarda de los derechos de las mujeres

desplazadas, debidamente demostradas ante la Corte Constitucional, y expresada ante las organizaciones que los aportaron.

El procedimiento que se habrá de seguir para dar cumplimiento a la presente providencia es el siguiente:

(a) A más tardar cinco días hábiles después de la comunicación del presente Auto, el Director de Acción Social deberá convocar a una reunión de iniciación del proceso de participación con la totalidad de las organizaciones que presentaron los Lineamientos a la Corte, en la cual se determinarán los pasos a seguir para incorporar tales lineamientos y propuestas dentro de los 13 programas nuevos a ser creados y presentados individualmente o como parte de un Plan Integral, o para incorporar alternativas mejores de protección debidamente fundamentadas por el Director de Acción Social ante las organizaciones en mención.

(b) En el curso de los días siguientes y a más tardar hasta el día diecisiete (17) de octubre de 2008, se deberá desarrollar el proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte dentro de los 13 programas nuevos a ser formulados.

(c) El día veinte (20) de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con la orden de la Corte. Este informe deberá incluir un cronograma acelerado para la adopción definitiva de los 13 programas nuevos a presentar a la Corte individualmente o agrupados dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un (1) mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte (20) de noviembre de 2008.

(d) El día veinte (20) de noviembre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional los 13 programas cuya adopción se ordenó en el Auto 092 de 2008, sea en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral, con incorporación de los lineamientos y propuestas de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en los términos que se acaban de explicar. Este término es improrrogable.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que las órdenes que fueron impartidas al Director de Acción Social en el sentido de crear 13 programas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento y prevenir el impacto desproporcionado de este crimen sobre sus vidas, **fueron incumplidas. CONSTATAR** que el Director de Acción Social ni siquiera dio la oportunidad de iniciar el proceso participativo que se indicó expresamente en el Auto 092 de 2008 en relación con cada uno de dichos programas así: *“al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto”*. Este era uno de los elementos mínimos obligatorios con los que habían de cumplir los programas, pese a lo cual tales reuniones nunca se llevaron a cabo ni fueron convocadas.

Segundo.- ORDENAR al Director de Acción Social que de cumplimiento estricto a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 referentes a la creación de 13 programas nuevos y la implementación de dos presunciones constitucionales, dentro de un término adicional e improrrogable que vence el día veinte (20) de noviembre de 2008. En esta fecha, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte los trece (13) programas con cumplimiento de cada uno de sus elementos mínimos, tal y como se precisaron en detalle en el Auto 092, en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral.

Tercero. ADVERTIR al Director de Acción Social que frente a las normas legales o reglamentarias que adujo como obstáculos para diseñar oportunamente los programas ordenados, está en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a dar cumplimiento estricto a las órdenes de la Corte Constitucional.

Cuarto.- ADOPTAR FORMALMENTE los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas.

Al adoptar formalmente estos Lineamientos, la Corte Constitucional dispone que éstos son componentes obligatorios de los 13 Programas que el Director de Acción Social deberá presentar a esta corporación a más tardar el 20 de noviembre de 2008, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral de prevención y atención. En consecuencia, cada uno de los 13 programas a presentarse a la Corte, por separado o como parte de un Plan Integral, deberá incorporar efectivamente los lineamientos y propuestas correspondientes, salvo que el Director de Acción Social formule frente a tales lineamientos y

propuestas objeciones de peso o alternativas de mejor protección a la luz de la salvaguarda de los derechos de las mujeres desplazadas, debidamente demostradas ante la Corte Constitucional, y expresadas ante las organizaciones que los aportaron. El procedimiento que se habrá de seguir para dar cumplimiento a la presente providencia es el siguiente:

(a) A más tardar cinco días hábiles después de la comunicación del presente Auto, el Director de Acción Social deberá convocar a una reunión de iniciación del proceso de participación con la totalidad de las organizaciones que presentaron los Lineamientos a la Corte, en la cual se determinarán los pasos a seguir para incorporar tales lineamientos y propuestas dentro de los 13 programas nuevos a ser creados y presentados individualmente o como parte de un Plan Integral, o para incorporar alternativas mejores de protección debidamente fundamentadas por el Director de Acción Social ante las organizaciones en mención.

(b) En el curso de los días siguientes y a más tardar hasta el día diecisiete (17) de octubre de 2008, se deberá desarrollar el proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte dentro de los 13 programas nuevos a ser formulados.

(c) El día veinte (20) de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con la orden de la Corte. Este informe deberá incluir un cronograma acelerado para la adopción definitiva de los 13 programas nuevos a presentar a la Corte individualmente o agrupados dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un (1) mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte (20) de noviembre de 2008.

(d) El día veinte (20) de noviembre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional los 13 programas cuya adopción se ordenó en el Auto 092 de 2008, sea en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral, con incorporación de los lineamientos y propuestas de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en los términos que se acaban de explicar. Este término es improrrogable.

Quinto.- COMUNICAR el contenido de la presente providencia a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité

Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas; (13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

[SIGUEN ANEXOS I Y II]

ANEXO I
INFORME DE CUMPLIMIENTO DEL AUTO 092 DE 2008, PRESENTADO A LA CORTE
CONSTITUCIONAL POR EL DIRECTOR DE ACCION SOCIAL EL 6 DE SEPTIEMBRE
DE 2008

PRESENTACIÓN

El presente informe contempla los avances del Gobierno Nacional frente al cumplimiento del Auto 092 de 2008, referente a la “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión”.

Este informe consta de cinco partes que corresponden a: (I) la contextualización sobre la situación de las mujeres desplazadas por la violencia y las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, (II) diseño e implementación de programas para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado, (III) presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, (IV) protección de los derechos fundamentales de seiscientas (600) mujeres individuales, y (V) conclusiones del proceso de coordinación en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

1. CONTEXTUALIZACIÓN

En el contexto de la violencia generalizada que azota al país, es claro para el Gobierno Nacional la vulneración de múltiples derechos fundamentales de la población víctima del delito de desplazamiento forzado, en particular del impacto desproporcionado que éste genera sobre las mujeres, víctimas pasivas de éste flagelo.

De acuerdo con la información reportada por el Sistema de Información de Población Desplazada - SIPOD, se encuentran incluidas en el Registro Único de Población Desplazada 1.269.278 mujeres, que corresponden al 48.53% del total general de personas inscritas en dicho sistema. Del total de mujeres, el 21.52%, es decir, 273.216 son mujeres cabeza de familia².

Esas cifras evidencian, una vez más, que las mujeres víctimas del desplazamiento requieren acciones específicas tendientes a garantizar una atención integral en el marco de un enfoque de género, más aún si se tiene en cuenta que el fenómeno del desplazamiento agrava las condiciones de vulnerabilidad a las que se ven expuestas.

En este sentido, el Estado Colombiano, tiene la responsabilidad y el deber constitucional y legal de atender todas y cada una de las obligaciones que le han sido impuestas con miras a garantizar el goce efectivo de los derechos, en este caso, de las mujeres desplazadas por la violencia, víctimas de un crimen de guerra y de lesa humanidad, cometidos de manera reiterada por grupos armados al margen de la ley.

En el desarrollo de la Política para la Prevención, Atención y Estabilización Socioeconómica de la Población Desplazada, el gobierno ha evidenciado la existencia de necesidades especiales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, que deben ser atendidas por el Estado a través de un trato diferencial y preferencial.

Anticipándose al Auto 092 de 2008, el Gobierno Nacional había considerado fundamental incorporar el enfoque diferencial de género a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, siguiendo un proceso técnico y adoptando “Medidas comprehensivas para la protección

² Sistema de Información SIPOD a julio de 2008

de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por la violencia y para la prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento forzado”, tal y como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional.

Se trata de programas, proyectos y acciones específicas que colman vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado, formulados en el periodo 2007- 2008, que empiezan a implementarse, algunos en el segundo semestre del 2008 y otros una vez resulten aprobados por las distintas fuentes de financiación a las cuales se ha acudido.

Este conjunto de Acciones conforma una Estrategia que permite simultáneamente cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano mediante la CEDAW, la Convención de Belem do Para y los Objetivos del Milenio, en particular con la promoción de la igualdad de género y la erradicación de la violencia de género, beneficiando así de manera significativa a las mujeres en situación de desplazamiento.

1.1.AVANCES DEL GOBIERNO NACIONAL EN LA PROMOCIÓN DEL ADELANTO DE LAS MUJERES, DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO Y DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

1.1.1 CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER

El Gobierno Nacional, tal y como se expresó en la Sesión Pública de Información técnica realizada el 10 de mayo de 2007, promueve el adelanto de las mujeres y de las mujeres en situación de Desplazamiento, así como la igualdad de género, a través de tres estrategias, diferentes pero complementarias:

1. Acciones Directas o “Afirmativas” a favor de las Mujeres.
2. Política Social con igualdad de Oportunidades entre mujeres y Hombres y,
3. Estrategia de Transversalidad de Género.

1. Las Acciones Directas o Afirmativas a favor de las Mujeres: se implementan en las siguientes áreas programáticas:

- Empleo y Desarrollo Empresarial
- Educación y Cultura
- Prevención de las Violencias contra las Mujeres
- Participación Política
- Fortalecimiento Institucional

En cada área, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer adelanta, conjuntamente con diversas entidades públicas y privadas, una serie de programas, proyectos y estrategias que promueven el adelanto de la mujer y contribuyen a corregir los desequilibrios, que en cuanto a las relaciones y oportunidades de desarrollo se producen entre mujeres y hombres.

Se trata de Acciones Afirmativas de carácter temporal y cobertura específica que durarán hasta tanto desaparezcan las causas que les dieron origen.³

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en adelante CPEM, ha dicho que las Acciones afirmativas “Son medidas temporales encaminadas a equiparar o nivelar condiciones de desigualdad. Se basan en conceptos de justicia y equidad, buscan que la igualdad formal planteada en las normas se convierte en igualdad real. Son temporales en la medida en que sólo están vigentes hasta que las condiciones de desigualdad que las originaron desaparezcan.”⁴

2. Política Social con Igualdad de Oportunidades.

³ Informe de Gestión 2007 Boletín del Observatorio de Asuntos de Género

⁴ (Transversalidad de Género en el Desarrollo. Manual de Entrenamiento, CPEM, pág. 21 módulo 3)

Los resultados alcanzados durante cinco años consecutivos en la Política Social permiten equiparar esta Política, a un Gran Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, como los que plantean varios países de la Región y de Europa. El seguimiento a la misma, desde una perspectiva de género, se ha realizado a través del **Observatorio de Asuntos de Género-OAG-** (ver anexo No. 1)

Al respecto, cabe señalar que el esfuerzo del Gobierno Nacional para la creación y puesta en funcionamiento de un Observatorio de Asuntos de Género, ha convertido a Colombia en un país pionero en América, mediante el cual realiza el seguimiento desde la perspectiva de género a la Política Social, a las leyes y a las sentencias de las Altas Cortes, para conocer sobre bases sólidas y confiables como está funcionando la equidad e igualdad de Género en el país.

En el marco de esta Política Social, el gobierno focalizó de manera privilegiada, para el periodo 2006-2010, programas y recursos para las personas en situación de desplazamiento, *“por considerarlas sujetos de protección constitucional reforzada y como medio para avanzar hacia la garantía del goce efectivo de sus derechos fundamentales, de conformidad con la Constitución Política y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano”*, como conmina la Corte al Gobierno Nacional y como se acreditará mas adelante.

3. La Estrategia de Transversalidad de Género:

Esta estrategia de mediano y largo plazo tiene por objetivo garantizar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes, programas, proyectos y estrategias que adelanta el Gobierno Nacional. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, entidad responsable de coordinar el proceso de concertación con las entidades del orden nacional, al tenor de lo establecido en el PND 2007-2010, priorizó las siguientes políticas, planes y programas para avanzar en la incorporación de la dimensión de género:

- a) Política de Banca de las Oportunidades
- b) Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia.
- c) Política para la erradicación de la extrema pobreza – RED JUNTOS
- d) Política de atención a la Población en situación de Desplazamiento
- e) Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos
- f) Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas.
- g) Política de Reinserción y Reintegración económica.

De la misma forma, entidades como el ICBF vienen incorporando la dimensión de género en las siguientes políticas:

- a) Política Haz Paz
- b) Política de prevención de explotación sexual de niños

La estrategia de transversalidad de Género ha estado acompañada del cumplimiento de unos presupuestos o requisitos básicos, y del diseño y puesta en marcha de las siguientes herramientas:

- a) Manual de entrenamiento en transversalidad de género para funcionarios públicos. (Ver anexo No. 2)
- b) Directriz con Enfoque de Género, para las políticas, programas y proyectos de Prevención, Atención y Estabilización Socioeconómica de la Población Desplazada;
- c) Asistencia técnica y capacitación a funcionarios públicos responsables de incorporar la Dimensión de Género en las políticas.
- d) Definición de indicadores sensibles al género
- e) Funcionamiento del Observatorio de Asuntos de Género para el seguimiento desde la perspectiva de género a las políticas.

La Directriz de Atención Integral a la Población Desplazada con Enfoque Diferencial del Género es un documento pedagógico que tras hacer un análisis de los riesgos que se imponen a hombres y mujeres desplazados/as en las fases de prevención, atención y estabilización socioeconómica, establece – basado en parámetros de derecho- lineamientos que guían el accionar de las instituciones del Estado. El documento fue construido a partir de consultas con mujeres

desplazadas, organizaciones de mujeres, expertas en la materia, funcionarios de entidades del estado y organismos internacionales. En esencia es un documento que facilita la transversalización del enfoque de género en la Política Pública de Atención Integral a Población Desplazada.

La articulación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática con la Política Social y con las Acciones Afirmativas a favor de las mujeres, constituye un eje central en la prevención del desplazamiento forzado y la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres, en consonancia con lo que plantean las expertas internacionales.

Acciones para incorporar el Enfoque diferencial de género en políticas, programas y proyectos de Prevención, Atención y Estabilización Socioeconómica de la Población Desplazada.

Las siguientes Acciones han sido desarrolladas de manera gradual y siguiendo el proceso técnico definido por la CPEM, considerada la máxima autoridad dentro del Gobierno Nacional en materia de asistencia técnica para la formulación de políticas públicas para las mujeres y para la equidad e igualdad de género.

Las acciones que se mencionan a continuación han sido implementados por parte de diversas entidades del Gobierno Nacional, a partir del reconocimiento de los derechos y necesidades especiales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado permiten simultáneamente cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano a través de la CEDAW, la Convención de Belem do Para y los Objetivos del Milenio, en particular el objetivo tres: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer:

a. **Formulación y entrega por parte de la CPEM de la Directriz de atención integral a la población desplazada con enfoque diferencial de género (Herramienta pedagógica):** para su discusión e inclusión en las líneas del Plan anual de 2008 se entregó la citada Directiva a la Mesa de prevención y protección a población en riesgo de desplazamiento; a la Mesa de Atención Humanitaria de Emergencia y a la Mesa de Estabilización Socioeconómica.

b. **Incidencia en Planes de Acción:** Desde las mesas mencionadas, se ha incidido en el diseño de los Planes de Acción para el 2008 y 2009, a partir de los lineamientos de la Directriz, con los siguientes resultados hasta la fecha:

- Plan de Acción de la Mesa de Prevención del Desplazamiento: (Ver anexo No. 3)

El Plan contiene tres líneas estrategias encaminadas a: (i) evitar que el desplazamiento ocurra, (ii) mitigar el impacto y (iii) disuadir el desarrollo de acciones ante la inminencia del riesgo de desplazamiento. Cada línea contiene acciones que en líneas generales fueron sugeridas en la Directriz; adicionalmente, se establecen acciones puntuales sobre el enfoque diferencial de género, y el uso de la Directriz:

- a) Desarrollar conceptual y metodológicamente las directrices y los principios rectores para la prevención del desplazamiento con enfoque Restitutivo, Humanitario, Diferencial, Derechos y Enfoque territorial.
- b) Impulsar la formulación de la Política Pública nacional de prevención con enfoque diferencial.
- c) Difundir a los funcionarios públicos del nivel territorial las directrices para la prevención del desplazamiento con enfoque diferencial y de Derechos

- Plan de Acción de la Mesa de Estabilización Económica:

La CPEM participó en cuatro (4) reuniones de la Mesa de Estabilización que permitieron brindar asistencia técnica para la inclusión del enfoque diferencial de género en el Plan de Acción de dicha Mesa, así como adelantar procesos de formación en el tema, a las personas que la integran.

En el proceso de elaboración del Plan de la Mesa se discutió la forma como podía incluirse el enfoque diferencial de género, en temas como la asignación de subsidios de vivienda de interés social y de tierras en articulación con la ley de mujer rural, criterios de referencialidad, estrategias de educación con enfoque diferencial de género; fortalecimiento de sistemas de información; promoción de la convivencia y prevención de la violencia sexual.

Tras un proceso de ajuste al borrador del Plan diseñado por la Mesa se decidió que éste debía adaptarse a los lineamientos del Decreto 250 de 2005 y que por tanto, el enfoque diferencial de género se manejaría como una iniciativa táctica, transversal a los siguientes temas: retorno, reubicación, atención social en salud, educación y bienestar familiar, fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional y organización social, Promoción de programas de seguridad alimentaria Capacitación y recalificación para la producción, Promoción de programas de generación de ingresos rural, Promoción de programas de generación de ingresos urbano, y Acceso a tierras. (Ver anexo No. 4)

c. **Capacitación en Género y en Género y desplazamiento:** La CPEM continuó durante el periodo 2007 - 2008 realizando capacitación en género y en género y desplazamiento a funcionarios públicos, a funcionarios que diseñan el PIU y que atienden población desplazada, a colectivos de mujeres y a grupos de mujeres desplazadas, así:

- Capacitación en Género en Sevilla (Valle), Venecia (Antioquia), Vaupés, Florencia (Caquetá), Floridablanca y Bucaramanga (Santander) y Bolívar.
- Capacitación en género y desplazamiento: Quibdó, Bogotá, Cartagena, Turbaco, Carmen de Bolívar, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Pasto, Arauca, Resguardo Betoyes, Tumaco, Cucuta, Mocoa. (Ver anexo No. 5)

d. **Asistencia Técnica:** Paralelamente, la CPEM ha dado asistencia técnica a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, al Ministerio del Interior y de Justicia, Defensoría del Pueblo- Sistema de Alertas tempranas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- Dirección de Desplazamiento y Haz Paz, Ministerio de la Protección Social- y otras entidades responsables de la política de atención integral a la población desplazada, sobre la forma de utilizar la *Directriz de atención integral a la población desplazada con enfoque diferencial de género*, para lo cual elaboró una matriz que contiene: análisis de riesgos, parámetros de derecho, lineamientos de acción y entidades responsables. (Ver anexo No. 6)

e. **Proyectos Piloto:** Para lograr la articulación de las entidades del orden nacional con las administraciones locales en la implementación de los lineamientos de la Directriz, el Gobierno Nacional a través de la CPEM, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Programa Presidencial Colombia Joven, llevó a cabo con el apoyo técnico y financiero de ACNUR, proyectos pilotos basados en diagnósticos participativos, en los siguientes barrios habitados por población desplazada, en los Departamentos de Nariño y Arauca respectivamente: Tumaco: Barrio Familias en Acción y Barrio Puertas del Sol; Tame: Resguardo Betoyes.

El resultado de esos proyectos pilotos, es el diseño de planes de acción los cuales se entregaron a los Comités Municipales de atención a población desplazada y que se vienen implementando. (Ver anexo No. 7)

f. **Inscripción de Fichas BPIN:** Para el periodo 2006-2010, el gobierno inscribió a través de la CPEM, en el Banco de Proyectos de Inversión, la ficha BPIN, "*Asistencia técnica, para la implementación y seguimiento de la política pública a favor de las mujeres*". La asistencia técnica, implica poner en práctica a través de capacitación a funcionarios de las entidades del nivel nacional y regional, el Manual de Entrenamiento en transversalidad de Género y la *Directriz de atención integral a la población desplazada con enfoque diferencial de género* en las diferentes regiones, con los funcionarios públicos responsables de las políticas públicas. Certificado del DNP. (Ver anexo No. 8)

g. **Definición de Indicadores:** Para visibilizar y hacer seguimiento a las distintas formas de violencia de género, la CPEM desde el Observatorio de Asuntos de Género – OAG, definió un conjunto de indicadores para monitorear 5 ejes temáticos, uno de los cuales corresponde a las tipologías de violencia contra las mujeres. El OAG, en su tarea de centralizar la información estadística con enfoque de género producida por otras entidades del Estado, hace seguimiento periódico a una serie de indicadores del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (Ver anexo No. 9)

El seguimiento a los indicadores, ha permitido hacer visible la problemática y formular recomendaciones de medidas en materia de políticas públicas, de reformas legislativas y de acciones en la Rama Judicial, que aparecen consignadas en el Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia. (Ver anexo No. 10)

Los avances en materia de indicadores, de medidas y de mecanismos de seguimiento del Gobierno Nacional han sido valorados por Organismos internacionales, por países de la Región y por administraciones departamentales, que han solicitado la asistencia técnica de la CPEM para trabajar en esa dirección o para crear Observatorios de Género, a partir de la experiencia Colombiana.

Como Ejemplos recientes citamos:

(i) En la reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe con las Ministras de la Mujer de más de 20 países, la División de Mujer y Desarrollo de la CEPAL anunció la creación de un Observatorio de Paridad de Género Regional, (ii) la asistencia técnica dada a los países Centro Americanos en materia de trata de personas; (iii) la asistencia técnica solicitada por Brasil para el segundo semestre del 2008; (iv) la asistencia técnica para la creación de Observatorios de Género, suministrada en el periodo 2007-2008, a las Gobernaciones de Antioquia, Valle, Tolima. (Ver anexo No. 11)

h. Formulación y aprobación del proyecto de implementación de un conjunto de medidas del Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia:

La CPEM formuló en el 2007 conjuntamente con la Universidad Javeriana un proyecto que presentaron a la Comunidad de Madrid, el cual fue aprobado y se suscribió el respectivo convenio en el primer semestre del 2008 y cuyas medidas se implementaron a partir del segunda quincena de agosto de 2008. Las acciones permiten responder a los riesgos establecidos por el auto 092 para los temas de: a) Violencia intrafamiliar y comunitaria b) Asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas.

Descripción del Plan

El Plan Estratégico⁵ parte de reconocer que el Estado Colombiano ha consolidado un amplio marco jurídico en el que se reconocen los derechos de la mujer y la familia y en ese sentido, el Gobierno Nacional ha puesto en marcha las políticas públicas y los mecanismos necesarios para garantizar sus derechos.

El Plan Estratégico se constituye en una herramienta de acción para desarrollar políticas que por su relevancia social requieren un esfuerzo conjunto para mejorar el sistema. Este plan definió 3 líneas de trabajo: (i) violencia intrafamiliar, (ii) ruptura de la unión marital y (iii) discriminación laboral, y comprende 116 medidas encaminadas a potenciar las acciones del Gobierno Colombiano frente a los derechos de la mujer y de la igualdad; y a implantar nuevas acciones que perfeccionen la aplicación y práctica de los derechos que ya contempla la legislación colombiana.

Respecto de la mujer desplazada se analizó la forma en que la violencia ha incidido en el aumento del fenómeno de la jefatura de hogar femenina y se reafirmó la importancia de generar acciones que contribuyan a apoyar a las mujeres en su rol de proveedoras principales de hecho o como co-proveedoras cuyo aporte económico es decisivo para asegurar la supervivencia de la familia.

Los estudios sobre las relaciones de género en los sectores populares urbanos en América Latina han destacado en los últimos años el aumento de la “jefatura femenina”. En Colombia, el tema ha sido objeto de políticas públicas importantes^[5] y ha dado lugar a discusiones políticas y metodológicas en el campo feminista (Fuentes, 2000). El desplazamiento masivo y la violencia en general han incidido en el incremento del fenómeno en Colombia (Meertens, 1999). Varios estudios documentan el papel de las mujeres de sectores populares en el sostenimiento de sus hogares, su rol

⁵ Plan estratégico para la Defensa de los derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia, Bogotá, 2006, Desarrollado en el ámbito del proyecto de Cooperación de la Comunidad de Madrid con el Gobierno Colombiano en colaboración con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

^[5] En el capítulo 43 de la Constitución Política se establece el compromiso del estado colombiano con las mujeres cabeza de familia.

como proveedoras principales de hecho o como co-proveedoras cuyo aporte económico es decisivo para asegurar la supervivencia de la familia. La discusión sobre la noción de jefatura femenina incluye asuntos como el carácter o no de proveedora de la mujer, la ausencia o presencia de un compañero o cónyuge y el reconocimiento por parte de otros miembros de la familia de su papel y autoridad.

El Plan Estratégico ha servido de insumo para formular diversas iniciativas legislativas por parte de la bancada de mujeres en el Congreso, como es el caso de la ley para reformar la ley de Mujer Cabeza de familia e impulsar el proyecto de Ley por el derecho a una vida libre de violencias. (Ver anexo No. 12)

Finalmente, las anteriores acciones evidencian la labor desarrollada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, entidad que ya había remitido, en el mes de marzo de 2008, a la Honorable Corte Constitucional un informe sobre políticas y estrategias para el adelanto de la mujer y la equidad y la igualdad de género, en el cual le comunicaba los avances en las estrategias de transversalidad del enfoque de género, de acciones afirmativas, y de política social con igualdad de oportunidades, desarrolladas en el marco de la estrategia del Gobierno Nacional para promover el adelanto de la mujer y la igualdad entre mujeres y hombres. (Ver anexo No. 13). Además, incluyó en el citado documento información sobre las acciones adelantadas para la elaboración de la Directriz de Atención Integral a la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género.

Continuando con los avances del Gobierno Nacional en la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia con anterioridad a la expedición del Auto 092 de 2008, presentamos un balance general de las acciones adelantadas por otras entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia del orden nacional donde se evidencia la atención diferencial a las mujeres que se encuentran en un estado de vulneración acentuada.

1.1.2. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

En el año 2003 estructuró un programa denominado “Programa de atención a jóvenes desvinculados y amenazados por el conflicto armado”, cuyo objetivo consiste en contribuir a la reconstrucción de una ruta de vida por fuera de la guerra, de los niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado interno, en el marco de la garantía de los derechos del niño, la construcción de ciudadanía, la democracia, con perspectiva de género, y un enfoque de inserción social y corresponsabilidad.

A través de dicho programa se busca generar herramientas propias y sostenibles de los jóvenes desvinculados en los temas de participación, educación, generación de ingresos, reconstrucción de los vínculos familiares y salud, así como temas básicos sobre la restitución de derechos y construcción de corresponsabilidades de estos jóvenes consigo mismos, su familia y la sociedad, con un enfoque de inserción laboral.

El ICBF en el tema de prevención el ICBF continua trabajando los temas de cuidado infantil, seguridad alimentaria y uso del tiempo libre de los jóvenes, y realiza acciones de focalización específica en municipios de alto reclutamiento y vulneración de los derechos de los niños y niñas y los jóvenes. (Ver anexo No. 14)

1.1.3. MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

El Ministerio de la Protección Social - MPS, como rector de la política pública en salud, garantiza la atención integral a la población en situación de desplazamiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a través de un conjunto de servicios.

Teniendo en cuenta que el aseguramiento es la principal estrategia para garantizar el derecho a la salud de toda la población colombiana y que la población en situación de desplazamiento tiene una profunda vulnerabilidad y barreras para acceder a la afiliación, el Ministerio de Protección Social y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) han consolidado un proceso para responder a esta situación a través de la afiliación prioritaria al régimen subsidiado en salud. Para la población desplazada no asegurada, así como para los servicios no incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S), se han destinado recursos de la oferta que se ejecutan a través de las entidades territoriales.

Como parte del esfuerzo institucional del CNSSS y MPS para garantizar el acceso a los servicios se han realizado las siguientes acciones afirmativas:

1. La identificación de la población desplazada no se hace a través del SISBEN, o sistema de identificación de potenciales beneficiarios, sino a través del Registro Único de Población Desplazada de Acción Social (Artículo 4º del acuerdo 244 de 2003).
2. La destinación específica de recursos para la afiliación de la población desplazada. Estos recursos se asignan a las entidades territoriales, a partir de la gestión y solicitud de cupos necesarios que deben realizar los municipios a los departamentos y éstos a su vez al Ministerio de la Protección Social, quien emite una resolución asignando los cupos.
3. La contratación específica del Régimen Subsidiado, entre los entes territoriales y las EPS-S para la atención a población desplazada. Esto garantiza tener contratos específicos para la afiliación de esta población, y por lo tanto el seguimiento de los recursos y de la atención en salud. De acuerdo con la Ley 1122 de 2007, los nuevos cupos para la afiliación de la población en situación de desplazamiento serán para la EPS-S Caprecom, lo cual proporciona garantía al proceso de exigibilidad frente a la responsabilidades del asegurador, así como seguimiento, inspección, vigilancia y control.
4. Para la vigencia 2008, se han destinado 325.000 nuevos cupos para la afiliación de la población desplazada, dejando abierta la posibilidad de asignar nuevos cupos en función de la aplicación de los criterios para la asignación de recursos para la afiliación al régimen subsidiado en el 2009, que se definieron en el acuerdo 384 de 2008.

El Ministerio de la Protección Social, a través de la Dirección de Promoción Social⁶ ha venido ejecutando diversas actividades específicas como parte de los proyectos de prevención de la violencia intrafamiliar y de intervención psicosocial, en los cuales las mujeres víctimas del fenómeno del desplazamiento han sido beneficiadas, y que nos permitimos relacionar a continuación:

1. **Promoción y prevención para disminuir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en mujeres trabajadoras rurales que laboran en actividades agrícolas.**
2. **Promoción de la afiliación al régimen subsidiado de la población en situación de desplazamiento.**
3. **Ruta nacional para la atención en salud de la población desplazada como herramienta para guiar la prestación de servicios y socializar los derechos y deberes en salud de esta población.**
4. **Prevención y Promoción de la salud para población desplazada de acuerdo con las necesidades identificadas en los planes de salud territoriales, con enfoque diferencial de género, edad, etnia y discapacidad.**
5. **Elaboración de una estrategia comunitaria para atención integral a mujeres desplazadas que son víctimas de violencia sexual, articulada con las redes de buen trato, con enfoque diferencial de género, etnia, ciclo vital y discapacidad.**
6. **Elaboración de una estrategia comunitaria para la prevención de la violencia familiar y comunitaria**
7. **Talleres de capacitación sobre estilos de vida y trabajos saludables, riesgos ocupacionales específicos de la labor que desempeñan, medidas de prevención y protección contra los riesgos, y asesoría para el mejoramiento de las condiciones de trabajo.**

⁶ Ver informe Ministerio de la Protección Social Anexo

8. **Diseño y publicación de la cartilla “Construyendo condiciones de trabajo y salud para las mujeres rurales”.**
9. **Talleres de capacitación a indígenas sobre derechos y deberes en salud.**
10. **Publicación ruta de atención en salud para grupos étnicos en situación de desplazamiento.**
11. **Elaboración de políticas de protección social en salud con enfoque diferencial étnico.**
12. **Reuniones de consulta y concertación de procesos participativos tendientes a la construcción de una estrategia para la definición de políticas, planes, programas y proyectos de protección social.**
13. **Intervención psicosocial para implementar los lineamientos de la Dirección General de Promoción Social en la protección y promoción social de la población en riesgo y en situación de desplazamiento, y víctima de la violencia política con enfoque diferencial de género y étnia.**
14. **Reuniones de sensibilización dirigidas al fortalecimiento de la organización y participación social de las mujeres trabajadoras rurales, en las cuales colectivamente se identificaron las estrategias para fortalecer su participación en diversos escenarios.**
15. **Identificación de dificultades y barreras para el acceso y utilización de servicios de salud, así como de condiciones de calidad de vida y salud de la población en situación de desplazamiento en comparación con la población pobre no receptora.**
(Ver anexo No. 15)

1.1.4. MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

El Ministerio de Educación Nacional – MEN, a través del Plan Sectorial 2006 – 2010 “Revolución Educativa” se ha propuesto trabajar cuatro ejes fundamentales de política, (i) cobertura, (ii) calidad, (iii) pertinencia y (iv) eficiencia. En ese sentido, se han ampliado las oportunidades de acceso y permanencia de los estudiantes en todos los niveles del sistema, priorizando a la población en situación de desplazamiento y analfabeta.

Frente al tema de acceso y cobertura, es importante señalar que el acceso al servicio educativo de la población desplazada se ha incrementado anualmente. En el caso de las mujeres desplazadas acceden en mayor proporción que los hombres desplazados.

En cuanto a la calidad existe un portafolio de modelos educativos diseñados con estrategias escolarizadas y semiescolarizadas, procesos convencionales y no convencionales de aprendizaje, metodologías flexibles, módulos con intencionalidad didáctica, articulación de recursos pedagógicos, desarrollo de proyectos pedagógicos productivos, que a través de la formación de docentes y el compromiso comunitario fortalecen el ingreso y la permanencia de la población en el sistema. A través de estas opciones, el reporte de matrícula señala que ha aumentado la atención educativa tanto para los menores de 14 años como para los mayores de 15 años.

Ahora bien, el sistema reporta que es más alta la participación de las mujeres mayores de 15 años en comparación con los hombres que se encuentran en ese mismo rango de edad.

De otra parte, el Ministerio de Educación Nacional aunó esfuerzos financieros y técnicos con la Organización Internacional para las Migraciones, el Consejo Noruego para Refugiados y la Caja de Compensación Familiar Colsubsidio, para diseñar y validar un programa educativo flexible y pertinente que motive a los jóvenes en situación de desplazamiento a retornar y permanecer en procesos educativos que les facilitará la construcción de un proyecto de vida. Por ello, entre el año 2005 y 2008 se desarrollaron tres fases de diseño y parte del pilotaje del modelo Grupos Juveniles Creativos, a través del cual se ha promovido el acceso, la permanencia y la promoción en el sistema educativo de aproximadamente 170 jóvenes en Altos de Cazucá – Soacha, que se encontraban desescolarizados y sin proyecto de vida claro.

Adicionalmente, se están realizando diversas acciones en el marco del programa nacional de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos y letrados, dando prioridad a la intervención

de jóvenes y adultos en situación de desplazamiento, mujeres cabeza de hogar, indígenas y afrocolombianas.

La matrícula del Ciclo 1⁷ que incluye la alfabetización para las mujeres en situación de desplazamiento mayores de 15 años, señala incrementos significativos anualmente. Este incremento se debe a que el Ministerio asume los costos de material educativo, remuneración y capacitación de docentes, el seguimiento, evaluación y asistencia técnica.

Así mismo, el Ministerio con recursos de la cooperación internacional, apoyó desde el 2005 un programa piloto de alfabetización, educación básica primaria y formación laboral, con el concurso de las Secretarías de educación, la OEI y la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA, en Bogotá y la regional del SENA en Bolívar. El proyecto atendió 6.000 mujeres iletradas desplazadas cabeza de hogar, ubicadas en las zonas marginales de Cartagena, Magangué, San Pablo, Santa Rosa, María la Baja y Carmen de Bolívar. Las mujeres que culminaron el proceso académico recibieron atención en formación laboral por parte del SENA.

De otra parte, en coordinación con la UNESCO se desarrolló el proyecto "Atención a Población Afectada por el Conflicto" en los departamentos de Sucre y Chocó que ha beneficiado a 9.000 jóvenes y adultos a los cuales se les está brindando la etapa fundamental de la metodología CAFAM. El 95% de los beneficiarios terminaron el proceso, cabe anotar que la proporción de atención en la primera fase fue de un 60% mujeres y 40% hombres. En el año 2007 el proyecto continuó su segunda fase, beneficiando aproximadamente a 2.500 hombres y mujeres de Sucre y Guajira. Este proyecto que finalizó en mayo de 2008 presentó una deserción del 5% y atendió además mujeres de la etnia Wayúu.

Lo anterior, se traduce en mayores oportunidades de estas mujeres para continuar sus estudios de educación básica y media, y mejorar sus posibilidades para generación de ingresos. Este esfuerzo institucional se refleja en que las mujeres en situación de desplazamiento mayores de 15 años que cuentan con algún nivel de estudios ingresan a los demás ciclos de educación para adultos, lo que reafirma que ellas cuentan con una oferta para continuar sus estudios. Es necesario mencionar que el desarrollo de los Ciclos⁸ 2, 3, 4, 5 y 6, son apoyados por el Ministerio a través del Sistema General de Participaciones, que paga a la entidad territorial el valor del ciclo por cada beneficiario reportado oficialmente.

Con miras a lograr la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo el MEN viene adelantando la campaña denominada "Ni uno menos", que está orientada a poblaciones vulnerables y en riesgo de desertar, para fortalecer el tejido social y dar prioridad a las mujeres y hombres en desplazamiento.

Con el fin de contribuir a la educación sexual se desarrolló un convenio de cooperación técnica y financiera con el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas, cuya propuesta se piloteó en 53 instituciones educativas pertenecientes a Bucaramanga, Caquetá, Florencia, Bolívar, Dosquebradas, Pereira, Risaralda y Nariño. Como resultado se cuenta con: (1) una propuesta pedagógica, conceptual y operativa de educación para la sexualidad, desde un enfoque de construcción de ciudadanía y ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, validada en diversos niveles de la estructura del sector educativo, y de una estrategia para su generalización como programa a nivel nacional. (2) Una estrategia de formación inicial de docentes, desde un enfoque de construcción de ciudadanía y ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, elaborada a partir del trabajo conjunto de cinco universidades del país y siete escuelas normales superiores. (3) Estrategias efectivas para la construcción de soporte institucional y redes de apoyo intersectoriales, que favorezcan la implementación de la educación para la sexualidad en la educación formal y en las instituciones de formación docente.

Este proyecto ha formado 95.154 estudiantes de todos los grados. Adicionalmente, ha incidido en la formación de 3.231 docentes y directivos docentes. Finalizado este proceso, el Ministerio creó el

⁷ Ciclo 1 de educación para adultos esta dirigida para personas iletradas absolutas de 15 años y más; equivale a la alfabetización propiamente dicha y a los grados 1,2 y 3 de básica primaria.

⁸ Ciclo 2 de educación para adultos equivale a los grados cuarto y quinto de básica primaria, el ciclo 3 a sexto y séptimo grado, ciclo 4 a octavo y noveno, el ciclo 5 a décimo y el ciclo 6 a once.

Programa de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía, desde el cual se dará acompañamiento permanente a secretarías de educación e instituciones educativas para el desarrollo y acompañamiento en proyectos pedagógicos en educación para la sexualidad.

Este programa busca que las instituciones educativas construyan sus proyectos pedagógicos en un marco de derechos y con una perspectiva de género. Así, contempla a hombres y mujeres como libres e iguales en dignidad y, por consiguiente, igualmente sujetos activos sociales de derecho. Así mismo, el énfasis del programa está centrado en promover la formación de personas con capacidad para ejercer los derechos humanos sexuales y reproductivos para que los estudiantes desarrollen competencias que les posibiliten tomar decisiones asertivas frente a su sexualidad de manera que estén en capacidad de ejercer una sexualidad plena y responsable.

A partir de 2008 el programa ha continuado su expansión en las siguientes regiones: Tumaco, Sucre, Cartagena, Pasto y Santander. Las entidades territoriales donde se desarrolló el Programa en el 2007, siguen siendo atendidas en su proceso de expansión en su territorio. En la actualidad hay 1.180 establecimientos educativos desarrollando proyectos pedagógicos transversales, con acompañamiento del Ministerio y las secretarías de educación y se han formado 5.656 docentes y agentes educativos.

Tal y como se ha señalado, el MEN ha realizado importantes esfuerzos institucionales para garantizar el acceso al sistema educativo de la población desplazada por la violencia y, en particular, se evidencia que las mujeres en situación de desplazamiento tienen las mismas garantías para acceder a dicho sistema, inclusive en una mayor proporción numérica que los hombres desplazados.

(Ver anexo No. 16)

1.1.5. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA

Continuando con las estrategias para atender a la población desplazada con miras al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, a partir de agosto del 2005 la entidad diseñó e implementó el programa especial denominado “Plan de Acción Integral a la Población Desplazada por la Violencia a Nivel Nacional”, teniendo en cuenta las características escolares, culturales y sociales de dicha población para acceder a los programas técnicos y tecnológicos de la Entidad.

El objeto de dicho programa es la formación para el trabajo y la asesoría para desarrollar proyectos productivos para que las personas en situación de desplazamiento puedan desarrollar habilidades y competencias en una especialidad, y de esta manera mejorar su perfil ocupacional, sus posibilidades de inserción laboral y crear planes de negocios en sus lugares de origen o de reasentamiento, con miras a lograr su restablecimiento socioeconómico.

La creación de los planes de negocios, comprende tres fases:

1. Inscripción en el Servicio Público de Empleo para acceder a los servicios de orientación (Talleres Ocupacionales exclusivos para la población en situación de desplazamiento que les permiten identificar intereses y objetivos ocupacionales) y recibir formación ocupacional e intermediación laboral.
2. Formación Técnica en un Oficio Productivo a través de las siguientes estrategias de formación:
 - a) Acciones regulares de los Centros de Formación Profesional
 - b) Formación Complementaria
 - c) Cadenas de Formación
 - d) Formación a la medida
 - e) Formación Virtual
 - f) Formación Titulada (previo cumplimiento requisitos, cabe resaltar que para la población en situación de desplazamiento, la institución simplificó sus requisitos de ingreso en los niveles de escolaridad)
 - g) Jóvenes Rurales

- h) Jóvenes en Acción
- i) Convenios Interinstitucionales

3. Asesoría para desarrollar Proyectos Productivos

Aprendizaje en Emprendimiento y Empresarismo, que les permite identificar ideas y desarrollar planes de negocio e implementar proyectos productivos.

El SENA para atender a la población en situación de desplazamiento, de una manera diferencial y preferencial ha venido desarrollando diversas estrategias en beneficio de la población indígena, afrocolombiana, mujeres cabeza de familia y personas discapacitadas, entre ellas:

- Acciones de aprendizaje orientadas a la cadena de formación y consolidación de proyectos productivos.
- Oferta de formación con calendarios y horarios flexibles, de tal forma que los beneficiarios del programa puedan alternar la formación con sus actividades laborales.
- Promoción de alianzas y convenios con las entidades territoriales y ONGs, para ampliar la cobertura y articular la atención de la población desplazada, a fin de garantizar pertinencia y eficiencia en la utilización de los recursos.
- Articulación de la oferta educativa con otros programas de las entidades del SNAIPD, a fin de que se oriente a la generación de ingresos y/o implementación de planes de negocios.

Desde el año de 1997 a julio de 2008 el SENA ha formado a 700.404 personas desplazadas por la violencia. A partir del año 2002 hasta julio de 2008 el SENA ha formado 109.038 mujeres desplazadas, teniendo en cuenta que desde ese año está manejando información desagregada por sexo y tipo de formación. Además desde el año 2006 tiene información discriminada respecto de las mujeres cabeza de familia desplazadas, lo cual le permite afirmar que de esa fecha a julio de 2008 ha capacitado a 3.805 mujeres desplazadas.

1.1.6 AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

Acción Social ha venido desarrollando acciones en beneficio de las mujeres desplazadas a través del Programa Familias en Acción con miras a “Contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza (Sisben 1, Población en Condición de Desplazamiento, Comunidades Indígenas), mediante dos estrategias:

1. Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano a través de:

- a) El consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud y seguimiento nutricional a los menores.
- b) La asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional.

2. Servir inicialmente como eje articulador en la fase de implementación de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza - JUNTOS, integrándose de manera complementaria y coordinada al conjunto de la oferta y a la estrategia de intervención integral con enfoque de promoción social de la Red”⁹

Si bien es cierto el programa de Familias en Acción no es exclusivo para atender a la población desplazada por la violencia, si ha focalizado una de sus líneas de acción para atender a dicha población.

⁹ Objeto Programa Familias en Acción – Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Es así como desde el año 2001 a julio de 2008, se han beneficiado un total de 281.000 familias desplazadas por la violencia, de las cuales 200.207 son madres cabeza de familia, lo que equivale al 71.24% del total de familias desplazadas vinculadas a dicho programa.

En el 2008 las familias desplazadas vinculadas al programa han recibido un apoyo monetario directo de \$50.000 por familia con 1 o más niños de 0 a 6 años, que asistan regularmente a controles de crecimiento y desarrollo en las instituciones prestadoras de salud, y de \$15.000 y \$30.000 por niño de 7 a 11 y de 12 a 17 años, respectivamente, que asistan regularmente a una institución educativa de primaria o secundaria. El programa asegura el subsidio nutricional por 12 meses y el subsidio escolar por 10 meses, los cuales se entregan cada dos meses.

En resumen, todas las acciones hasta ahora adelantadas por las entidades del SNAIPD demuestran la existencia del compromiso institucional con las mujeres, jóvenes y niñas afectadas por la violencia de este país; sin embargo, el Gobierno Nacional reconoce la necesidad de continuar avanzando en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por la violencia.

1.2. CONSIDERACIONES GENERALES FRENTE A LOS FACTORES DE RIESGO Y FACETAS DE GÉNERO Y LA CREACIÓN DE LOS TRECE (13) PROGRAMAS.

Tal y como lo señala esa alta Corporación en el Auto 092 de 2008, sobre la “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 (...)”, fueron identificados 10 factores de riesgo y 18 facetas de género a los que se encuentran expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de dicho conflicto.

En este sentido, el Gobierno Nacional recogiendo el análisis realizado por la Honorable Corte Constitucional, ha agrupado dichos riesgos para facilitar su abordaje y, de esta manera, diseñar e implementar unos programas y reestructurar otros existentes, tanto en el tema de prevención como en atención, con el fin de establecer unas líneas específicas de atención integral de las mujeres desplazadas por la violencia.

En el desarrollo de este trabajo se identificaron algunos riesgos en el ámbito de prevención que por su naturaleza debían ser asumidos bajo una misma línea de acción, lo cual determinó la necesidad de crear el programa de Prevención del impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres, en el cual se desarrollaron los componentes de Violencia sexual, Vinculación de niñas, jóvenes y menores al conflicto armado, Contacto familiar afectivo o personal con miembros de grupos armados al margen de la ley, Participación política, social y comunitaria, Estrategias de control, Despojo, y Asesinato o desaparición del proveedor económico o jefatura única.

Respecto al ámbito de atención, es importante señalar que las dieciocho (18) facetas de género del desplazamiento forzado, identificados por la Corte, Constitucional, están inmersas en la línea de acción en atención en los programas Contra la violencia de género, Promoción de la salud, Oportunidades laborales y productivas, Apoyo educativo, Acceso a la propiedad de la tierra, Promoción de la participación, y Derecho a la justicia, verdad, reparación y no repetición.

Es importante resaltar que el objetivo central del desarrollo de las líneas de acción de Prevención y Atención antes señaladas buscan eliminar o minimizar el impacto desproporcionado de la violencia y la doble victimización a la que se ven expuestas las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, a fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos.

Paralelamente al ejercicio del abordaje de los riesgos en cada uno de los ámbitos señalados en el Auto 092 de 2008, se procedió a evaluar la creación de los trece (13) programas específicos propuestos por la Corte Constitucional, encontrando el Gobierno Nacional una gran dificultad para cumplir con dicha orden en el plazo señalado en el citado Auto, teniendo en cuenta el tiempo, la coordinación interinstitucional y la participación activa de las organizaciones de mujeres, lo que implica tiempos y recursos necesarios para el diseño y aprobación de los programas, así como para su implementación. Esto equivale a un trabajo complejo de coordinación por los factores y actores intervinientes.

En primer lugar, el diseño de un programa exige la participación de las entidades competentes del SNAIPD y de las organizaciones de mujeres desplazadas en el desarrollo de todas fases del proceso, esto significa que deben formularse conjuntamente, entre otros aspectos, el objeto del programa, los objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, el marco legal, la identificación de las entidades responsables, los instrumentos de seguimiento y verificación, y la definición de los recursos financieros y técnicos.

En segundo lugar, el programa está sujeto al estudio técnico y presupuestal por parte del Departamento Nacional de Planeación, entidad que tiene establecida una metodología y unos plazos para realizar la revisión y aprobación de los proyectos y su posterior inscripción en el Banco de Proyectos. Dichos proyectos son remitidos al Ministerio de Hacienda para que éste los incluya en el anteproyecto de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones, el cual es presentado al Congreso Nacional, para su estudio y aprobación.

Dada la complejidad de este proceso en el que intervienen múltiples factores, entre ellos, organización de grupos de trabajo temáticos, discusiones y acuerdos entre las entidades y las organizaciones de mujeres, estudios de viabilidad técnica y presupuestal y aprobación del Congreso Nacional, el Gobierno Nacional considera que la creación e implementación de los programas conllevaría un plazo muy superior al establecido por la Honorable Corte Constitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, Acción Social y las entidades competentes en reuniones sostenidas para analizar la orden de la Corte Constitucional, consideraron que cuatro (4) de los programas señalados en el Auto 092 de 2008 debían trabajarse como ejes transversales, porque tenían que estar inmersos en los programas restantes ordenados en el mencionado Auto. Estos ejes se denominan Subdiferencial, Participación, Apoyo psicosocial, y Acceso y oportunidad.

Es importante señalar que estos ejes no se enuncian solamente como principios orientadores sino como elementos esenciales que deben tener en cuenta todas las entidades para el desarrollo de instrumentos o herramientas que garanticen su inclusión en cada uno de los programas. Cada una de las entidades competentes tiene asignada una serie de responsabilidades, lo cual le permite a Acción Social establecer mecanismos de seguimiento y control efectivos.

En cuanto a los nueve (9) programas restantes, el Gobierno Nacional considera que cinco (5) de ellos, (i) Promoción de la salud, (ii) Acceso a oportunidades laborales y productivas, y prevención de la explotación doméstica y laboral, (iii) Apoyo educativo, (iv) Acceso a la propiedad de la tierra y (v) Acompañamiento psicosocial, a partir de la oferta institucional existente y mediante una reestructuración efectiva pueden adecuarse a las necesidades de las mujeres víctimas del desplazamiento, a través de una estrategia viable, dinámica, real y efectiva cuyo cronograma preliminar se anexa al presente informe (Anexo 18), y los otros cuatro (4), (i) Prevención del impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres, (ii) Violencia de género en el marco de desplazamiento, (iii) Promoción de la participación de la mujer desplazada y (iv) Acceso a la justicia, verdad, reparación y no repetición, requieren su creación, teniendo en cuenta que no existen en el marco de la política pública de prevención y atención a la población desplazada ningún programa que logre eliminar algunos de los riesgos identificados por esa Corporación.

2. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PARA COLMAR LOS VACÍOS CRÍTICOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Este apartado se centrará en la orden de creación e implementación de 13 programas específicos para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado tanto en la prevención del impacto desproporcionado y diferencial como en la protección efectiva de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de este fenómeno.

Las entidades que conforman el SNAIPD han estado evaluando las condiciones de ley, administrativas y de políticas que garantizan la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento, así como los riesgos a los que se ven expuestas, a partir de la estructura de funcionamiento de las mismas.

A partir del análisis del contenido de las ordenes emitidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, realizado por las entidades del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada –SNAIPD- se analizaron los mecanismos idóneos para el cumplimiento de sus obligaciones tendientes a garantizar la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento en el marco de la política pública que se ocupa de la prevención y atención de dicho fenómeno, en correspondencia con el principio de autonomía del Ejecutivo.

Como resultado de ese análisis, las entidades que conforman el SNAIPD señalaron dos aspectos fundamentales que impactan la orden de la Corte Constitucional:

(i) Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada

El Estado colombiano en respuesta a la problemática del desplazamiento forzado interno ha establecido desde el año 1997 una Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y en desarrollo de ésta ha ejecutado programas y proyectos para que las entidades que conforman el SNAIPD atiendan a dicha población.

Si bien es cierto, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores Autos de seguimiento, señala la existencia de falencias en la aplicación y puesta en marcha de la Política Pública, es importante resaltar que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante, ha definido lineamientos de política específica y ha mejorado el funcionamiento de los programas existentes para la atención de la población afectada por este fenómeno.

Las entidades del SNAIPD señalaron la importancia de tener en cuenta los programas existentes para población desplazada, las herramientas técnicas y operativas, y el recurso humano capacitado lo cual permitiría optimizar la capacidad instalada de cada una de ellas.

(ii) Presupuestal: gasto público social

La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para garantizar los gastos inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis.

Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN- como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento. (CONPES 3400).

Además, los programas deben tener una proyección presupuestal no solo anual sino progresiva, como lo señaló esa Alta Corporación en el Auto 176 de 2006, que permita cerrar la brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, "... hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios."(Auto 092 de 2008).

Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008.

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es claro para el Gobierno Nacional que la creación e implementación de 13 programas en un plazo tan limitado de tres meses, no es viable ni desde el punto de vista presupuestal, ni de su diseño e implementación. Por ende, el Gobierno Nacional presenta una propuesta a la Honorable Corte Constitucional denominada “**Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento**”, estrategia mediante la cual se logra garantizar efectivamente los derechos de las mujeres víctimas de este fenómeno, sujetos de especial protección constitucional.

Dicha estrategia se fundamenta en el impacto y los riesgos desproporcionados de la violencia sobre las mujeres, las facetas de género y los elementos de racionalidad para cada uno de los programas señalados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008.

2.1. ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS MUJERES EN RIESGO O EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Objetivo

Prevenir el impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres y atender a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado abordando los riesgos y las facetas de género señaladas por la Corte Constitucional, en el marco de la política pública de atención y prevención al desplazamiento forzado interno.

Desarrollo de la Estrategia

La Estrategia se estructuró en cuatro ejes transversales y dos líneas de acción diseñados por las entidades que conforman el SNAIPD, a partir de las órdenes impartidas en el citado Auto. Las líneas de acción hacen referencia a dos componentes básicos de la política pública de atención integral a la población desplazada, uno se concentra en la prevención del impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres y otro, en la atención de las mujeres en situación de desplazamiento.

Las líneas de acción, están atravesadas por cuatro ejes transversales que se deben evidenciar de manera clara y medible en cada uno de los programas que se establezcan tanto en el ámbito de la prevención como en el ámbito de la atención (ver gráfico 1). A partir de la Estrategia se diseñarán nuevos programas y se reestructurarán los existentes de acuerdo con la especificidad y teniendo en cuenta los elementos mínimos de racionalidad exigidos por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008.



(Gráfico 1)

2.1.1. EJES TRANSVERSALES

Las líneas de acción de la Estrategia Nacional para la promoción y protección de los derechos fundamentales de las mujeres en riesgo o situación de desplazamiento, están permeadas por cuatro ejes transversales que se reflejan en las acciones derivadas de los programas, en el seguimiento y acompañamiento y en la medición de indicadores de goce efectivo de derechos de las mujeres, como instrumento del que dispone el Estado para medir la gestión de las entidades del SNAIPD orientado a proteger y garantizar sus derechos fundamentales. A continuación se expone la propuesta de implementación de los ejes transversales.

Los ejes transversales son puntos nodales de articulación alrededor de la prevención y atención integral de las mujeres desplazadas según las áreas críticas señaladas en el Auto 092 de 2008, referidas a los patrones de discriminación de género de las mujeres, que expone la Corte Constitucional en el marco del desplazamiento:

1. La mayor exposición de la mujer a la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación, es una área crítica que se aborda desde el *eje transversal de participación*.
2. Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas que se explican por su pertenencia étnica, por su condición de género y por su situación de desplazamiento. Los patrones de discriminación de las mujeres adquieren distintas connotaciones de acuerdo con su edad y su condición de discapacidad que requieren que las acciones que se emprendan se aborden de una manera diferencial. De este patrón estructural se desprende el *eje transversal subdiferencial*.
3. Los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres que a causa del desplazamiento, se han visto gravemente afectadas por la ruptura de sus redes comunitarias y de apoyo social, se abordarán desde el *eje transversal psicosocial* con el fin de facilitar su adaptación y la reconstrucción de sus proyectos de vida en un nuevo entorno social y cultural.
4. Las barreras de acceso al sistema oficial de protección a las que se ven enfrentadas las mujeres desplazadas, relacionadas con el sistema de registro y caracterización, así como al conjunto de

la oferta institucional del sistema de atención a la población desplazada, se trabajaran a partir del **eje transversal de acceso y oportunidad**, cuyo propósito es que en los programas que se enmarcan en la Estrategia se garanticen las condiciones para que accedan en condiciones de igualdad y bajo el principio de no discriminación.

Como se observa, en cada uno de los puntos señalados, los ejes transversales deberán estar en sincronía con los riesgos y las facetas de género que afectan a las mujeres en el marco del desplazamiento identificadas por la Honorable Corte Constitucional. A continuación se presenta el desarrollo conceptual de cada uno de los ejes:

2.1.1.1. Eje Subdiferencial

El eje subdiferencial es entendido como una herramienta metodológica que permitirá evidenciar en la prevención y atención de las mujeres, sus necesidades y expectativas a partir de ciclos vitales, pertenencia étnica y condición de discapacidad con el fin de lograr una equidad efectiva y la progresiva superación de su situación. Este enfoque articulado como eje transversal posibilita lecturas plurales teniendo en cuenta derechos individuales y colectivos, la transformación de patrones culturales en relación con la población indígena y afrodescendiente, en el marco de la promoción y respeto de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta la diversidad y multiculturalidad del país.

Enfoque subdiferencial indígena: Con base en los principios de territorialidad, autonomía y autogobierno, jurisdicción especial, usos y costumbres de las comunidades se adelantarán acciones que en un diálogo intercultural visibilicen el papel de la mujer en un entorno colectivo, situación ésta que requiere de un trabajo antropológico que posibilite un cambio de mentalidad frente a los roles que culturalmente se han establecido en torno al hombre y la mujer.

Enfoque subdiferencial afrocolombiano: En concordancia con lo establecido en la Ley 70 de 1993, y sus posteriores desarrollos expresados en leyes y decretos, y los CONPES 3169 de 2002 y 3310 de 2004, se generarán acciones que giren en torno a la perspectiva de los derechos colectivos que tienen los integrantes de los Consejos Comunitarios y a todo el proceso de recuperación y salvaguarda de la oralidad y la cultura afrocolombiana, centrándolas en los pilares de respeto por la autonomía, en sus prácticas tradicionales de producción, en la ocupación colectiva de la tierra y en el goce del derecho colectivo.

Es importante aclarar que las diversas acciones que se desarrollen tanto en el enfoque subdiferencial indígena como en el afrocolombiano, pueden cruzarse sin ser excluyentes unas de otras, por el contrario se articularán y armonizarán.

Enfoque subdiferencial de discapacidad: Teniendo en cuenta los distintos riesgos asociados al tipo de discapacidad a los que se ven expuestas las mujeres víctimas del desplazamiento, situación ésta que aumenta su vulnerabilidad, se desarrollarán acciones tendientes a eliminarlos o minimizarlos, de acuerdo con las facetas de género señaladas por la Honorable Corte Constitucional.

Enfoque subdiferencial étéreo: Este enfoque comprende la atención de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultas mayores, como un eje transversal en los distintos programas de la línea de acción de atención, lo cual se configurará como un avance significativo en la atención de esta población, a fin de garantizar sus derechos fundamentales.

En los casos de los niños, niñas y adolescentes el enfoque subdiferencial permite a las entidades del SNAIPD articular sus acciones con las adelantadas por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Políticas Públicas e Inspección, Vigilancia y Control, de acuerdo con los objetivos de las políticas públicas señalados en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

En el caso de las mujeres adultas mayores el enfoque subdiferencial étéreo posibilitará la realización de acciones orientadas a reafirmar su vinculación armónica con el entorno en un ejercicio de corresponsabilidad social y ciudadana.

2.1.1.2. Eje de Participación

El derecho fundamental a la participación debe ser garantizado a las mujeres en riesgo o situación de desplazamiento, con el propósito de eliminar la discriminación de género y buscar la participación de la mujer en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

El eje de la participación está orientado a garantizar los medios y mecanismos necesarios para que las mujeres participen en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos en la prevención del impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres y en la atención de las mujeres en situación de desplazamiento, en los espacios que se establezcan para tal fin y en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD tanto en el ámbito nacional como en el territorial, ya que en ellos se planifican y diseñan los programas orientados a dar respuesta a las problemáticas, necesidades y derechos de la población desplazada.

El derecho a la participación de la mujer se debe garantizar desde dos escenarios: el primero de ellos desde el diseño, evaluación y puesta en marcha de la política pública, la cual debe incluir el enfoque subdiferencial de étnia, edad y discapacidad, y el segundo respecto al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres desplazadas.

Este eje contempla la provisión de las herramientas necesarias que garanticen la participación de la mujeres en los espacios del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - CNAIPD, las Mesas Nacionales (Prevención, Atención Humanitaria, Estabilización Socioeconómica y de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada), los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada - CTAIPD , Mesas de Trabajo Territoriales, Consejos de Planeación Local, Consejos de Política Social y escenarios donde se generen debates en torno a la problemática del desplazamiento.

En este eje se tienen en cuenta los criterios de participación establecidos por la Sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos Autos, es decir, se debe construir con las organizaciones de mujeres los escenarios, temas, criterios de representación, garantías en la convocatoria, la oportunidad de la información, la calidad de las respuestas y la condiciones que permitan una participación efectiva.

Adicional a la participación de las mujeres en los diferentes escenarios, se debe fortalecer la veeduría de las mujeres en el diseño y puesta en marcha de la estrategia.

2.1.1.3. Eje psicosocial

Este eje está orientado a la atención y el acompañamiento psicosocial específico con el fin de garantizar el derecho fundamental a la integridad psicológica y moral de las mujeres desplazadas por la violencia.

Este eje busca mitigar el impacto social que sufre la mujer desplazada en la ruptura de sus redes sociales y comunitarias, y promover su adaptación al nuevo medio al que se enfrenta y posibilitando un ambiente social más sensible que le facilite su adaptación e integración al nuevo entorno.

El objetivo de la atención psicosocial como eje transversal de la atención a las mujeres y sus familias es aportar y coordinar la administración de recursos materiales y organizativos que les permitan a ellas y sus familias, reconstruir su identidad e integridad emocional y fomentar que estas mujeres construyan nuevas redes que les permita mejorar las condiciones económicas, sociales y emocionales.

Los impactos psicosociales ocasionados por el conflicto y el desplazamiento, así como el fortalecimiento de procesos de construcción de identidades sociales, se abordarán mediante acciones de gestión social y de apoyos metodológicos para el desarrollo y mejoramiento de estrategias de inclusión social que se orientan a la restitución de los derechos vulnerados y la recuperación social y cultural de las mujeres, permitiendo la reconstrucción de proyectos de vida digna.¹⁰

¹⁰ (Fuente documento de Lineamientos de intervención Psicosocial del MPSA, 2006-2010).

El desplazamiento forzado en Colombia causa efectos en las esferas personal, familiar y social de cada una de las mujeres afectadas. Las mujeres tienen que asumir nuevas funciones y roles en la crianza de sus hijos, en la actividad productiva del hogar y en el proceso de adaptación al nuevo lugar de asentamiento o en el de retorno a sus tierras. En ese sentido, es fundamental que se garantice la atención psicosocial a las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas, de tal forma que se promueva su inclusión social, el ejercicio de sus derechos y proyectos de vida.

En los programas de las líneas de acción en prevención y atención se deben evidenciar las estrategias de intervenciones psicosociales desde una perspectiva integral que articule procesos de sensibilización, comunicación, trabajo comunitario y desarrollo de capacidades sociales para la conformación y adaptación a nuevas redes sociales.

2.1.1.4. Eje acceso y oportunidad

Este eje se inscribe en el compromiso del Estado colombiano para la construcción de políticas orientadas a la equidad entre hombres y mujeres basadas en el principio de la no discriminación, así como en la igualdad y garantías de realización efectiva de sus derechos¹¹, en este caso particular, busca incidir en los contextos sociales y políticos desde donde emergen los factores de riesgo y las vulneraciones que sufren las mujeres en el marco del desplazamiento forzado.

Lo anterior se refleja en las políticas y acciones de planificación de los programas, en las distintas áreas de intervención y en todos los niveles. De esta forma se trata de promover y establecer medidas adecuadas en la intervención estatal, la prevención de prácticas discriminatorias contra la mujer desplazada, la facilitación de oportunidades para el acceso en condiciones de igualdad a los programas que se desarrollan en el marco de la Estrategia.

El eje de acceso y oportunidad cuenta con tres elementos fundamentales:

- Registro y caracterización
- Esquemas de acceso flexibles
- Fortalecimiento institucional que consiste en la capacitación y sensibilización de los/as funcionarios/as en el marco de los programas a reestructurar o crear, buscando transformar los imaginarios culturales y las prácticas discriminatorias frente a la mujer.

El acceso y la oportunidad se reflejan en las acciones que garanticen la atención de las mujeres desde su inclusión hasta su estabilización bajo criterios específicos que se deben establecer de acuerdo con los factores de vulnerabilidad acentuada de las mismas. Esto implica que los programas se deben planificar y armonizar de tal forma que se garantice una atención integral en igualdad de condiciones de manera eficiente y eficaz para garantizar los derechos fundamentales de las mujeres.

Finalmente, cada uno de los ejes transversales tendrá mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto, lo cual permitirá conocer el avance, la cobertura real y la disminución de los riesgos, mediante el desarrollo de las acciones. Igualmente, mecanismos de medición del goce efectivo de los derechos de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres adultas mayores.

2.1.2. LÍNEAS DE ACCIÓN

2.1.2.1. LÍNEA DE ACCIÓN – PREVENCIÓN

Para determinar la capacidad de respuesta del Estado colombiano frente a los riesgos específicos que enfrentan las mujeres en un contexto de violencia generalizada, se realizó un ejercicio de análisis respecto a las obligaciones para atenderlos desde un enfoque de derechos. Este trabajo se desarrolló con la participación de las entidades que conforman la Mesa Nacional de Prevención del

¹¹ A través de la adopción de una serie de obligaciones tanto en el ámbito nacional, a través de herramientas jurídicas, como internacional a través de la ratificación de convenios internacionales. En Colombia, se han adoptado instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la violencia contra las mujeres, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer, la Convención Belen do Pará, aprobada por la Ley 248 de 1995, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad (2000). Respecto a la legislación nacional, los instrumentos aprobados son la Ley 249 de 1996, Ley 360 de 1997, Ley 985 de 2005, Ley 1142 de 2007 y ley 1146 de 2007.

Desplazamiento¹², así como del Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la asesoría técnica de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Un punto de partida para la definición de esta línea de acción es el concepto de prevención establecido en el Decreto 250 de 2005 que establece que *“las acciones de prevención y protección que forman parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por la violencia, están dirigidas a impedir el impacto de la violencia en las poblaciones donde existe el riesgo de ocurrencia de eventos de desplazamiento o a mitigar los efectos adversos a aquellas personas que se encuentran afectadas por esta situación.. () Comprende diferentes propuestas estructuradas de forma conjunta entre el Estado nacional, regional, local y la sociedad para el ejercicio pleno de los derechos y deberes de la población en riesgo de desplazamiento”*. Otro elemento fundamental en este análisis fueron los convenios, tratados y normatividad internacional ratificados y adoptados por el Estado colombiano en donde se manifiesta el rechazo a todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer.

Además, se tuvo en cuenta los lineamientos propuestos en la directriz de “Atención integral a la población desplazada con enfoque de género”, elaborada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, cuyo proceso de construcción fue descrito en la primera parte de este informe.

El propósito de este programa es prevenir el impacto desproporcionado de las acciones de grupos armados ilegales sobre las mujeres que habitan en zonas de riesgo de desplazamiento, así como intervenir en aquellos patrones sociales estructurales que fomentan la discriminación, exclusión y marginalización que experimentan las mujeres colombianas. Los diez riesgos extraordinarios señalados por el auto fueron agrupados en los siete componentes presentados, cada uno de los cuales fue subdividido en áreas estratégicas de intervención.

A su vez, cada una de las áreas cuenta con acciones generales y acciones específicas. En el proceso de diseño se consultó con cada una de las entidades asistentes a las sesiones de trabajo sobre los mecanismos de coordinación, de seguimiento, evaluación de impacto, responsables, presupuesto, metas y estrategias de divulgación.

Este programa está basado en parámetros jurídicos establecidos en el Auto 092 de 2008, en el marco normativo de las competencias institucionales y en las obligaciones internacionales en el campo de la protección de los Derechos Humanos. Fue creado de forma específica, individual y autónoma garantizando una repuesta de atención exclusiva a los riesgos señalados, igualmente reconoce y recoge los avances y experiencia de las entidades públicas en el desarrollo de programas vigentes que buscan contribuir a la prevención del desplazamiento forzado interno.

Dada la gravedad de los problemas que se deben abordar en el ámbito de la prevención, se garantiza la adopción inmediata de acciones para reducir el impacto de algunos de los riesgos señalados, sin embargo su implementación general se hará de manera programática por fases de acuerdo con la dimensión de los componentes del programa y el grado de avance en el proceso de diseño, financiación, ajuste institucional y técnico. En el mismo sentido se ha previsto su implementación, de conformidad con los hechos de violación de derechos fundamentales en las zonas geográficas constatadas por el Auto 092 de 2008¹³.

La sostenibilidad de los componentes y de las acciones se hará de conformidad con la existencia de los riesgos señalados y la garantía de continuidad a futuro de las acciones está sujeta a la superación o transformación de los riesgos y de acuerdo con el cumplimiento de las metas e indicadores trazados. En ese sentido se harán esfuerzos para garantizar la financiación del programa de prevención y sus componentes a través de su institucionalización y formalización en el Departamento Nacional de Planeación, para que sea incluido en el proyecto del presupuesto nacional, cuya adopción está sujeta a la decisión del Congreso de la República.

¹² Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Etnias, Programa de Derechos Humanos, Programa de Protección a Población en Situación de Desplazamiento, Ministerio de Defensa Nacional, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Vicepresidencia de la República – Programa Presidencial de DD.HH y DHI, Acción Social.

¹³ Igualmente se tendrá en cuenta la focalización geográfica de las zonas de riesgo de desplazamiento que han construido las entidades de la Mesa Nacional de Prevención del Desplazamiento lideradas por el Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República que ejerce la Secretaría Técnica de esta Mesa.

A continuación se presentan los componentes del Programa de Prevención del Impacto Desproporcionado de la Violencia sobre las Mujeres, relacionados con los “riesgos y vulnerabilidades específicos de las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano, en tanto causas directas e inmediatas de desplazamiento forzado”.

Componente 1 – Violencia sexual

Teniendo en cuenta la tipificación prevista para la violencia sexual¹⁴ como una forma de violación a los Derechos Humanos de las mujeres, se desarrolló como un componente para definir e implementar acciones concretas que prevengan y atiendan las distintas manifestaciones que adquiere en las zonas donde existe presencia de actores armados ilegales. A partir del contenido de los crímenes sexuales descritos en el Auto 092 de 2008 se han construido acciones generales en dicho componente buscando incidir en el ejercicio de los derechos de las mujeres desplazadas a través de (i) la difusión de información a nivel comunitario e institucional sobre cómo acceder a la protección y el tipo de sanciones de los crímenes de violencia sexual, (ii) el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia y monitoreo de los posibles eventos o la sucesión de los mismos, y (iii) la consolidación de mecanismos de control al interior de las Fuerzas Militares.

Para este fin se delimitaron 6 áreas estratégicas de intervención orientadas por dos objetivos. El primero, prevenir la violencia sexual en un contexto social y político donde persisten patrones culturales que “fomentan la discriminación, exclusión y marginalización”¹⁵ de la mujer, que se exacerbaban y la exponen a la vulneración de sus derechos en contextos de violencia generalizada, mediante la intervención que deben realizar las entidades del SNAIPD para prevenir el desplazamiento. El segundo, fortalecer las capacidades institucionales para el monitoreo y control de los factores de riesgo y empoderar a las mujeres para el ejercicio de sus derechos.

Las áreas estratégicas de intervención y las acciones generales propuestas a partir de las sesiones de trabajo interinstitucionales son¹⁶ (ver anexo No. 19):

Educación

- Educación para la prevención, atención, protección y sanción de la violencia o abuso sexual,
- Divulgación y formación a los miembros de las Fuerzas Militares sobre los derechos humanos de las mujeres y los delitos relacionados con la libertad y el pudor sexual establecidos en el Código Penal, Tratados de DDHH y de DIH, así como las sanciones disciplinarias establecidas en los códigos de conducta al interior de las fuerzas.
- Formación a los fiscales de las zonas de riesgo en género sobre los derechos de las mujeres, los delitos relacionados con la libertad y el pudor sexual establecidos en el Código Penal, Tratados de DDHH y de DIH, y en recolección de pruebas y en procedimientos relacionados con delitos sexuales.
- Formación a las mujeres de las zonas de riesgo, priorizando a las mujeres menores de 18 años en sus Derechos y socialización de Rutas de Atención, así como a las mujeres indígenas y afrodescendientes, de acuerdo con los resultados obtenidos en las consultas previas que se realizarán para determinar la actuación del Estado en este componente del programa.
- Formación sobre la violencia sexual con perspectiva de género dirigida al sector educativo.
- Elaboración y difusión de materiales pedagógicos para prevención de la violencia sexual, protocolos de actuación institucional, rutas de acceso y atención.

Salud

- Fortalecimiento institucional del sector salud a través del diseño de materiales pedagógicos para la prevención de la violencia, protocolos de actuación, rutas de

¹⁴ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, “Directriz Atención integral a la población desplazada con enfoque de género”, Bogotá: 2008, Pág. 7.

¹⁵ Auto 092

¹⁶ El desarrollo de las acciones propuestas para cada área estratégica de intervención se encuentran en la Matriz del Programa de Prevención del Impacto Desproporcionado de la Violencia sobre las Mujeres.

atención y articulación institucional para la protección de los derechos, kits para dictámenes periciales, anticoncepción de emergencia, para la prevención de embarazos no deseados, atención a Infecciones de Trasmisión Sexual, entre otros.

- Formación sobre la violencia sexual con perspectiva de género dirigida al sector salud.

Justicia

- Fortalecimiento institucional: evaluación de las rutas de atención en violencia sexual, protocolos de atención, unidades de investigación móviles especiales para zonas de riesgo.
- Fortalecimiento Institucional a la rama judicial.
- Asistencia jurídica a las víctimas.
- Acompañamiento psicosocial a las víctimas durante el proceso judicial.
- Implementación de los Planes de Acción en mejoramiento

Fortalecimiento de las redes de protección

- Promoción y fortalecimiento de redes comunitarias de mujeres, de tal forma que converjan distintos actores interesados en participar activamente en esa red, a través de las administraciones locales, especialmente las Secretarías de Desarrollo Social o las de Género y de los Consejos Comunitarios dedicados a la promoción, formación y seguimiento.

Sistemas de información

- Consolidar el proceso de implementación de los indicadores de género diseñados por el SAT de la Defensoría del Pueblo para monitorear y advertir sobre situaciones de riesgo asociadas a los problemas que afronta la población civil desde la perspectiva de género.
- Capacitar a los funcionarios del SAT de la Defensoría del Pueblo y demás instancias que cooperan en el desarrollo de sus funciones de monitoreo.
- Establecer acuerdos de flujos de información que le permitan al SAT de la Defensoría del Pueblo, recibir y registrar información relacionada con indicadores de género.
- Incluir, por parte del CIAT, dentro de sus criterios de evaluación de los informes de riesgo y notas de seguimiento emitidas por el SAT de la Defensoría del Pueblo, la perspectiva de género con énfasis en violencia sexual.
- Preparar permanentemente a los miembros del CIAT en temas relacionados con la violencia de género, con énfasis en violencia sexual, de la cual son víctimas las personas en zonas de presencia de actores armados ilegales, y también sobre estrategias exitosas para enfrentar las situaciones de riesgo.
- Incorporar en las recomendaciones que el CIAT remite a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, en relación con los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento del SAT de la Defensoría del Pueblo, los lineamientos de acción frente a los riesgos asociados a los problemas que afronta la población civil desde la perspectiva de género.
- Elaborar listas de riesgos de violencia sexual que deba ser utilizada por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) y los Consejos de Seguridad.
- Evaluar y ajustar los sistemas de registro del Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, que reportan información sobre las víctimas de acciones armadas que permitan visibilizar los delitos de violencia sexual que se han ejercido sobre las víctimas.

Presencia Institucional

- Garantizar la intervención de las Fuerzas Militares, el sistema judicial y las entidades del SNAIPD mediante la incorporación de directrices e implementación de mecanismos de seguimiento.

Componente 2 – Reclutamiento forzado de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres

La presencia de grupos armados ilegales se configura como un factor que pone en riesgo a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de ser utilizados en el marco de sus estrategias de control sobre el territorio para cumplir distintas funciones que desencadenan violaciones adicionales como la explotación laboral y sexual.

Para el componente del riesgo de reclutamiento forzado se han definido acciones generales con el fin de brindar condiciones materiales y de seguridad para proteger a la población en zonas de riesgo, así como brindar herramientas para la prevención de este hecho que se puede originar en el seno del hogar o fuera del mismo. En este componente los sistemas de información son de vital importancia ya que permiten agilizar y focalizar la actuación del Estado alertando la posibilidad de ocurrencia del hecho. Las áreas estratégicas de intervención son:

Necesidades básicas insatisfechas

- Se requiere la prestación de servicios básicos relacionados con la subsistencia mínima establecida en la batería de indicadores de goce efectivo de la población en situación de desplazamiento. Es importante revisar las condiciones de empleabilidad de las mujeres y las oportunidades de los niños, niñas y jóvenes para el disfrute del tiempo libre.

Presencia institucional

- Garantizar la intervención de las Fuerzas Militares, el sistema judicial y las entidades del SNAIPD mediante la incorporación de directrices e implementación de mecanismos de seguimiento

Protección

- Construir y divulgar rutas para la denuncia y acciones de protección

Educación

- Formación a los funcionarios de las entidades que conforman el SNAIPD y otras entidades que complementan las acciones en prevención.
- Formación a las comunidades, organizaciones de mujeres y juntas de acción comunal sobre los mecanismos y rutas para la prevención del reclutamiento desde un enfoque de derechos, así como la sensibilización para prevenir la violencia intrafamiliar.
- Campañas para la promoción de los derechos de las mujeres en el marco de la violencia generalizada.

Sistemas de información

- Consolidar el proceso de implementación de los indicadores de género diseñados por el SAT de la Defensoría del Pueblo para monitorear y advertir sobre situaciones de riesgo asociadas a los problemas que afronta la población civil desde la perspectiva de género.
- Capacitar a los funcionarios del SAT de la Defensoría del Pueblo y demás instancias que cooperan el desarrollo de sus funciones de monitoreo.
- Establecer acuerdos de flujos de información que le permitan al SAT de la Defensoría del Pueblo, recibir y registrar información relacionada con indicadores de género.
- Incluir, por parte del CIAT, dentro de sus criterios de evaluación de los informes de riesgo y notas de seguimiento emitidas por el SAT de la Defensoría del Pueblo, la perspectiva de género con énfasis en reclutamiento forzado.
- Preparar permanentemente a los miembros del CIAT en temas relacionados con la violencia de género, con énfasis en reclutamiento forzado, de la cual son víctimas las personas en zonas de presencia de actores armados ilegales, y también sobre estrategias exitosas para enfrentar las situaciones de riesgo.
- Incorporar en las recomendaciones que el CIAT remite a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, en relación con los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento del SAT de la Defensoría del Pueblo, los lineamientos de acción frente a los riesgos asociados a los problemas que afronta la población civil desde la perspectiva de género.

- Elaborar listas de riesgos de reclutamiento forzado que deba ser utilizada por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) y los Consejos de Seguridad.
- Evaluar y ajustar los sistemas de registro del Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, que reportan información sobre las víctimas de acciones armadas que permitan visibilizar el delito de reclutamiento forzado que se han ejercido sobre las víctimas.

Componente 3 – Contacto familiar, afectivo o personal –voluntario, accidental o presunto- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales

Como factor que expone a las mujeres frente a la sucesión de crímenes como “homicidios, torturas, mutilaciones y actos de violencia sexual”¹⁷, que a su vez se constituye en una causa del desplazamiento de las mujeres, se ha establecido este componente a partir del cual se diseñan acciones generales para proporcionar herramientas para la toma de decisiones oportunas frente a la inminencia del riesgo de desplazamiento, la divulgación de información sobre el acceso a rutas de protección, la promoción de construcción de proyectos de vida y la difusión del principio de distinción establecido por el Derecho Internacional Humanitario promoviendo su aplicación por parte de los actores armados ilegales.

Las áreas estratégicas de intervención para este componente son:

Educación

- Divulgar rutas de protección para aquellas mujeres que tengan una relación con un actor armado.
- Formación y fortalecimiento para la construcción de proyectos de vida basados en el concepto de dignidad e integridad humana de las mujeres
- Campañas para explicar el principio de distinción del DIH
- Consultas a la población sobre formas de protección y formas de comunicación en caso de inminencia del riesgo

Protección

- Divulgar rutas de denuncia y acciones de protección.

Componente 4 – Violencia contra las mujeres por su pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias de mujeres o por sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos

La exposición de mujeres representantes de organizaciones sociales o comunitarias, promotoras de derechos humanos, de mujeres en situación de desplazamiento, a las distintas formas de violencia que ejercen los actores armados ilegales sobre ellas con el fin de silenciar su acción política, se establece como un componente de trabajo orientado a brindar herramientas y mecanismos para la protección de sus derechos frente a este tipo de amenazas, desde un enfoque de género.

Las áreas estratégicas de intervención identificadas para este componente son:

Participación

- Promoción de la participación de la mujer en espacios públicos de distinta naturaleza del ámbito territorial relacionados con las entidades del SNAIPD y la administración local.

Protección

- Diseñar y divulgar rutas de denuncia y acciones de protección para las mujeres líderes que incluyan acciones para la protección de sus familias.
- Incorporar criterios de protección con enfoque de género para mujeres pertenecientes a organizaciones sociales, promotoras de derechos humanos o de mujeres en situación de desplazamiento

¹⁷ Auto 092

- Incorporar lista de chequeo para evaluación de riesgos en los registros administrativos de las entidades del SNAIPD encargadas de la protección y prevención del desplazamiento de las mujeres.

Sistemas de información

- Consolidar el proceso de implementación de los indicadores de género en este componente diseñados por el SAT de la Defensoría del Pueblo para monitorear y advertir sobre situaciones de riesgo asociadas a los problemas que afronta la población civil desde la perspectiva de género.
- Capacitar a los funcionarios del SAT de la Defensoría del Pueblo y demás instancias que cooperan en el desarrollo de sus funciones de monitoreo.
- Establecer acuerdos de flujos de información que le permitan al SAT de la Defensoría del Pueblo recibir y registrar información relacionada con indicadores de género.
- Incluir, por parte del CIAT, dentro de sus criterios de evaluación de los informes de riesgo y notas de seguimiento emitidas por el SAT de la Defensoría del Pueblo, la perspectiva de género con énfasis en violencia comunitaria
- Preparar permanentemente a los miembros del CIAT en temas relacionados con la violencia de género, con énfasis en violencia comunitaria.
- Incorporar en las recomendaciones que el CIAT remite a las autoridades nacionales, departamentales y municipales en relación con los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento del SAT de la Defensoría del Pueblo, los lineamientos de acción frente a los riesgos asociados a los problemas que afronta la población civil desde la perspectiva de género.
- Evaluar y ajustar los sistemas de registro del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia para que permitan visibilizar las amenazas presentadas en relación con este riesgo.

Fortalecimiento de redes de protección

- Promoción y fortalecimiento de redes comunitarias de organizaciones de mujeres y demás mujeres interesadas en participar activamente en ellas, a través de las administraciones locales, especialmente de las Secretarías de Desarrollo Social o de Género.

Componente 5 – Persecución por estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las mujeres

La incidencia de los actores armados ilegales sobre los patrones de comportamiento de las mujeres, hacen parte de las formas de regulación que establecen una vez logran introducirse en las comunidades. Es evidente que dentro de las formas de violencia que ejercen sobre las mujeres se encuentra la imposición de “códigos de comportamiento público y privado de las personas civiles” limitando el libre desarrollo de los derechos fundamentales en la vida cotidiana de las mujeres, en un tránsito de lo privado a lo público.

Para este componente se han establecido 2 áreas estratégicas de intervención:

Protección

- Diseñar y divulgar rutas de denuncia y acciones de protección para las mujeres que incluyan acciones específicas para situaciones de persecución.
- Incorporar criterios de protección desde el enfoque de género para este tipo de amenazas.
- Incorporar lista de chequeo para evaluación de riesgos en los registros administrativos de las entidades del SNAIPD encargadas de la protección y prevención del desplazamiento.

Educación

- Divulgar rutas de protección para aquellas mujeres expuestas al mecanismo de represión por parte de grupos armados al margen de la ley.
- Formación para la construcción de proyectos de vida y fortalecimiento de los mismos, basados en el concepto de dignidad e integridad humana de las mujeres.
- Campañas para explicar el principio de distinción del DIH.
- Consultas a la población sobre mecanismos idóneos para establecer formas de protección y comunicación en caso de inminencia del riesgo.

Componente 6 – Despojo de tierras y del patrimonio de las mujeres

Existe una situación que en general ubica a las mujeres colombianas en una “posición de desventaja”¹⁸ para acceder a la propiedad de la tierra y bienes inmuebles, ya que tradicionalmente son los hombres quienes ejercen más frecuentemente este derecho y las mujeres se consideran actores pasivos en ese ejercicio. Entendiendo que la propiedad se constituye en un derecho primordial que previene la vulnerabilidad y el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres. Este componente abarcará 3 áreas estratégicas:

Educación

- Diseñar estrategias de información dirigidas a mujeres rurales y/o analfabetas sobre sus derechos patrimoniales, (tierra, montos, títulos, procedimientos), mediante instrumentos pedagógicos, y brindar asesoría para el ejercicio de estos derechos de manera gratuita y asequible.
- Frente a la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento por parte de los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada, éstos deberán citar a mujeres y hombres de la zona de riesgo para determinar su relación con la tierra, propiedad, posesión, ocupación y tenencia.
- Frente a las solicitudes de protección individual, Acción Social y el Ministerio Público deben capacitar a los funcionarios que atienden a la población en situación de desplazamiento para que asesoren a las mujeres en los derechos patrimoniales y la protección de los mismos.

Justicia

- Brindar asistencia jurídica a las mujeres para la protección de sus derechos patrimoniales.

Sistemas de información (Diseño en desarrollo)

Componente 7 – Pérdida o ausencia del compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento

Este componente se configura como otro riesgo que ocasiona un impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres. El asesinato o desaparición de los cónyuges conlleva la pérdida del apoyo emocional y económico lo cual implica cargas adicionales para la supervivencia de las mujeres desplazadas.

Para este componente aún no se han diseñado acciones generales ni específicas debido a la complejidad que requiere esta intervención. No obstante, las entidades que han participado han realizado algunas propuestas de trabajo que se están concertando a nivel institucional.

Finalmente es necesario destacar que para cada una de las acciones de los componentes descritos es necesario garantizar la cobertura sobre las mujeres afrocolombianas, indígenas y discapacitadas en riesgo de desplazamiento. Igualmente el eje transversal subdiferencial permitirá trabajar estrategias puntuales para la protección de los derechos colectivos de las comunidades. Además, las “cargas materiales y psicológicas extraordinarias impuestas por el conflicto armado colombiano a las mujeres sobrevivientes”, estarán contempladas en el eje transversal – psicosocial.

El ejercicio de analizar y diseñar las acciones del Estado colombiano para atender los riesgos descritos, fue desarrollado en una matriz en la cual las entidades han propuesto y empezado su proceso de implementación con el fin de dar respuesta al impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres en tanto causa directa del desplazamiento.

Dado que se está adelantado la etapa de diseño y/o reestructuración de posprogramas ordenados en el Auto 092 de 2008, se han venido incorporando gradualmente los elementos de racionalidad, tales como, Especificidad individual del programa, Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, Presupuesto suficiente y oportunamente disponible, Cobertura material suficiente,

¹⁸ Auto 092 de 2008

Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada.

Respecto a la participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia, se adelantará un proceso de evaluación y concertación con las organizaciones de mujeres y promotoras de derechos humanos propuestas en el Auto 092 de 2008. Para este fin se realizará un taller con organizaciones de mujeres y promotoras de derechos humanos para evaluar lo aquí presentado, identificar los vacíos presentes en esta propuesta y seguir adelantando el proceso de diseño del programa hasta que cumpla con los mínimos establecidos por la Corte Constitucional.

Para determinar la racionalidad de la respuesta del Estado colombiano frente a los riesgos específicos que enfrentan las mujeres en un contexto de violencia generalizada, se realizó un ejercicio de análisis respecto a las obligaciones del Estado colombiano para atenderlos desde un enfoque de derechos. Este trabajo se desarrolló con la participación de las entidades que conforman la Mesa Nacional de Prevención del Desplazamiento¹⁹, así como del Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la asesoría técnica de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

2.1.2.2. LÍNEA DE ACCIÓN – ATENCIÓN

Esta línea de acción aborda los efectos diferenciados del desplazamiento sobre las mujeres o *facetas de género* referidas al ámbito social, político y cultural desde donde se despliega la vulneración de sus derechos e identifica las necesidades particulares que deben atender las instituciones del Estado con el fin de satisfacer el goce efectivo de sus derechos, ya que “las mujeres se encuentran en condiciones de entrada desfavorables para asumir las durezas del desplazamiento forzado, dada su posición estructural marginada y su exposición a todo tipo de violencias” (Auto 092 de 2008).

Centra su acción en la atención diferencial de las mujeres en situación de desplazamiento, en el marco de la Política Pública de Atención Integral al Desplazamiento Forzado, a fin de establecer la capacidad de respuesta de las entidades del Estado frente a las facetas de género e identificar los programas, proyectos o lineamientos de política a reestructurar o crear.

Es importante aclarar que la política pública de atención integral a la población desplazada es el instrumento que tiene el Estado para la realización de los derechos de la población que se encuentra en situación de desplazamiento; sin embargo, existe un ámbito delimitado para la actuación del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada.

Por esta razón, los programas a reestructurar o crear en esta línea de acción, complementarán los esfuerzos del Estado colombiano para la promoción del adelanto de las mujeres y de la igualdad de género mencionados previamente en este documento.

La creación e implementación de los programas en esta línea de acción son: (i) el de violencia basada en género, (ii) la promoción de la participación de las mujeres desplazadas y (iii) el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de las mujeres desplazadas.

En esta misma línea de acción se rediseñaran políticas y programas para (i) la promoción de la salud, (ii) el acceso a oportunidades laborales y productivas, la prevención de la explotación doméstica y laboral, (iii) el apoyo educativo, (iv) el acceso a la propiedad de la tierra y (v) el acompañamiento psicosocial. Estos programas se reestructuraran a partir de la oferta institucional de las entidades del Estado colombiano en el marco de sus competencias para responder a los riesgos a los que se ven expuestas las mujeres en el marco del desplazamiento forzado.

Es importante aclarar a la Corte Constitucional que la línea de acción en prevención de la *Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en*

¹⁹ Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Etnias, Programa de Derechos Humanos, Programa de Protección a Población en Situación de Desplazamiento, Ministerio de Defensa Nacional, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Vicepresidencia de la República – Programa Presidencial de DD.HH y DHI, Acción Social.

Riesgo o en Situación de Desplazamiento presenta un mayor avance que la línea de acción en atención. El trabajo de coordinación a través de las Mesa Nacional de Prevención del Desplazamiento del SNAIPD permitió desarrollar con mayor agilidad la comprensión y la proyección tanto de las órdenes proferidas en el Auto 092 de 2008, como de las acciones a emprender.

Los programas a crear o a reestructurar en la línea de acción en atención se encuentran en una fase de estudio de las propuestas presentadas por algunas de las entidades competentes con miras a satisfacer los derechos de las mujeres desplazadas. A continuación se presenta de manera resumida los avances en cada uno de los programas y se anexan las herramientas de trabajo elaboradas.

Es importante precisar que al igual que la línea de acción en prevención, ésta requiere de la realización de jornadas de concertación con las organizaciones citadas en el Auto 092 de 2008 y aquellas que desde el ámbito regional participen en este ejercicio de construcción.

1. Creación de Programas:

Programa contra la violencia basada en género de las mujeres desplazadas

Este programa aborda las facetas de género de (i) violencia y abuso sexual, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual, (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género.

Las entidades que participarán en la construcción de este programa son el Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las Comisarías de Familia y la Fiscalía General de la Nación.

- El Ministerio de la Protección Social, ha reportado desde las Direcciones Generales de Promoción Social, Calidad de Servicios y Salud Pública, las siguientes propuestas:

En la línea de política pública de violencia intrafamiliar, comunitaria y sexual, advierte que las poblaciones que reciben cobertura son aquellas que se encuentran atendidas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, las cuales cuentan con un énfasis en las poblaciones vulnerables, para lo cual, propone apoyar el fortalecimiento de los mecanismos jurídicos y/o normativos y de política pública, para el abordaje integral de la violencia intrafamiliar, sexual y de género en el sector de la protección social.

En la línea de fortalecimiento de la gestión, plantea realizar actividades de asistencia técnica para el fortalecimiento en la definición de planes y programas territoriales e intersectoriales para el abordaje integral de la violencia intrafamiliar, sexual y de género, integrando las facetas de género de las mujeres en situación de desplazamiento en el trabajo que desarrollan las entidades del sector salud del ámbito territorial y en las entidades administradoras de beneficios, de acuerdo con las fases de ejecución que están por definir. Para esto se realizarán:

- Procesos de divulgación y capacitación en normatividad y reglamentación sobre la violencia basada en género.
- Sensibilización de las autoridades territoriales para reducir barreras de acceso a servicios de detección temprana y atención en salud de la violencia sexual e intrafamiliar.
- Capacitación y asistencia técnica a direcciones territoriales y entidades promotoras de salud, orientadas al seguimiento, la vigilancia y el control de la gestión de los actores responsables en la aplicación de normas y guías para la detección temprana y atención de la violencia sexual e intrafamiliar.
- Fortalecimiento de los procesos de auditoría a los servicios de los programas de violencia intrafamiliar y sexual, en cumplimiento del SOGC.

Dentro de esta línea se prestará asistencia técnica y acompañamiento a las entidades prestadoras de servicios de salud para mejorar los procesos de detección, vigilancia y atención de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, en el marco de las competencias institucionales. Para lo cual se han propuesto las siguientes acciones:

- Adecuación de espacios físicos para la atención dentro de los establecimientos sociales del Estado.
- Dotación de elementos para la atención en salud, articulación con el sector justicia y atención psicosocial.
- Fortalecimiento de rutas internas y comités internos institucionales para la atención de víctimas de violencia sexual e intrafamiliar.

En la línea de fortalecimiento de redes intersectoriales e interinstitucionales se establecerán procesos de acompañamiento a dichas redes para favorecer el aumento de la capacidad de respuesta a través de servicios de detección precoz, atención integral y coordinación intersectorial, así como la creación y fortalecimiento de mecanismos para la protección de las víctimas. Esto implicará mejorar y divulgar las rutas de atención intersectorial y los procesos de referencia, así como los de contra referencia y denuncia.

En la línea de fortalecimiento de participación social y potenciación de redes, se propone:

- Promover la movilización de actores institucionales e intersectoriales de sectores como salud, protección a víctimas y justicia, que están involucrados en el abordaje de la problemática.
- Desarrollo de estrategias de información, educación y comunicación para la promoción de la convivencia y el buen trato, así como en la prevención de violencia intrafamiliar y violencia sexual.
- Sostenimiento de las actividades de prevención, previamente utilizadas con resultados positivos y posicionamiento en el ámbito territorial, como estrategias para la vida, metodología ICDP o de relación materno-infantil, líderes afectivos, meterse al rancho y el termómetro del afecto.
- Diseño de una estrategia de información y orientación comunitaria a desarrollar con la población en situación de desplazamiento, en el tema de derechos sexuales y reproductivos, rutas de atención y servicios de salud.
- Fortalecimiento de las redes de apoyo institucionales y comunitarias.

En ésta línea se plantea realizar actividades de fortalecimiento en capacitación de las organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento, para que participen en la veeduría o control social para el mejoramiento de la calidad de los servicios.

- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ha reportado las siguientes propuestas, partiendo de la oferta institucional que dispone para atender la *violencia sexual* y la incorporación de algunas estrategias:
 - Articulación con Unidades Móviles y Unidades Móviles Especializadas
 - Implementación de las estrategias de prevención del reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes por los grupos al margen de la ley en las modalidades de clubes juveniles y prejuveniles, educador familiar, población rural dispersa, restaurantes escolares, escuela para familias, apoyo al fortalecimiento de las familias de grupos étnicos, seguridad alimentaria, desayunos.
 - Inclusión en los lineamientos de programación y ejecución de metas sociales y financieras para el año 2009

La propuesta de esta entidad para atender la *violencia intrafamiliar y comunitaria* es:

- Realizar capacitaciones y formación en el programa Pacicultura de la Estrategia Meterse al Rancho.
 - Producción de manuales para la ampliación de cobertura de 30 Hogares Gestores para la atención de niños y niñas desplazados víctimas de Explotación Sexual Comercial.
 - Inclusión en los lineamientos de programación y ejecución de metas sociales y financieras para el año 2009 lo correspondiente a las modalidades del programa.
- La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer reportó la Estrategia Integral para la prevención, atención y erradicación de todas las formas de violencia de género”, Programa

Conjunto de las Agencias de Naciones Unidas y el Gobierno Nacional a partir de alianzas entre diversas entidades y con apoyo de la cooperación internacional, y el sector privado, que interviene en la erradicación de todas las formas de violencia de género con especial énfasis en aquellas de mayor prevalencia y gravedad en el contexto nacional y regional: violencia de pareja, violencia sexual, trata de personas, violencia producida por actores armados ilegales y prácticas tradicionales que atentan contra los derechos de las mujeres indígenas. Partiendo de la evidencia de que, en los casos de violencia basada en género, las víctimas son mayoritariamente mujeres, y los agresores hombres, el Programa se centrará en la violencia basada en género dirigida contra las mujeres. Adicionalmente, y reconociendo que el cruce de diversas formas de discriminación sitúa a algunos grupos de mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia, el Programa prestará especial atención a la violencia basada en género que afecta a las mujeres en situación de desplazamiento, mujeres indígenas y mujeres afrocolombianas.

Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada

Este abordará las facetas de género (i) violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos, (ii) la discriminación en su inserción a espacios públicos y político, con impacto especial sobre su derecho a la participación.

Las entidades responsables de este programa además de Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD, serán el Ministerio del Interior y de Justicia, las administraciones departamentales, distritales y municipales en cabeza de Alcaldes y Gobernadores y de las diferentes entidades que conforman el SNAIPD.

Este programa se diseñará y concertará con las organizaciones de mujeres desplazadas y se debe reflejar y complementar de manera práctica en el eje transversal de participación de la *Estrategia Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o Situación de Desplazamiento*. Teniendo en cuenta las facetas de género establecidas por la Corte Constitucional, el programa de Fortalecimiento de la Participación de las Mujeres Desplazadas tendrá 3 líneas de trabajo:

1. Fortalecimiento de las Organizaciones de Mujeres Desplazadas. Esta línea debe involucrar procesos de capacitación en temas que bajo el principio de autonomía sean seleccionados por las organizaciones, estos pueden ser: normatividad, jurisprudencia, política pública, derechos fundamentales, oferta y rutas de atención. Adicionalmente se deben trabajar en:

- Fortalecimiento de proceso administrativo y de autogestión para la sostenibilidad de la organización. Elaboración de proyectos y propuestas.
- Desarrollo de habilidades para la planeación, administración del recurso y seguimiento.
- Desarrollo de habilidades para la veeduría en el seguimiento a la política pública de atención a población desplazada y a los programas que se diseñen e implementen en el marco del Auto 092.
- Trabajo y desarrollo comunitario,
- Liderazgo

Esta línea debe involucrar el fortalecimiento de la participación de las mujeres en Organizaciones de Población Desplazada –OPD- mixtas. En el programa de fortalecimiento a OPD de Acción Social es importante establecer las líneas de acción de participación efectiva de la mujer al interior de las OPD generada por estas y al interior de las mismas.

2. Participación de las Organizaciones de Mujeres Desplazadas en los diferentes espacios de coordinación, diseño y evaluación de política pública. Bajo ejercicios de democracia participativa se garantizará la participación de las OPD de mujeres en las instancias de coordinación del SNAIPD nacional y local, esto será responsabilidad de los entes locales.

3. Medidas de Protección a las Mujeres Líderes Desplazadas, se debe garantizar la seguridad de las mujeres que lideran procesos organizativos y de protección de derechos de las mujeres y población desplazada. En coordinación con el programa de protección a líderes del Ministerio del Interior y de

Justicia se establecerán los criterios con el fin de garantizar la seguridad de las mujeres líderes desplazadas.

Este programa tiene dos requisitos fundamentales, la construcción participativa con mujeres líderes de OPD y el desarrollo del mismo con elementos mínimos de racionalidad.

3. PRESUNCIONES CONSTITUCIONALES QUE AMPARAN A LAS MUJERES DESPLAZADAS EN TANTO SUJETOS DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL REFORZADA

La Honorable Corte Constitucional establece en el Auto 092 de 2008 dos presunciones constitucionales con el fin de proteger de forma reforzada los derechos de las mujeres desplazadas, y en este sentido ordena al Director de Acción Social que adopte las medidas necesarias para que éstas sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas.

Dichas presunciones se edifican sobre un mismo supuesto: las mujeres desplazadas no sólo se encuentran en situación de debilidad manifiesta sino que tal debilidad, al mismo tiempo, es acentuada dada su condición de mujer desplazada y, por ello, las medidas que se adopten en el marco de la atención integral deben ser diferenciadas.

Para cumplir en su integridad esta orden, Acción Social solicitó a la Oficina Jurídica de la entidad formular algunas consideraciones acerca de los efectos del citado auto en relación con las dos presunciones constitucionales (ver anexo No.20), para que a partir de dicho concepto se diseñen las estrategias que permitan que el SNAIPD las adopte y aplique.²⁰

Tomando como base el concepto jurídico es importante señalar que la materialización de las presunciones constitucionales conlleva un proceso complejo para que cada una de las entidades del SNAIPD del orden nacional y territorial aplique adecuadamente lo señalado por esa Alta Corporación.

A partir del análisis de las presunciones constitucionales se desarrollarán una serie de acciones que Acción Social como coordinadora del SNAIPD adoptará para dar cumplimiento a lo ordenado en el Auto 092 con el fin de que las entidades del SNAIPD las apliquen.

3.1. *La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas.*

Alcance y efectos

El establecimiento de la presunción de vulnerabilidad acentuada tiene como propósito referirse a dos escenarios de acción. El primero, **el acceso** de las mujeres en situación de desplazamiento a los distintos componentes del SNAIPD, y el segundo, la **valoración integral** de la situación de las mujeres desplazadas, por parte de los funcionarios competentes para atenderlas.

De conformidad con las pautas definidas por la Corte Constitucional la presunción se materializa de la siguiente forma:

- a) Los funcionarios que atienden a la población desplazada deben asumir que la mujer desplazada que acude a las entidades correspondientes se encuentra en situación específica y agravada –acentuada- de vulnerabilidad e indefensión. De esta manera, la presunción se activa cuando aparecen dos situaciones: la condición de desplazamiento y la condición femenina.

²⁰ Concepto Presunciones Constitucionales, Oficina Asesora Jurídica – ACCION SOCIAL, 10 agosto de 2008, Lucy Edrey Acevedo

- b) Una vez se reúnen tales condiciones se hace efectivo (1) un mandato de valoración oficiosa e integral de las mujeres desplazadas, a fin de establecer posibles violaciones de sus derechos constitucionales, (2) una prohibición de imponer cargas administrativas o probatorias incompatibles con la situación de indefensión y vulnerabilidad de las mujeres desplazadas y (3) un mandato de realizar oficiosamente las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarios para que este grupo de especial protección constitucional pueda acceder en forma expedita a los distintos programas para proteger sus derechos.

Consideraciones específicas

El mandato de valoración oficiosa e integral de la mujer desplazada a fin de establecer posibles violaciones de sus derechos constitucionales

El mandato implica que las entidades integrantes del SNAIPD deben establecer un esquema de atención que permita examinar los diferentes riesgos que en el ámbito de prevención del desplazamiento o en el ámbito de atención, afectan a las mujeres desplazadas. Esta obligación de valoración integral debe llevarse a efecto, aún si la mujer desplazada no manifiesta un determinado riesgo.

Resulta entonces indispensable que la valoración que se adelante sobre la situación de una mujer en riesgo o en situación de desplazamiento, tome en cuenta (a) los riesgos generales de la población en tal situación, (b) los riesgos específicos asociados a su condición de género y (c) el impacto que unos y otros tienen en el goce de sus derechos constitucionales. Esa valoración no debe depender de una solicitud particular sino que debe ser promovida e impulsada por las entidades del SNAIPD. Por ello es indispensable, para darle alcance a la obligación de *valoración integral* delimitada por la presunción, que se examinen y precisen cada uno de los riesgos a los que alude el Auto 092 de 2008 y se disponga de un plan específico que permita evaluar su impacto respecto de cada una de las mujeres desplazadas.

La prohibición de imponer cargas administrativas o probatorias incompatibles con la situación de indefensión y vulnerabilidad de las mujeres desplazadas

Dada la vulnerabilidad acentuada de las mujeres en situación de desplazamiento, la Corte establece que deben ser eliminadas aquellas cargas de naturaleza administrativa o probatoria que no tomen en consideración su situación especial.

En consecuencia, para la implementación de esta presunción es necesario que se examinen las diferentes exigencias administrativas y probatorias actualmente vigentes y cuales condicionan el acceso a la oferta institucional a fin de determinar su modificación o eliminación.

El mandato de realizar oficiosamente las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarios para que las mujeres desplazadas objeto de especial protección constitucional puedan acceder en forma expedita a los distintos programas para la protección de sus derechos.

Dadas las especiales circunstancias de debilidad en que se encuentran las mujeres en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional exige una actuación oficiosa en el proceso de remisión, acompañamiento y orientación a fin de que puedan acceder a los diferentes programas, generales o específicos, de atención a la población desplazada.

De esta manera, deben definirse estrategias que profundicen las actividades descritas en el mandato – remisión, acompañamiento y orientación-. En consecuencia, además de las medidas específicas que se adopten, deben diseñarse mecanismos para hacer efectivo el mandato²¹.

²¹ Algunas de los problemas que justifican este mandato los expone la Corte de la siguiente forma: “Por otra parte, las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, al llegar a entornos usualmente urbanos y desconocidos, carecen de las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para adelantar trámites ante el Estado, que exigen –entre otras- información precisa sobre las autoridades a quienes acudir y su lugar de ubicación, la capacidad de llenar formatos y formularios, etc. Tal y como se explica ante la Corte, *“merecen especial consideración las mujeres en situación de desplazamiento en tanto que se ven expuestas a múltiples limitaciones. En primer lugar, se encuentran frente a un nuevo entorno en la zona receptora que les impone un ambiente institucional –la mayoría de las veces hostil- que las requiere en competencias y habilidades que generalmente no poseen en razón de sus bajos niveles de escolaridad y de su procedencia rural. Para acceder a las instancias institucionales, las mujeres en situación de desplazamiento deben ‘surtir una serie de procedimientos que implican informarse acerca de horarios, direcciones, entidades y funcionarios, diligenciar formularios, elaborar comunicaciones y elevar peticiones, entre muchos otros’ (...).”* Por carecer de estos conocimientos y habilidades, una alta proporción de las mujeres desplazadas deja de acudir a las autoridades para hacer efectivos sus derechos constitucionales; tal y como se indica en la Encuesta de Profamilia, un 20% de las mujeres desplazadas no quiere denunciar su situación o no sabe cómo hacerlo, y de este 20%, el 56% no sabe a dónde acudir”.

Acciones a Desarrollar

Para dar cumplimiento a esta presunción se trabajara coordinadamente con el SNAIPD en cada uno de los 3 mandatos establecidos para la misma.

- Valoración Integral

Para desarrollar la valoración integral se diseñará e implementará un plan de acción con tres etapas:

Primera Etapa:

En concertación con todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD, se evaluará y construirá un único instrumento de valoración integral que involucre, además de los riesgos y las facetas de genero tanto en la prevención como en la atención, los criterios de valoración que requiera cada entidad en el marco de sus competencias. Este formulario será aplicado por cada entidad y se establecerán mecanismos de retroalimentación para contar con una valoración única. Además, se deberá armonizar con los sistemas o mecanismos de información que se cuentan en el territorio.

La aplicación y recolección de información del formulario único de valoración integral para la mujer desplazada implica un trabajo de campo y de capacitación a los funcionarios de todas las entidades del orden nacional y territorial.

Segunda Etapa

Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD y responsable del registro y valoración de la declaración, sistematizará mensualmente la información pertinente de las mujeres desplazadas la cual remitirá a las entidades del SNAIPD, bajo los principios de confidencialidad y autonomía, a fin de que éstas apliquen el formulario de valoración integral y realicen las acciones pertinentes para garantizar el acceso rápido y efectivo de las mujeres desplazadas a los programas de su competencia.

Tercera Etapa

Desarrollo y puesta en marcha de un aplicativo en línea que permita la consulta oportuna de la información sistematizada de Acción Social como de la retroalimentación de las entidades del SNAIPD.

- *Eliminación de cargas administrativas y probatorias*

Para atender este mandato Acción Social establecerá las siguientes acciones preliminares mientras se evalúan las cargas administrativas y probatorias existentes en las entidades del SNAIPD:

1. Envío de comunicaciones a cada una de las entidades del SNAIPD del orden nacional y territorial solicitando la modificación de los requisitos en los programas en donde existan dichos obstáculos para el ingreso de las mujeres desplazadas a los mismos, y la expedición de los actos administrativos a que haya lugar y su socialización y divulgación a los funcionarios de dichas entidades.
2. Seguimiento y retroalimentación a las acciones establecidas por cada entidad.
3. Si el programa hace referencia a garantizar los mínimos vitales, se debe garantizar la atención y posteriormente la valoración que permita establecer la ruta a seguir para la atención de las mujeres.
4. Para los programas que requieran documento de identificación, una vez las mujeres desplazadas sean atendidas en su subsistencia mínima se debe garantizar de manera prioritaria el derecho a la personalidad jurídica, lo que implica establecer acuerdos y rutas

con las Registraduría Nacional del Estado Civil, cumpliendo así del goce efectivo del citado derecho.

- *Remisiones, acompañamientos y orientaciones*

Cada una de las anteriores acciones no son independientes sino que se complementan para dar cumplimiento a la presunción constitucional en análisis, para lo cual se realizará lo siguiente:

1. La construcción de un procedimiento sencillo y concertado con las entidades del SNAIPD para garantizar las remisiones y el acceso oportuno de las mujeres desplazadas a los programas. Este procedimiento contará con un instrumento de seguimiento que tendrá relación con el formulario único de valoración integral.
2. Se fortalecerán los procesos de orientación en las Unidades de Atención y Orientación de la Población Desplazada – UAO de todo el país, en coordinación con las entidades locales que posibiliten, además de una atención primaria y prioritaria a la mujer desplazada, la oportuna remisión a los diferentes programas bajo los parámetros establecidos en el procedimiento de remisión el cual debe tener en cuenta los riesgos y facetas de género analizados en el Auto.
3. Plan de capacitación y formación a los funcionarios del SNAIPD con el fin de que comprendan la filosofía de la atención prioritaria e integral a las mujeres desplazadas, dada la doble victimización de que son objeto, y de los procedimientos que se desarrollarán para dicha atención.
4. Sistema de seguimiento a la atención de las mujeres tanto en las UAO como en las diferentes entidades a través del Sistema Nacional de Información.

Las acciones descritas se diseñaran mediante un protocolo construido conjuntamente con las entidades del SNAIPD, específicamente con las Mesas Nacionales, lo cual se pondrá en consideración del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada para su adopción y aplicación.

3.2. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.

3.2.1. Alcance y efectos

El escenario de acción de esta presunción se refiere, fundamentalmente, a la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia establecida en la regulación actualmente vigente y se materializa de la siguiente forma:

- a) Acreditada la condición de “mujer desplazada” se desencadenan los efectos asociados a la prórroga automática de la ayuda humanitaria.
- b) Tales efectos se refieren a la existencia (1) de un mandato de suministro de ayuda humanitaria de manera integral, completa e ininterrumpida, (2) de una prohibición de condicionar tal suministro a la necesidad de programar o realizar una visita de verificación dada la presunción de vulnerabilidad extrema y (3) de suspenderla mediante decisión motivada, siempre y cuando se compruebe que cada mujer, individualmente considerada, ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad.
- c) A partir de lo anterior se desprende un elemento adicional que condiciona la autosuficiencia integral, (i) haber sido superado el nivel de pobreza y (ii) de encontrarse reunidas las demás condiciones que hacen innecesaria la ayuda humanitaria de emergencia debido a que la persona y su familia se encuentran en la etapa de estabilización socioeconómica.²²

²² Es importante tomar en consideración, en este específico aspecto, que la Corte precisa que la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia debe incorporar la totalidad de los elementos que la ley ha dispuesto como constitutivos de la misma sin excluir ninguno de los elementos que lo integran.

Teniendo en cuenta lo ordenado en el Auto 092 de 2008, Acción Social presenta las siguientes observaciones:

El Auto 092 de 2008 establece que, *“En ningún caso se podrá interpretar T-025 como excluyendo el vestido de todo el paquete; que tampoco se fraccione en el sentido de que lo que ya seya (sic) se ha recibido no se entrega. Se prorroga la ayuda completa con todos los ingredientes de la ley”*. Frente a esta orden Acción Social considera importante poner en consideración de la Honorable Corte Constitucional lo referente a la entrega de los Kits y el apoyo para vestuario de la Atención Humanitaria, teniendo en cuenta el volumen significativo de mujeres desplazadas registradas en el RUPD (1.269.278 mujeres) y el costo operativo y presupuestal que esto implica.

Si en la primera entrega de la ayuda humanitaria se proporcionaron los kits de cocina²³ y hábitat²⁴, este componente no requerirá ser entregado de nuevo en la siguiente prórroga salvo cuando, mediante el seguimiento, se compruebe la necesidad de requerir nuevamente dichos elementos. Frente al componente de vestuario se entregará en la emergencia y de acuerdo con el seguimiento realizado se prorrogará.

En la Atención Humanitaria se entregarán a las mujeres desplazadas los componentes de alimentación y alojamiento de manera integral y continua. Los elementos de los Kit's de hábitat, cocina y vestuario se entregarán por una sola vez, prorrogándose en los casos que así lo requieran.

Adicionalmente se generarán nuevas estrategias y los mecanismos necesarios para que las mujeres desplazadas sean atendidas integralmente por las entidades del SNAIPD, a fin de lograr su estabilización socioeconómica.

A partir de la experiencia de Acción Social en la entrega de la atención humanitaria para dar respuesta a la Sentencia C-278 de 2007 se ha evidenciado por el incremento de derechos de petición y de tutelas que algunas personas en situación de desplazamiento no desean ingresar a los programas de generación de ingresos, lo cual tiene como efecto que el programa de atención integral se concentre en el asistencialismo. En ese sentido, consideramos que es importante que se determine hasta cuando se prorroga la atención humanitaria cuando el Estado ha brindado todos los medios necesarios para garantizar el autosostenimiento en condiciones dignas, ya que esta presunción constitucional abre un espectro muy amplio de atención.

Acción Social considera que si bien la entrevista domiciliaria no es un requisito para otorgar la prórroga automática de la atención humanitaria, si es importante para valorar las condiciones de autosuficiencia y determinar si éstas contribuyen al proceso de estabilización socioeconómica.

3.2.2. Consideraciones específicas

Es importante analizar que la atención humanitaria de emergencia se otorga por la situación de hecho que generó el desplazamiento y la vulneración de los derechos de la persona, de tal forma que se garantice su mínimo vital. Dicha atención se debe brindar de manera integral, completa e ininterrumpida con todos los componentes señalados en la ley hasta que las mujeres desplazadas estén en condiciones de autosuficiencia integral y de dignidad de acuerdo con lo establecido en el Auto 092 de 2008; sin embargo esta presunción exige la consecución de los recursos presupuestales necesarios para dar cumplimiento a la misma.

Mandato de suministro de prórroga de ayuda humanitaria de manera integral, completa e ininterrumpida

²³ Elementos que componen el Kit de Cocina y vajilla (ollas, cuchillos de cocina, cucharas de palo, cubiertos, platos y pocillos)

²⁴ Elementos que componen el Kit de Hábitat (sábanas, colchonetas y cobijas)

Este primer mandato consiste, entre otras cosas, en la formalización y ampliación de una regla específica que la Corte había presentado desde la sentencia T-025 de 2004 y reiterado en la C-278 de 2007²⁵ de acuerdo con la cual procedía la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria en aquellos eventos en los cuales la persona desplazada se encontrara en situación de urgencia extraordinaria o no estuviera en condiciones de asumir su autosostenimiento.

En aquella oportunidad indicó la Corte Constitucional:

“Ahora bien, dado que el plazo señalado en la ley obedece principalmente a las dos razones indicadas, debe la Corte precisar que existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o **las mujeres cabeza de familia** que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad”(Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original).

Es así como la presunción establecida por la Corte Constitucional tiene como efecto exigir la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de manera integral. Esta extensión entonces, cobija a todas las mujeres en situación de desplazamiento y, en consecuencia, no establece distinción alguna entre las mujeres afectadas por el fenómeno del desplazamiento, como así lo había ordenado esa Alta Corporación en las sentencias T-025 de 2004 y C-278 de de 2007.

La materialización de esta presunción constitucional se encuentra directamente relacionada con las siguientes condiciones:

(1) Prohibición de condicionar el suministro de la prórroga de la atención humanitaria integral a la necesidad de programar o realizar una visita de verificación, dada la presunción de vulnerabilidad extrema y (2) su suspensión, mediante decisión motivada, sólo hasta el momento en que pueda comprobarse que cada mujer, individualmente considerada, ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad.

Prohibición de entender configuradas condiciones de autosuficiencia integral antes (i) de haber sido superado el nivel de pobreza y (ii) de encontrarse reunidas las demás condiciones que hacen innecesaria la ayuda humanitaria de emergencia debido a que la persona y su familia se encuentran en la etapa de estabilización socioeconómica²⁶

²⁶ Es importante tomar en consideración, en este específico aspecto, que la Corte precisa que al prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia deben incorporar la totalidad de los elementos que la ley ha dispuesto como constitutivos de la misma sin excluir ninguno de los elementos que lo integran.

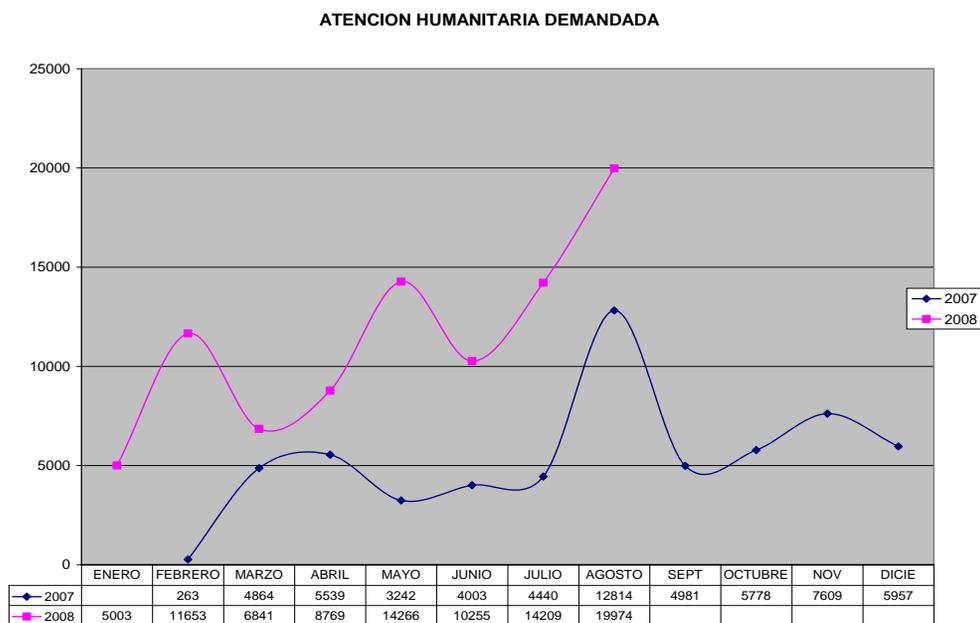
Considerando los efectos prácticos del concepto de autosuficiencia integral, es necesario que el SNAIPD precise los elementos que indiquen la superación del nivel de pobreza, y la regulación en materia de estabilización socioeconómica establecida en la ley 387 de 1997 y en los decretos 2569 de 2000 y 250 de 2005

3.2.3 Acciones a Desarrollar

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional a partir de la expedición de la Sentencia C-278 de 2007, viene desarrollando estrategias que le permitan garantizar la Atención Humanitaria a los hogares de manera continua hasta que logren la estabilización socioeconómica.

Para cumplir con lo ordenado en la citada sentencia Acción Social diseñó tres estrategias para otorgar de manera oportuna la subsistencia mínima a los hogares desplazados: (i) atención integral a través de operador humanitario²⁷, (ii) atención humanitaria de emergencia y la prórroga a través de giros directos, bonos alimentarios y entrevistas domiciliarias que permitan evaluar las condiciones de vulnerabilidad del hogar y su necesidad en los mínimos vitales.

Estas estrategias han permitido entregar con mayor oportunidad la Atención Humanitaria, sin embargo, las órdenes del Corte Constitucional sobre esta materia han impactado la capacidad operativa y presupuestal de Acción Social. Para el año 2007 se invirtieron \$96.465.125.985 en atención humanitaria que beneficiaron a 96.535 hogares. Desde enero a Agosto 28 de 2008 se han invertido \$138.005.239.129 que beneficiaron a 117.743 hogares, esto evidencia un incremento del 18% en cobertura con una proyección del 60% para lo que resta del año. Lo anterior significa que a Agosto de 2008 se ha incrementado el presupuesto en un 30% y la proyección para finales del año es del 75%.



Grafica 2

Comportamiento que se evidencia claramente en la solicitudes de atención humanitaria y de prórroga por parte de la población entre el 2007 y 2008 una vez es proferida la sentencia.

²⁷ Componentes atención integral



Gráfica 3

En este orden la prorroga automática e inmediata de todas las mujeres desplazadas hasta tanto logren su autosuficiencia integral generan unos costos operativos significativos y la centralización de los recursos en este componente de atención. La proyección de inversión de recursos anual para esta entrega teniendo en cuenta el número de mujeres desplazadas registradas (1.269.278 mujeres registradas) se estima en \$6.463.265.118.240 (seis billones cuatrocientos sesenta y tres mil millones doscientos sesenta y cinco millones ciento dieciocho mil doscientos cuarenta pesos m/c), siempre y cuando esta atención la requiera el 70% de las mujeres desplazadas. Como se observa, esta proyección supera lo establecido en el Conpes 3400 sobre recursos presupuestales para la atención a la población desplazada en el cuatrienio. En este sentido, si bien se debe garantizar el derecho a la subsistencia mínima, los mandatos de automática, ininterrumpida, completa e integral desbordaran la capacidad del Estado para atender, por lo tanto, se requiere del diseño de estrategias para brindar una atención integral y garantizar este derecho, sin que se generen gastos desproporcionados y se desvíen los recursos de otros componentes para garantizar solo el de atención humanitaria.

Acciones para dar cumplimiento a la presunción constitucional de prórroga automática de manera integral, completa e ininterrumpida a las mujeres desplazadas:

- 1- Acción Social con las entidades competentes realizará un estudio minucioso sobre la Atención Humanitaria de manera que se regule la materia para dar cumplimiento a lo ordenado en el auto. Dicha reglamentación debe establecer los criterios para la entrega de ayuda humanitaria integral y continua, y deberá precisar los conceptos de autosuficiencia integral y superación del nivel de pobreza, teniendo en cuenta la regulación que sobre estabilización económica se encuentra dispuesta en la ley 387 de 1997 y en el decreto 2569 de 2000.
- 2- Se deben establecer rutas de atención integral que tengan como propósito lograr la estabilización socioeconómica de las mujeres desplazadas.
- 3- Se generarán las herramientas y mecanismos operativos que garanticen la entrega de la ayuda humanitaria en la transición hacia la estabilización en los componentes de alimentación y alojamiento.
- 4- Con el formulario único de valoración integral se tendrá información sobre las condiciones de las mujeres desplazadas en los componentes de atención y estabilización socioeconómica. Adicionalmente se diseñará un esquema de seguimiento el cual permitirá continuar con la evaluación de las condiciones de las mujeres desplazadas y garantizar y proteger sus

derechos. La estrategia JUNTOS²⁸ y las entrevistas domiciliarias se constituyen en herramientas de información para el proceso de atención y de evaluación.

4. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE SEISCIENTAS (600) MUJERES INDIVIDUALES

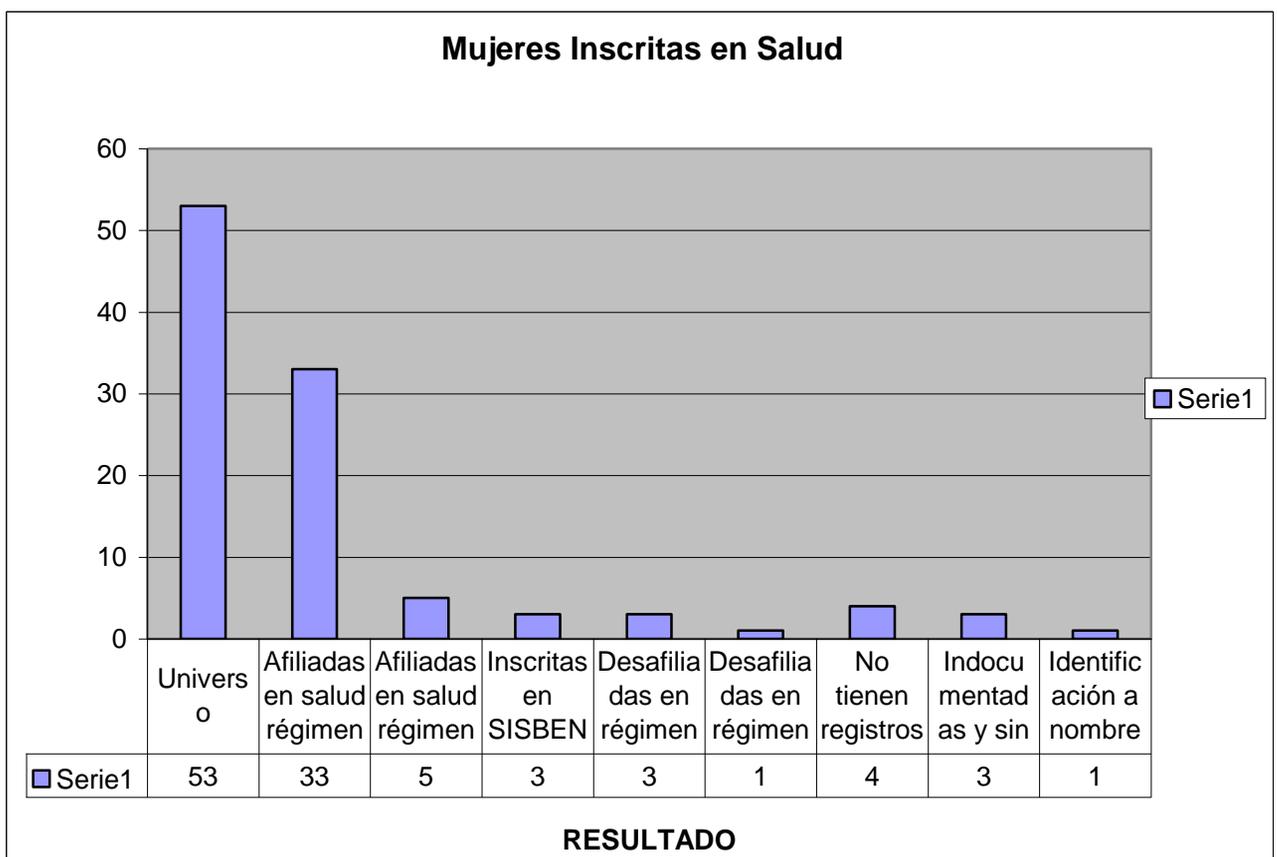
En atención a las órdenes establecidas por la Corte Constitucional, Acción Social informa las medidas adoptadas en materia de salud, educación, reunificación familiar y ayuda humanitaria de emergencia para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento.

4.1 Atención en Salud

Frente a las 57 órdenes expresas del Auto 092 de 2008, Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD requirió al Ministerio de Protección Social para que éste impartiera las órdenes respectivas a las secretarías departamentales de salud de los Departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Guaviare, Meta, Vichada y las Secretarías Municipales y/o Distritales de Bogotá, Cartagena y Santa Marta para garantizar el derecho a la salud de las mujeres señaladas en el auto en mención. En cumplimiento de la solicitud efectuada por Acción Social el Ministerio de Protección Social remitió los informes de la gestión adelantada por las Secretarías de Salud en cada uno de los casos, tal y como consta en el anexo No. 21

Paralelamente las Unidades Territoriales de Acción Social remitieron los casos a las entidades y autoridades responsables del tema para que las instituciones prestadoras de salud atendieran a las mujeres desplazadas señaladas en el citado auto.

En la gráfica que se presenta a continuación se muestra la gestión adelantada por Acción Social respecto de la inclusión en el sistema de salud de las 53 mujeres desplazadas.



Gráfica 4

²⁸ Estrategia para la articulación de las entidades del Estado para superar las condiciones de pobreza extrema.

Es de anotar que de estas 53 mujeres, 45 se encuentran afiliadas en salud y/o con SISBEN, como se detalla a continuación:

De 45 afiliadas:

- 33 se encuentran en el régimen subsidiado, con IPS asignada.
- 5 se encuentran afiliadas en el régimen contributivo.
- 1 se encuentran desafiliados en el régimen contributivo
- 6 de tienen registro de SISBEN

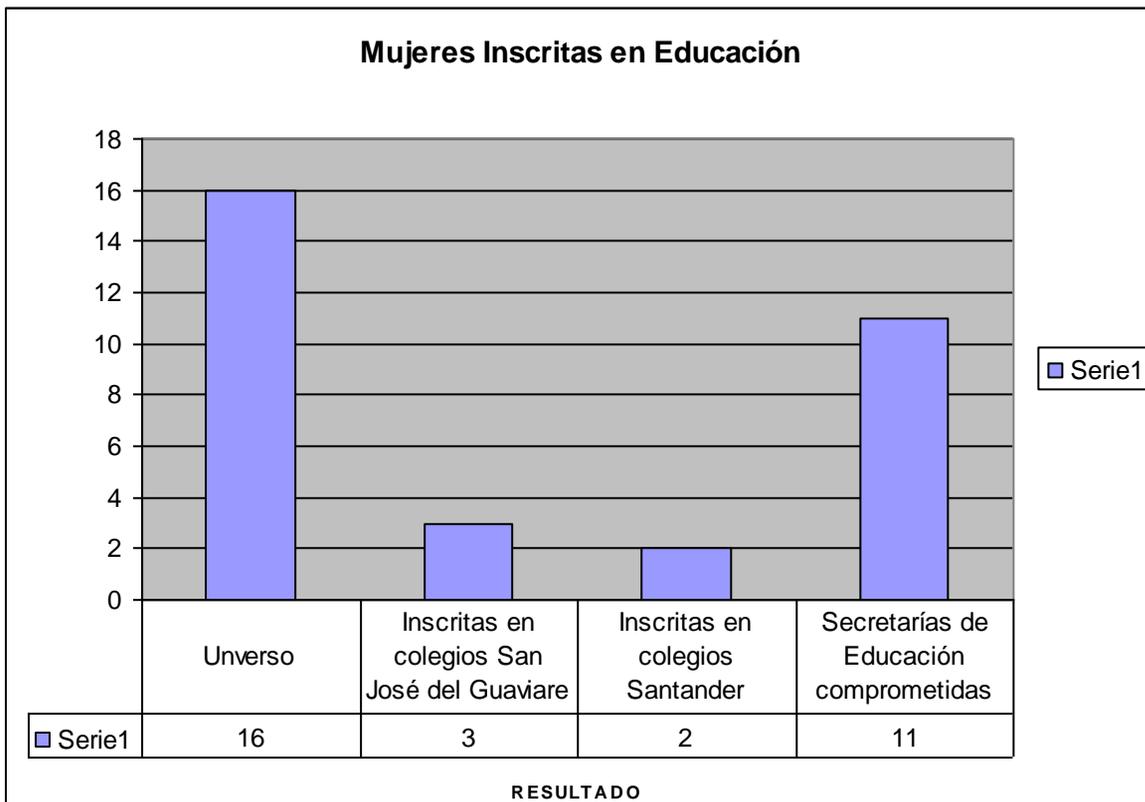
Así mismo 8 de las deponentes no presentan registros de afiliación a ningún régimen en salud, como tres de estas se dificulto su afiliación porque se encuentran sin identificación.

- 4 no tienen registros
- 3 indocumentadas y sin registros
- 1 aparece con su identificación otra persona

4.2. Atención en Educación

Frente a las 17 órdenes expresas del Auto 092 de 2008, Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD, requirió al Ministerio de Educación Nacional para que éste impartiera las órdenes respectivas a las secretarías municipales y/o distritales de Medellín, Cartagena, Santa Marta y la Secretaría Departamental del Guaviare. El Ministerio de Educación Nacional remitió los informes de la gestiones adelantadas por las Secretarías de Educación. (Ver anexo No. 22)

Paralelamente, las Unidades Territoriales de Acción Social remitieron a las entidades y autoridades responsables del tema los casos específicos para que las entidades educativas competentes cumplieran las órdenes señaladas por la Corte Constitucional:



Es de anotar que al analizar la información del listado de las 17 mujeres, realmente solo son 16 pues una se encontraba repetida. Como se mostró en la gráfica anterior, en cinco casos se evidencian que las menores se encuentran estudiando en la actualidad en establecimientos educativos, y frente a los 11 casos restantes, las diferentes Secretarías de Educación se comprometieron a asignar los cupos escolares correspondientes.

4.3. Atención en Reunificación Familiar

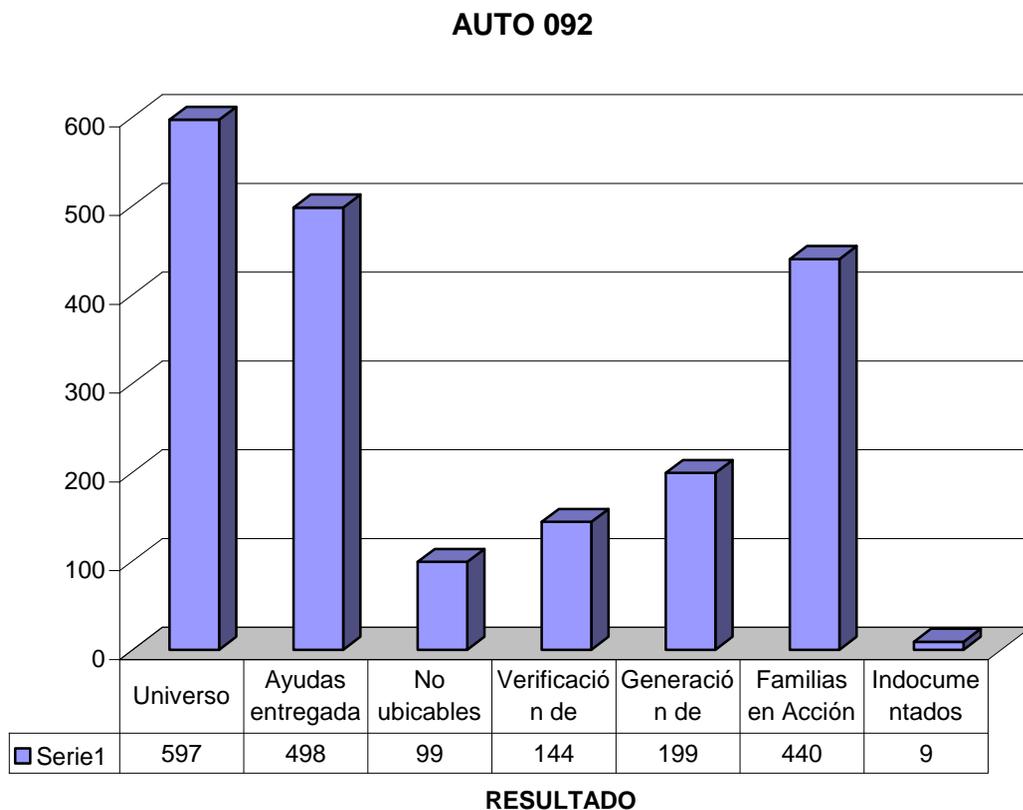
Frente a la orden expresa del Auto 092 de 2008, Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD, requirió al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF para que éste impartiera las órdenes respectivas a la sede Regional en el departamento del Vichada.

La Unidad Territorial de Acción Social de Vichada establece comunicación con la señora Luz Marina Macabare Rincón, para concertar la reunificación con su hijo. La madre del menor envía oficio solicitando que el traslado de su hijo sea en noviembre de 2008, después de terminar el grado 7° que está cursando en el municipio La Primavera de Vichada.

Así mismo la Unidad Territorial hace gestión para verificar las condiciones de seguridad para la reunificación, con oficio enviado por la Policía Nacional de Colombia Departamento de Vichada – SIJIN -, esta informa que el municipio de Puerto Carreño, capital del departamento de Vichada, goza actualmente de tranquilidad y calma frente a fenómenos delictivos de connotación, evidenciándose que no existe amenazas latentes por parte de actores o grupos armados ilegales. (Ver anexo No. 23)

4.4. Atención Humanitaria – Programas: Familias en Acción y Generación de Ingresos

Frente a la atención humanitaria de las 600 mujeres y su inclusión en los programas de familias en acción y generación de ingresos, nos permitimos relacionar la gestión adelantada. (ver anexo No. 24)



Avances de la entrega efectiva de la AHE

- De las 600 mujeres con órdenes de protección específica, 3 nombres se encontraban repetidos, es decir que el total de las mujeres son 597.
- A las 597 mujeres se les programó la ayuda humanitaria integral, de éstas, 498 mujeres la hicieron efectiva, lo que corresponde al 83% del total de las mujeres protegidas.
- Las 99 mujeres restantes a la fecha no han reclamado dicha ayuda, a pesar de las gestiones adelantadas para su localización; sin embargo, se continúa gestionando su ubicación.

- De las 597 mujeres, 17 mujeres se encontraban en el RUPD sin ningún documento de identificación. Para atender estos casos, se envió el giro correspondiente a la ayuda humanitaria a la Unidad Territorial. De las 17 mujeres se logró la ubicación de 8 de ellas.
- Las ayudas que no han reclamado están dispuestas en las Unidades Territoriales de Acción Social para que se logre el 100% de la entrega efectiva de la Atención Humanitaria de Emergencia ordenada por la Honorable Corte.

Verificación de las condiciones de autosuficiencia integral

- De las 597 mujeres, al 24% (144 mujeres) se les realizó la entrevista domiciliaria para verificar las condiciones de autosuficiencia integral, encontrando que el 17% están en proceso de autosostenimiento y el 83% aun no lo han logrado. El resultado de esa verificación implica remitir la información correspondiente a las entidades del SNAIPD para que en el marco de sus competencias brinden la ayuda requerida.
- De las 597 mujeres, 440 se encuentran inscritas en el Programa Familias en Acción, es decir, el 75% de las mujeres cuentan con subsidio de estudio y alimento para los menores que se encuentren asistiendo regularmente a centros educativos. 399 mujeres han recibido beneficios económicos y 41 mujeres están programadas para recibir dicho apoyo complementario. Se están gestionando esfuerzos para que las 160 mujeres restantes queden vinculadas en ese Programa.
- Del total de las 597 mujeres, 199 se encuentran inscritas en el Programa Generación de Ingresos, y de ellas 127 han recibido beneficios económicos. Se están adelantando esfuerzos para que las 398 mujeres restantes queden vinculadas al Programa.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, realizó gestiones para la ubicación de estas 597 mujeres, para brindarles una entrega completa de los componentes de la Ayuda Humanitaria de Emergencia previstos en la ley, con el fin de asistir y socorrer a estas mujeres afectadas.

Es importante tener en cuenta que las ayudas que se entregan en el marco de la Atención Humanitaria de Emergencia, se otorgan al hogar y no a cada uno de los miembros que lo constituyen; sin embargo el auto de la corte ordenó a Acción Social que entregara la ayuda a la totalidad de las 600 mujeres sin tener en cuenta que seis (6) de ellas pertenecen a un mismo núcleo familiar. Esta situación afecta negativamente el uso de los recursos

5. Conclusiones del proceso de coordinación en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Con el fin de dar respuesta a la orden de creación de 13 programas específicos para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazada emitida por la Corte Constitucional en el Auto 092, Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD identificó las entidades responsables de participar en el diseño de dichos programas, es así que se realizaron sesiones de trabajo con cada una de las instituciones para revisar la oferta institucional y revisar los programas frente a las exigencias de la providencia, en esta medida se indago por la propuesta de trabajo de cada institución.

La base para el accionar de la entidad fueron el propio Auto y la Directriz de Atención Integral de la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género, elaborada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el apoyo del ACNUR. La directriz resulto de vital importancia, no sólo por las coincidencias que tiene con el Auto en la identificación de los riesgos que existen para las mujeres en situación de desplazamiento, sino por el proceso de construcción participativo que tuvo la misma con mujeres en situación de desplazamiento y con las entidades del sistema.

De esta forma se desarrollaron reuniones puntuales con los responsables por instituciones y oferta institucional, teniendo en cuenta que Acción Social es la entidad coordinadora del SNAIPD encargada de promover la respuesta de esta orden, la evaluación de riesgos a los cuales se debe

responder, la propuesta de trabajo con cada institución, la revisión de los programas frente a las exigencias del Auto.

Un paso fundamental en todo el proceso, fue el ejercicio de revisión por parte de las entidades de la oferta institucional frente a los riesgos identificando la información no evidenciada en la audiencia realizada en abril de 2007, y los desarrollos frente a la atención a mujeres en situación o riesgo de desplazamiento que se han tenido después de la misma.

Este ejercicio liderado por Acción Social desembocó en una identificación de la oferta existente que podía responder a los riesgos evidenciados realizando algunas modificaciones a los programas y de los riesgos que con la actual estructura de atención a la población en situación de desplazamiento estaban descubiertos y necesitaban la creación de programas específicos para ser abordados.

Con base en esta identificación las entidades remitieron las acciones que a la fecha se habían adelantado y las acciones que proponían a futuro, en esta etapa particular el trabajo realizado con la Mesa Nacional de Prevención y Protección toda vez que el programa de “*prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos de género en el marco del conflicto armado*”, abarcó un amplio espectro de acción que incluye a todas las entidades participantes en la misma y en esa medida se desarrollo un trabajo conjunto reconociendo los diversos riesgos que se debían abordar así como la forma en que desde el marco de sus competencias lo debía hacer cada entidad.

Con los insumos mencionados anteriormente, Acción Social presenta en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del 28 de julio de 2008 la **Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento**, impartiendo así las instrucciones precisas a efectos de movilizar la actuación de las entidades del SNAIPD y generando compromisos por parte de las mismas; y siendo consciente de que en el marco de la política pública de atención a las personas en situación de desplazamiento es la forma más expedita de garantizar el goce efectivo de derechos de las mujeres en situación o en riesgo de desplazamiento.

ANEXO II

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN INTEGRAL DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL IMPACTO DESPROPORCIONADO Y DIFERENCIAL DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LAS MUJERES COLOMBIANAS.

Auto 092

Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia en el diseño de los 13 programas ordenados

Las organizaciones participantes en este proceso y autoras del documento fueron las siguientes: Afrodes- Coordinación Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento, Casa Mujer, Cladem, Codhes, Coordinación Nacional de Desplazados (sección mujeres), Corporación Sisma Mujer-Observatorio de los derechos humanos de las Mujeres en Colombia (lo componen la Red de empoderamiento de mujeres de Bolívar y Cartagena, Red departamental de mujeres chocoanas, Oye Mujer, Taller abierto y Humanizar), Fundefem (Andescol), Iniciativa de Mujeres por la Paz, Liga de las Mujeres Desplazadas, Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, ONIC, Opción Legal, Pastoral Social, Plan Internacional, Profamilia, Red Nacional de Mujeres Desplazadas, Ruta Pacífica. El proceso recibió el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento Forzado y el Comité Internacional de la Cruz Roja. No estuvieron en la elaboración del documento pero lo reconocen y subscriben las organizaciones ANMUCIC, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas y la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada

0-INDICE

A-Introducción.

B-Propuesta de lineamientos a los 11 programas²⁹

- 1-El Programa de Prevención de la Violencia Sexual, Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas³⁰.
- 2- El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
- 3- El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
- 4- El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
- 5- El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- 6- El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas
- 7-El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
- 8-El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada.
- 9- El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
- 10- El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.

²⁹ El programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado se incluye en cada uno de los restantes programas.

³⁰ En este documento se presentan en una sola propuesta de lineamientos los dos primeros programas ordenados por la Corte respecto a la protección y atención de las víctimas de violencia sexual y de las víctimas de violencia intrafamiliar y comunitaria.

11-El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección para las Mujeres Desplazadas

C-Anexo.

- 1- Documento elaborado por la Red Nacional de Mujeres Desplazadas, que entre otras, nutrió los anteriores programas.
- 2- Aportes desde la Liga de las Mujeres Desplazadas, que entre otras nutrió los anteriores programas.

A-INTRODUCCIÓN

La razón de ser de este documento nace de las órdenes expresas del auto 092 emitido por la Corte Constitucional en las que *“declara que las autoridades colombianas a todo nivel están bajo la obligación constitucional e internacional imperiosa de actuar en forma resuelta para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres que han sido afectadas por el desplazamiento”*³¹. A partir de esta premisa, la Corte Constitucional, entre otras, ordena al Director de Acción Social las siguientes actuaciones:

- 1) “que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado”³².
- 2) que “garantice que cada uno de estos programas cumpla en su diseño e implementación con las condiciones y los elementos mínimos de racionalidad descritos en detalle en la sección V.B. de la presente providencia”³³.
- 3) Y, entre ellos, que garantice el principio de racionalidad de *“Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia”* (VB16)³⁴. Tal como indica la parte resolutive del auto 092 *“garantizar la participación activa y efectiva, en el diseño e implementación de estos trece programas, de las organizaciones que velan por los derechos de las mujeres desplazadas en el país, tal y como se explicó en detalle en la sección V.B. del presente Auto, y en particular de aquellas a las que se comunicará la presente providencia en el numeral sexto subsiguiente”*³⁵.

Por tanto, a partir de estas órdenes derivadas de este auto, la mayoría de las organizaciones citadas en el mismo y algunas más³⁶ nos organizamos con el fin de complementarnos en nuestras

³¹ Corte Constitucional. Auto 092. 14/04/08 (pag 204)

³² Corte Constitucional. Auto 092. 14/04/08 (pag 206)

³³ Corte Constitucional. Auto 092. 14/04/08 (pag 206)

³⁴ Principio de racionalidad referido para cada programa en el auto 092.

³⁵ Corte Constitucional. Auto 092. 14/04/08 (pag 206)

³⁶ Las organizaciones participantes en este proceso y autoras del documento son las siguientes: Afrodes- Coordinación Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento, Casa Mujer, Cladem, Codhes, Coordinación Nacional de Desplazados (sección mujeres), Corporación Sisma Mujer-Observatorio de los derechos humanos de las Mujeres en Colombia (lo componen la Red de empoderamiento de mujeres de Bolívar y Cartagena, Red departamental de mujeres chocoanas, Oye Mujer, Taller abierto y Humanizar), Fundefem (Andescol), Iniciativa de Mujeres por la Paz, Liga de las Mujeres Desplazadas, Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, ONIC, Opción Legal, Pastoral Social, Plan Internacional, Profamilia, Red Nacional de Mujeres Desplazadas, Ruta Pacífica. El proceso recibió el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento Forzado y el Comité Internacional de la

experticias y poder hacer más efectiva nuestra contribución a este mandato derivado de la Corte Constitucional.

En conclusión, el presente documento fue elaborado conjuntamente como respuesta a esta serie de órdenes del auto 092. Con lo cual adquiere el valor de aporte al diseño de los 13 programas desde estas 20 organizaciones.

Este proceso participativo consistió en reuniones periódicas de carácter abierto. Si bien hubo una división del trabajo donde para la elaboración del documento de lineamientos para cada programa se responsabilizó un grupo de organizaciones u organización concreta, todos los documentos fueron socializados, reelaborados a partir de la inclusión de los aportes colectivos y avalados por el global de organizaciones referidas.

Los criterios acordados bajo los cuales se elaboró dicho documento fueron los siguientes:

- a) Se le adjudicó un carácter de elaboración de “**lineamientos para el diseño de los 13 programas**” partiendo de la concepción de que el Estado es el responsable de su diseño e implementación. Las organizaciones de mujeres víctimas del desplazamiento, las organizaciones promotoras de los derechos humanos de las mujeres poseemos una función de contribución a partir de nuestra experticia en su diseño y de posterior veeduría respecto a su implementación a lo largo del territorio.
- b) Se concibió como un “**plan integral**” debido a dos motivos. Por un lado, por la interconexión y complementariedad existente entre estos 13 programas. Y por otro lado, por poner el énfasis en sus efectos sobre las mujeres beneficiarias y no únicamente en el diseño de los programas en sí. Es decir, por muchos esfuerzos destinados para el eficaz funcionamiento de cada uno de los programas, sino se conciben desde un funcionamiento integral e interconectado respecto a las necesidades de las beneficiarias, estos contribuirán parcialmente a que las mujeres alcancen el goce efectivo de sus derechos. A modo de ilustración, si una mujer es beneficiaria del programa de salud y, en cambio, no participa en el programa de generación de ingresos y vive en unas condiciones de alta insalubridad, por muy eficaz que sea este programa de salud si no actúa desde la mirada global de las necesidades de esta mujer y se coordina con otros programas fácilmente esta mujer se mantendrá enferma.
- c) Se fundamentó en los *parámetros* jurídicos de obligatorio cumplimiento constitucionales e internacionales tal como indica el auto 092. Así mismo asumió la mayoría³⁷ de principios de racionalidad que este establece para cada programa. Algunos de ellos³⁸ fueron contemplados pero no adoptados ya que no se ajustan a las funciones de “las organizaciones sociales” de aportar al diseño de los 13 programas. En cambio si deben ser incorporados por Acción Social quien debe definir e implementar los programas.
- d) Se trabajó el primer “Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco

Cruz Roja. No estuvieron en la elaboración del documento pero lo reconocen y subscriben las organizaciones ANMUCIC, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas y la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada

³⁷ *Los principios de racionalidad que pautaron la elaboración de los documentos fueron: (1)Especificidad individual del Programa, Garantías de continuidad hacia el futuro,(2)Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional,(3)Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento, (4)Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada,(5)Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, Apropriación nacional y autonomía,(6)Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia, (7)Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social,(8) Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.*

³⁸ Estos son los siguientes: Cronograma acelerado de implementación, Presupuesto suficiente y oportunamente disponible, Cobertura material suficiente, Adopción e implementación de indicadores de resultado basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales, Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna, Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada, Adopción urgente por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

del Conflicto Armado” que enfatiza el abordaje de la prevención de los riesgos señalados por el auto 092 incorporándolos en el resto de los programas.

- e) Los lineamientos para el diseño de los programas de protección de mujeres indígenas y afrocolombianas en situación de desplazamiento se deben tener en cuenta a la hora de diseñar el resto de programas (carácter transversal).
- f) Fueron elaborados teniendo en cuenta las diferentes fases de ayuda humanitaria, estabilización socio-económica y, algunos, la fase de reparación. Algunos programas, también aportaron pautas para la transformación de la política pública sectorial existente desde la meta, a largo plazo³⁹, de mejora de los derechos para todas las mujeres incluyendo a aquellas en situación de desplazamiento

Este documento se elaboró a partir de las voces de las mujeres en situación de desplazamiento⁴⁰ (se realizaron visitas al terreno, organización de encuentros y se garantizó su participación en las reuniones)

También se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes:

- El acumulado de experiencias propio de cada una de las organizaciones
- Documentos sectoriales de política pública elaborados por expertos para la Comisión de seguimiento sobre salud, vivienda, participación, reparación etc...
- Otros documentos propios de cada organización.
- Participó una experta en tierras financiada por el Consejo Noruego para Refugiados.

El carácter plural⁴¹ de las organizaciones participantes en la elaboración de este documento le adscribe una riqueza particular por los diferentes estilos en que se presentan los lineamientos para cada programa.

En conclusión, las organizaciones autoras del presente documento confiamos en que sean tenidas en cuenta nuestras propuestas en el diseño definitivo de los 13 programas por Acción Social. Así mismo, esperamos sean cumplidas las órdenes del auto de cronograma acelerado de implementación de los mismos por las autoridades nacionales, departamentales y municipales a partir de la cobertura necesaria y obligatoria y destinando el *Presupuesto suficiente y oportunamente disponible*.

Únicamente acotando estas órdenes derivadas del auto 092 el estado podrá avanzar en superar el conjunto de cosas inconstitucionales. De esta forma, que es el fin perseguido, se podría confirmar la existencia de la satisfacción del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento.

B-PROPUESTA DE LINEAMIENTOS A LOS 11 PROGRAMAS

1-El Programa de Prevención de la Violencia Sexual Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

2- El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.

3- El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.

4- El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.

³⁹ Principio de racionalidad que aplica para cada programa.

⁴⁰ Antioquia, Santander, Risaralda, Cauca, Putumayo, Bogotá, Cundinamarca, Bolívar, Chocó, Tolima y Valle del Cauca, Arauca y Meta

⁴¹ Desde organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento, organizaciones promotoras de los derechos humanos de las mujeres, agencias internacionales, la iglesia y organizaciones étnicas

- 5- El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- 6- El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas
- 7-El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
- 8-El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada.
- 9- El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
- 10- El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
- 11-El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección para las Mujeres Desplazadas

1-Propuesta de lineamientos al Programa de Prevención de la Violencia Sexual Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas⁴².

Introducción

Para la formulación y desarrollo del programa de Prevención y atención a la violencia sexual, el gobierno colombiano debe acogerse a los criterios mínimos establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, para el diseño de programas de prevención y atención de la violencia sexual e intrafamiliar contra la mujer en situación de desplazamiento forzado. Corresponde al gobierno nacional diseñar la política, designar a las entidades responsables, destinar las partidas presupuestales necesarias, ejecutarla e incluir mecanismos apropiados de seguimiento y evaluación con participación de la sociedad civil y de las beneficiarias directas del mismo.

La Corte Constitucional señala una serie de aspectos relativos a esta problemática que brindan un marco para la definición de una política pública:

- El impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas obliga a la previsión

⁴² Documento elaborado por Casa de la Mujer, Ruta Pacífica, Mujeres que Crean y Vamos Mujer de Medellín. Con aportes de de Sisma Mujer, Iniciativa de Mujeres por la Paz-IMP-, la Red Nacional de Mujeres Desplazadas y Plan Internacional

de una política pública diferenciada para las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual y la violencia intrafamiliar;

- El carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen las mujeres desplazadas por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario implica la inclusión en la política de medidas de acción positiva que atiendan la especial vulnerabilidad de las mujeres desplazadas a diversas modalidades de violencia;
- La existencia de patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas.
- El diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.
- Entre los derechos mínimos de las personas desplazadas por la violencia que “*integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado*” se incluyen varios que resultan directamente lesionados por la violencia sexual ejercida contra las mujeres desplazadas: el derecho a la vida (art. 11, C.P.), los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (art. 12, C.P.) y el derecho a la salud (art. 49 C.P.),

A su vez la Corte sistematiza una serie de estándares internacionales sobre los componentes mínimos de atención gratuita e inmediata a las víctimas de la violencia sexual, que se constituyen también en parámetros para el diseño de una política pública en la materia, estos estándares incluyen: (a) asistencia médica inmediata para la atención de las heridas y lesiones recibidas por las víctimas, (b) seguimiento médico para la atención de las consecuencias clínicas del acto delictivo; (c) provisión inmediata de anticoncepción de emergencia y tratamiento profiláctico para evitar el contagio de infecciones de transmisión sexual; (d) atención psicológica especializada inmediata para la víctima y su familia; (e) asesoría médico-legal y jurídica; (f) asistencia social; (g) medidas protectivas para prevenir agresiones adicionales a la víctima.

Es importante señalar, que pese a la pertinencia del criterio relacionado con la especificidad individual del programa se debe procurar el diseño de un programa que incluya la violencia sexual y la intrafamiliar, lo cual permitirá la transversalidad de las acciones, la integración de algunas de ellas a programas y existentes y las competencias que tienen sectores como el de salud en la prevención, detección y atención a las víctimas de violencia sexual e intrafamiliar.

Es indispensable que el programe garantice la acción coordinada y multisectorial de todos los actores. Así mismo, en la medida en que es esencial involucrar a sectores clave (servicios comunitarios, salud, protección, seguridad) si se pretende que los programas que abordan la violencia sexual e intrafamiliar tengan éxito, los actores (gobierno nacional y gobiernos locales, ONGs y agencias de cooperación al desarrollo) deben tener la voluntad de coordinar, cooperar y colaborar.

Pero no basta con integrar y coordinar acciones desde diferentes sectores es necesario asegurar la rendición de cuentas a todos los niveles. Todos los entes y organizaciones responsables de los programas dirigidos a brindar atención a las víctimas de la violencia sexual e intrafamiliar y a prevenirla, detectarla y sancionarla deben rendir cuentas de las acciones realizadas, los presupuestos ejecutados, los alcances y las metas alcanzadas.

Asimismo, el programa para la prevención, atención, detección y sanción de la violencia contra las mujeres en situación de desplazamiento debe estar en el marco de las Convenciones, convenios, acuerdos y plataformas de acción suscritas por el gobierno colombiano en esta materia y del Proyecto de Ley No. 302 de 2007-Cámara y 171 de 206 del Senado. Acumulado con el Proyecto de Ley No 98 de 2006-Senado. “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción

de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Código Penal, de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

Que acoja a la definición, principios y derechos estipulados en dicha Ley. “Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”. (Artículo 1)

“Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, en las laborales o en las económicas”. (Artículo 1)

1. **Igualdad real y efectiva.** Corresponde al Estado diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos. (Artículo 5).
2. **Derechos humanos.** Los derechos de las mujeres son Derechos Humanos. (Artículo 5).
3. **Integralidad.** La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, protección, sanción y reparación. (Artículo 5).
4. **Autonomía** El Estado reconoce y protege la independencia de las mujeres para tomar sus propias decisiones sin interferencias indebidas. (Artículo 5).
5. **Coordinación.** Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral. (Artículo 5).
6. **No Discriminación.** Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia. Orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional. (Artículo 5).
8. **Atención Diferenciada.** El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley. (Artículo 5)

Toda víctima de alguna de las formas de violencia previstas en la presente ley, además de los contemplados en el artículo 11 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 15 de la Ley 360 de 1997, tiene derecho a: (Capítulo III, artículo 7)

- a) Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de la calidad;
- b) Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad;
- c) Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos contemplados en la presente ley y demás normas concordantes;
- d) Dar su consentimiento informado para los exámenes medico-legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio. Las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud promoverán la existencia de facultativos de ambos sexos para la atención de víctimas de violencia;
- e) Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva;
- f) Ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o los de cualquiera otra persona que esté bajo su guarda o custodia;
- g) Recibir asistencia médica, psicológica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico, para ellas y sus hijos e hijas;

- h) Acceder a los mecanismos de protección y atención entre ellos el servicio de los centros de acogida para ellas y sus hijos e hijas;
- i) La verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia;
- j) La estabilización de su situación;
- k) A decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo”.

Objetivo General del programa

Contribuir a mejorar la calidad de vida de las mujeres en situación de desplazamiento forzado, a través de mecanismos de carácter nacional, regional, local y comunitario que promuevan la disminución de las violencias en las familias y la violencia sexual, a través de la concertación y participación de los actores sociales y políticos, con equidad, igualdad y teniendo en cuenta la diversidad cultural y sexual.

Objetivos específicos del Programa

- Garantizar el respeto, protección y ejercicio de los derechos humanos a las mujeres víctimas de delitos contra la integridad sexual y las violencias en las familias
- Implementar servicios integrales, específicos, expeditos, accesibles y gratuitos para la asistencia médica, psicológica, social y jurídica a las mujeres en situación de desplazamiento forzado víctimas la violencia sexual y las violencias en las familias.
- Promover la coordinación intersectorial para la implementación de acciones destinadas a la prevención, la asesoría y la recuperación de las mujeres en situación de desplazamiento forzado víctimas de la violencia sexual y las violencias en la familia.
- Prevenir embarazos e infecciones de transmisión sexual y de VH, asegurando las prestaciones de emergencia.
- Evitar la revictimización derivada de las actuaciones médicas y judiciales.
- Sensibilizar y capacitar, al personal de la fuerza pública, de salud, de educación y de justicia para la prevención y asistencia de las mujeres víctimas de la violencia sexual y las violencias en las familias
- Promover la realización de actividades de estudio, investigación y divulgación vinculadas con los delitos contra la integridad sexual y sobre las violencias contra las mujeres
- Unificar metodologías para la recolección de datos, que permitan realizar un diagnóstico de la magnitud del problema, así como el seguimiento del presente programa.
- Garantizar el acceso a la información, orientación y a la prestación de servicios
- Garantizar el control y vigilancia de las personas y establecimientos que llevan a cabo, promueven o permiten las diversas violencias sexuales, especialmente, la explotación sexual, la inducción a la prostitución y la trata de personas.

Componentes del Programa

Sensibilización y prevención	Organismos responsables
Incentivar en los centros educativos la elaboración y difusión de materiales dirigidos a la prevención de las violencias contra las mujeres y la valoración de las mujeres.	Ministerios de Educación y Cultura. Secretarías Municipales y Departamentales de Educación. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Oficinas o Secretarías Departamentales o Municipales, responsables de la política pública a favor de las mujeres.
Difundir en los centros educativos materiales producidos por el sector público y privado, que aborden las violencias contra las mujeres.	Ministerios de Educación y Cultura. Secretarías Municipales y Departamentales de Educación.

<p>Realizar jornadas con los medios de comunicación para prevenir la divulgación de imágenes y valores estereotipados que valoren la superioridad de los varones y la subordinación de las mujeres que pueden promover las violencias contra ellas o el rechazo a las personas en situación de desplazamiento.</p> <p>Realizar campañas de sensibilización sobre la gravedad de las violencias contra las mujeres en situación de desplazamiento forzado y de rechazo social a la misma.</p> <p>Promover la producción y validación de materiales de apoyo para la incorporación de temas de violencia familiar, sexual y contra las mujeres en las actividades de promoción de la salud a nivel comunitario que realiza el personal de las unidades de primer nivel de atención a la salud.</p> <p>Establecer acuerdos para el seguimiento y sistematización de experiencias de educación para la salud con las mujeres en situación de desplazamiento.</p> <p>Establecer mecanismos de supervisión y evaluación que permitan medir el impacto de las acciones preventivas.</p> <p>Sensibilizar al personal directivo de las instituciones públicas y privadas de salud para el desarrollo de actividades de promoción de la salud y prevención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres en situación de desplazamiento forzado.</p>	<p>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Oficinas o Secretarías Departamentales o Municipales, responsables de la política pública a favor de las mujeres.</p> <p>Ministerios de Educación y Cultura. Secretarías Municipales y Departamentales de Educación.</p> <p>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Oficinas o Secretarías Departamentales o Municipales, responsables de la política pública a favor de las mujeres. Ministerio de Comunicación. Comisión Nacional de Televisión.</p> <p>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Oficinas o Secretarías Departamentales o Municipales, responsables de la política pública a favor de las mujeres. Ministerio de Comunicaciones. Comisión Nacional de Televisión.</p> <p>Ministerio de Protección Social. Secretarías Departamentales y Municipales de Salud.</p> <p>Ministerio de Protección Social. Secretarías Departamentales y Municipales de Salud. Sector privado de la salud</p> <p>Ministerio de Protección Social. Secretarías Departamentales y Municipales de Salud. Sector privado de la salud</p> <p>Ministerio de Protección Social. Secretarías Departamentales y Municipales de Salud. Sector privado de la salud</p>
--	--

Componente de atención

Atención	Organismos responsables
<p>Desarrollar guía o rutas de atención institucional, así como protocolos de atención para las mujeres en situación de desplazamiento forzado, víctimas de la violencia en la familia y la violencia sexual, como parte de sus servicios, y que éstos sean divulgados entre sus funcionarios-as y las entidades operadoras de los servicios. En</p>	<p>Ministerio de Protección Social Secretarías de Salud Municipales y departamentales. Sector privado de la salud Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Secretarías o instancias municipales y departamentales responsables de la política pública para la mujer.</p>

<p>particular es importante que los operadores de los servicios cuenten con los modelos de atención para enfrentar diferenciadamente la problemática.</p> <p>Para la elaboración de los protocolos el Ministerio tendrá especial cuidado en la protección de las víctimas.</p> <p>Nota: existen guías como la resolución 412 de 2000 del Ministerio de Salud. La acción que se propone es actualizar la Guía de Atención No. 19 o “Guía de atención de la mujer maltratada” para detectar y atender las casos de violencia contra las mujeres en el marco del SGSSS.</p> <p>Definir lineamientos e indicadores básicos que aseguren una atención de calidad a mujeres en situación de violencia familiar y/o sexual, así como los servicios de rehabilitación y apoyo necesarios para prevenir posteriores complicaciones.</p> <p>Supervisar y asesorar sobre la normatividad aplicable en la atención a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres en el sector salud.</p> <p>Establecer los requerimientos para el funcionamiento de los servicios a mujeres en situación de violencia familiar y sexual, incluidos infraestructura, personal, funciones, así como los criterios de calidad que éstos deben reunir.</p> <p>Definir lineamientos y apoyos didácticos, para la capacitación de prestadores de servicios de salud sobre la normatividad y demás aspectos médico jurídicos que permitan incrementar las habilidades requeridas para la detección y atención a la violencia familiar y sexual.</p> <p>Establecer los acuerdos de colaboración con los entes territoriales para que se instrumenten las acciones y condiciones previstas para la atención de la violencia familiar y sexual en el primero y segundo nivel de atención. y supervisar el cumplimiento de los mismos.</p> <p>Extender la función de defensores públicos para la orientación y asesoramiento jurídico de las víctimas.</p>	<p>Ministerio de Protección Social Secretarías de Salud Municipales y departamentales. Sector privado de la salud Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Secretarías o instancias municipales y departamentales responsables de la política pública para la mujer.</p> <p>Ministerio de Protección Social Secretarías de Salud Municipales y departamentales. Sector privado de la salud Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Secretarías o instancias municipales y departamentales responsables de la política pública para la mujer.</p> <p>Defensoría del Pueblo</p>
---	--

<p>Así como existen defensores públicos para los sindicatos, incluyendo aquellos que ejercen violencia contra las mujeres, extender dichos beneficios a las mujeres víctimas de violencia, particularmente 1) al momento de hacer la denuncia en procesos civiles, y 2) al momento de recibir orientación acerca de sus derechos como mujer, y la manera cómo ejercerlos.</p> <p>Fortalecer la capacidad de los Consultorios Jurídicos de las universidades para orientar y asesorar a las mujeres víctimas de violencia en los trámites iniciales sobre derechos, rutas de exigibilidad y denuncia.</p>	<p>Ministerio del Interior y de la Justicia Defensoría del Pueblo</p>
--	---

Investigación e información

Investigación	Organismos responsables
<p>Elaborar un protocolo estadístico universal y homogeneizado que facilita la obtención de datos en lo nacional, municipal y departamental en las instancias de salud, de la justicia y de la policía de la violencia en la familia y sexual, contra las mujeres en situación de desplazamiento forzado.</p>	<p>Departamento Nacional de Estadísticas-DANE. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.</p>
<p>Realizar estudios e investigaciones sobre las causas, incidencia y frecuencia de la violencia familiar y la violencia sexual contra las mujeres en situación de desplazamiento forzado.</p>	<p>Ministerio del Interior y de la Justicia Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Secretarías e instancias municipales y departamentales responsables de la política pública para la mujer.</p>
<p>Creación de un área específica en el Observatorio de Género de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer sobre la violencia familiar y la violencia sexual contra las mujeres en situación de desplazamiento forzado.</p>	<p>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p>
<p>Fortalecer e incluir un módulo de violencia contra las mujeres en el SISPRO (Sistema de Información de la Protección Social, que incluye el SIVIGILA: sistema de vigilancia epidemiológica, el RUAF, incluidos en el subsistema de información en salud.</p>	<p>Ministerio de Protección Social</p>

Cobertura

El Programa de prevención y atención de la violencia sexual y las violencias en la familiar abarca a los departamentos y municipios expulsores y receptores de población en situación de desplazamiento forzado.

El Programa incluye diversos públicos de las zonas de intervención: mujeres en situación de desplazamiento forzado, autoridades, alumnas-os, docentes, organizaciones de mujeres,

miembros de organizaciones sociales de base, miembros de entidades públicas y privadas, comprometidos en la labor de prevención y lucha contra las violencias en la familia y sexual.

Financiamiento

Sistema General de Seguridad Social en Salud, teniendo en cuenta lo siguiente:

- La financiación de la atención a las mujeres víctimas de violencia se propone hacerla a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante la modificación del POS contributivo y subsidiado. Lo anterior se sustenta en que en el Capítulo IV Situación de Salud del Decreto 3039 de 2007 que entre otros reglamenta la Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, y 1122 de 2007, diagnostica la violencia como problema de salud pública, incluida la violencia contra la mujer, a pesar de lo cual, no propone medidas específicas para su prevención, detección y atención.
- Además que la atención se hace primordialmente a través de los servicios de salud contemplados en el POS contributivo y subsidiado.
- El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud o la Comisión de Regulación en Salud, CRES (Ley 1122 de 2007), tiene dentro de sus funciones las de “Definir y modificar los Planes Obligatorios de Salud (POS) que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) garantizarán a los afiliados según las normas de los Regímenes Contributivo y Subsidiado” (Artículo 7 numeral 1).
- Las medidas tomadas por la CRES, son de índole administrativo y no implica la formulación de un nuevo proyecto de Ley, o de Decreto Reglamentario, y las partidas presupuestales se encuentran garantizadas dentro del SGSSS.
- Se debe dejar explícito que la asistencia médica incluye las terapias por psicología y psiquiatría.
- Establecer claramente que en el POS la asistencia psicológica y psiquiátrica incluye las terapias individuales, grupales, y familiares.

Adicionalmente, se propone desarrollar servicios complementarios a aplicar en la atención y reparación de las mujeres víctimas de la violencia en pro de su estabilización:

- Línea única nacional de información y orientación a las mujeres víctimas de la violencia incluida en la “Línea Bienestar” (01 8000 91 8080) adscrita a la ICBF.
- Incentivos tributarios a las empresas que vinculen mujeres en situación de desplazamiento forzado, víctimas de violencia en la familia y violencia sexual, como se propone en la Ley 361 de 1997 para la integración social de las personas con limitación⁴³.
- Prioridad para el acceso a subsidios y créditos de vivienda.
- Prioridad para el acceso a cursos de capacitación laboral dictados por el SENA.
- Se recomienda coordinar con el programa de verdad, justicia y reparación acciones que incluyan a las mujeres víctimas de la violencia en la familia y la violencia sexual.
- Así mismo, desarrollar específicamente las medidas tendientes a la estabilización de las víctimas, que propendan por su autonomía e independencia, en particular la económica.

⁴³ ARTÍCULO 31. Los empleadores que ocupen trabajadores con limitación no inferior al 25% comprobada y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a los trabajadores con limitación, mientras esta subsista.

PARÁGRAFO. La cuota de aprendices que está obligado a contratar el empleador se disminuirá en un 50%, si los contratados por él son personas con discapacidad comprobada no inferior al 25%.

2-Propuesta de lineamientos al Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas⁴⁴.

Introducción

A pesar de los avances en términos de cobertura, la atención en salud de las mujeres en Colombia sigue siendo de baja calidad y extremadamente restringida, al punto de que existe una vulneración casi general del derecho a la salud.

Por un lado las grandes limitaciones del Plan Obligatorio de Salud (POS) ha puesto en grave riesgo la salud de las mujeres toda vez que encuentran restringido su derecho a acceder a una atención médica completa, que incluya tratamientos preventivos, de diagnóstico y recuperación. Así, la idea del cubrimiento de la mayoría de patologías está muy lejos de ser realidad para las mujeres colombianas puesto que sí no se encuentra limitado por las “semanas mínimas de cotización” sí lo estará por motivos de política financiera⁴⁵. Lo anterior se demuestra en primer lugar en el acceso mínimo a medicamentos, especialmente en *oncología, neurología, medicina interna, endocrinología y reumatología*⁴⁶ así aunque en Colombia se cuente “con unos ocho o diez mil medicamentos disponibles en el mercado, en el POS sólo se han incluido cerca de 600 productos”⁴⁷.

Pero, no sólo se restringen los medicamentos sino también existen barreras para acceder a exámenes paraclínicos y cirugías los cuales son negados en su mayoría “con el argumento de que el medio de contraste o medicamento requerido no hace parte del POS, lo que hace inadmisibles que un examen haga parte del plan de beneficios pero algunos de los elementos indispensables para su realización se consideren excluidos”⁴⁸.

⁴⁴ Documento elaborado por Cladem y con aportes de la Red Nacional de Mujeres Desplazadas

⁴⁵ Decreto 1938 de 1994. Artículo 14. “la aplicación del Plan Obligatorio de Salud en sus diferentes fases y niveles de complejidad se desarrollará de acuerdo con el equilibrio financiero del sistema”.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo. *La tutela y el derecho a la salud periodo 2003 – 2005*. Bogotá D.C 2007.

⁴⁷ Entrevista a Francisco Rossi en *Salud Colombia*, nº 50. Bogotá, julio-agosto 2000.

⁴⁸ Defensoría del Pueblo. Op cit.

Pero esta situación se agudiza para las mujeres vinculadas al régimen subsidiado quienes cuentan con un paquete diferenciado cuyo costo no puede exceder el 50% del régimen contributivo⁴⁹; lo que significa que la que la población con bajos ingresos, condiciones físicas inadecuadas de vivienda, sin agua potable o servicios sanitarios recibe una atención en salud que representa sólo la mitad de los pertenecientes al régimen contributivo, que tienen mejores condiciones de vida y menos riesgo de enfermedad.⁵⁰

Ante esta crisis de la salud, la población se ha visto avocada a interponer numerosas acciones de tutela, pues no sólo se ve afectado este derecho prestacional sino que es la vida la que se encuentra en grave peligro ante las arbitrariedades del sistema de salud que impide el acceso a una atención adecuada y digna. Lo anterior fue comprobado por la Defensoría del Pueblo quien encontró que “más de la tercera parte de las acciones de tutela interpuestas en Colombia demanda el derecho a la salud, las cuales se originan en la negación de servicios por falta en la entrega de medicamentos y realización de cirugías, por falta de oportunidad en citas médicas con especialistas, por mala interpretación del Manual de Actividades, Procedimientos e Intervenciones del Plan Obligatorio de Salud –Mapipos–, por autorizaciones parciales, por negligencia de las EPS, por la entrega de planes de beneficios incompletos y por falta de determinados especialistas en algunas regiones –entre otras –.”⁵¹

Otro elemento importante de la realidad de la salud en Colombia es la crisis hospitalaria que ha implicado que la red de atención de urgencias se vea seriamente afectada, llegando a situaciones de extrema gravedad como la falta de camillas, medicamentos, jeringas, herramientas de esterilización de instrumentos, entre otros, situando a los y las usuarios (as) en condiciones de atención indignas. Peor aún, ha llegado a tal punto que muchas personas han muerto en las puertas de los hospitales o han sido sometidas al coloquialmente llamado “paseo de la muerte” en el que someten al (a la) que padece una enfermedad a mendigar una atención en cualquier centro de salud.

Por otra parte es también grave el contexto de mortalidad materna, puesto que los índices reales demuestran la falta de una política integral que garantice el derecho a la salud y a la vida de las mujeres. Así, según datos del Ministerio de la Protección Social existen 67.7 defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos, cifra claramente alarmante, que resulta aún peor si se tiene en cuenta que respecto de las causas directas de mortalidad, aunque estas no son predecible sí son evitables.

A lo anterior debe sumarse la escasa oferta de programas de promoción y prevención, los cuales son de gran importancia para las mujeres en temas oncológicos, enfermedades de transmisión sexual, embarazo, entre otros, a los cuales las EPS y ARS no han otorgado la importancia que merecen al punto que muchas mujeres deben interponer tutelas para exámenes de detección temprana de enfermedades como citologías y mamografías.

Igualmente resulta preocupante la mortalidad infantil que en un 56% están asociadas con causas como la diarrea y la neumonía, enfermedades éstas que podrían evitarse si existiera una intervención integral del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida, especialmente en el acceso a servicios de agua potable, el manejo adecuado de alimentos y una atención médica oportuna.

Otro factor que constituye un problema real y serio es la penalización del aborto toda vez que anualmente se verifican unos 450.000 abortos inducidos⁵² que son practicados en la clandestinidad bajo técnicas anticuadas y sin controles respecto de las condiciones de asepsia. La mayoría de mujeres que han tenido un aborto inducido pertenecen al estrato bajo-bajo; 25%, al estrato bajo, y 22%, al medio-bajo⁵³, es decir, son las mujeres en condiciones de pobreza y con bajos niveles de

⁴⁹ Correa-Lugo, Víctor. *El derecho a la salud en Colombia. Diez años de frustraciones*. Publicaciones ILSA, Bogotá 2003

⁵⁰ Ramírez, María Eugenia. *Informe de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres en Colombia*. ILSA. 3 de octubre de 2007.

⁵¹ Defensoría del Pueblo. Op cit.

⁵² ZAMUDIO, Lucero. 1999. El aborto en Colombia; dinámica sociodemográfica y tensiones socioculturales, en *La justicia en nuestro tiempo*, Universidad Externado de Colombia, págs. 13-14.

⁵³ ZAMUDIO, Lucero, RUBIANO, Norma, WARTENBERG, Lucy, VIVEROS, Mara y SALCEDO, Hernando. *El Aborto Inducido en Colombia*. Cuadernos del CIDS. Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1999.

calidad de vida quienes están más expuestas a las consecuencias de las malas condiciones en las que son practicados⁵⁴.

Aunado a lo anterior se encuentran los casos de muertes maternas por aborto que según los datos del Ministerio de Protección Social representan la tercera causa de mortalidad materna, en la que 16 de cada 100 muertes relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio son por esta causa o sus complicaciones. Es decir, que de acuerdo con estas cifras se tendría 160 muertes maternas al año por esta causa.⁵⁵

Por otra parte, a pesar de los avances que constituyó la sentencia que profirió la Corte Constitucional en la que se despenalizó parcialmente el aborto, hoy, un año después, las complicaciones siguen vigentes, tales como la falta de un registro de información, falta de claridad para su aplicación, la inconstitucional práctica de los hospitales de declarar objeción de conciencia, las trabas administrativas toda vez que muchos prestadores del servicio solicitan documentos innecesario y someten su decisión a la valoración de un comité de ética.

En cuanto a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, existe una escasez de programas que propendan por generar mejores condiciones para tener una vida sexual placentera y sin riesgos.

Así actualmente, según la ENDS se presenta un estancamiento en el uso de métodos anticonceptivos con respecto a los años anteriores, situación que se agudiza respecto de mujeres jóvenes entre los 15 y los 19 años de edad que están unidas o casadas en las que el uso de métodos anticonceptivos fue de tan sólo el 57%, cifra igual a la del 2000. De la misma forma, entre las mujeres del mismo grupo de edad que no están casadas o unidas, pero que tienen vida sexual activa, el uso de métodos disminuyó del 81 por ciento en el 2000 a 79 por ciento en el 2005⁵⁶. Estos indicadores están relacionados, al mismo tiempo, con los bajos niveles de afiliación a servicios de salud de las adolescentes con hijos o en estado de embarazo⁵⁷.

Con respecto a la salud mental, el panorama tampoco es alentador toda vez que el 40.1% de la población en Colombia ha sufrido algún trastorno mental afectivo, de ansiedad y por uso de sustancias, en donde las mujeres sufren más trastornos de los dos primeros tipos enunciados.

Así dos de cada cinco personas presenta al menos un trastorno mental en su vida. Entre los hombres el problema más común es el abuso del alcohol, mientras que entre las mujeres es la depresión. En Bogotá se concentran la mayoría de trastornos mentales, la mayoría de los cuales son de tipo afectivo. Las mujeres presentan más alta prevalencia de plan, ideación e intento de suicidio alguna vez en la vida.⁵⁸

Sin embargo, la atención no contrasta con esta realidad ya que de cada diez individuos con un trastorno mental, sólo 1 recibe atención; y de cada 10 individuos con dos o más trastornos, sólo 2 reciben atención. Lo anterior, se encuentra asociado principalmente a la exclusión de los tratamientos de psicoterapia individual, psicoanálisis, y psicoterapia prolongada dentro del POS.

Otro tema de relevancia para las mujeres es el VIH/SIDA todas vez que ellas tanto en edad adulta como jóvenes, son más susceptibles a la infección, no sólo biológicamente, sino también como un resultado de la inequidad de sexo/género y la discriminación. Su status inferior les pone en riesgo dentro de sus relaciones y comunidades, inhibe su acceso al conocimiento y servicios de prevención

⁵⁴ Tomado de *Informe de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres en Colombia*. ILSA. 3 de octubre de 2007.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ ENDS – 2005. Pp. 114.

⁵⁷ De acuerdo con la más reciente Encuesta de Fedesarrollo, el 57,43 por ciento de las adolescentes con hijo no tiene ningún tipo de afiliación a servicios de salud, frente al 33,72 por ciento de las adolescentes embarazadas que tampoco tienen. BARRERA, Felipe e HIGUERA, Lucas J. Embarazo y Fecundidad Adolescente. Working Papers series. Documentos de trabajo Fedesarrollo. No. 24. Bogotá. Junio de 2004. Pp. 16. Tomado de *Informe de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres en Colombia*. *Ibidem*.

⁵⁸ Ministerio de la Protección Social: Informe preliminar del Estudio Nacional de Salud Mental, Colombia 2003

y cuidado⁵⁹. Lo anterior, es de notable importancia para la estructuración de los programas, ya que es necesario que exista en ellos un enfoque diferenciado que permita brindar una adecuada atención. Esta situación se agudiza cuando las EPS y ARS se niegan a practicar los exámenes de diagnóstico o a entregar los medicamentos necesarios.

Derecho al goce y protección de la salud

El derecho a la salud es un derecho humano fundamental consagrado en los Tratados y Convenios Internacionales, así como en la Constitución Política en los artículos 48 y 49, que reconocen la seguridad social y la atención de la salud como servicios públicos a cargo del Estado; salud a la que todas las personas deben tener la posibilidad de acceder. Así mismo, el PIDESC, en los artículos 9 y 12 reconoce el derecho a la seguridad social, y al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Se entiende la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones y enfermedades”⁶⁰. Además, la Corte Constitucional, en sentencias como la T-406 ha entendido el derecho a la salud no sólo como la oferta de servicios de salud sino también, por ejemplo, como el suministro adecuado de agua potable o la disposición de servicios de alcantarillado que puede, incluso, ser objeto de acción de tutela por parte de los ciudadanos⁶¹. Pero la realidad es que existen obstáculos económicos, sociales, culturales y religiosos que impiden el disfrute de la salud como un derecho para todas las colombianas y colombianos⁶².

Las mujeres en situación de desplazamiento

Las graves condiciones de vulneración del derecho a la salud se acentúa de mayor forma en la población desplazada debido a las condiciones de extrema violación de sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, en forma masiva, prolongada y reiterada.

Lo anterior, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, en el que las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional” para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedando expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad⁶³.

En este sentido, las mujeres ocupan dentro de las poblaciones afectadas por el desplazamiento un espacio preocupante y particular como consecuencia del sometimiento a un éxodo intempestivo que las sitúa temporalmente a la deriva llevando a cuevas historias de violencia y muerte.

Esta violación grave y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada amerita, en palabras de la Corte Constitucional “el otorgamiento de un tratamiento especial por parte del Estado” que a todas luces implica el reconocimiento de que el desplazamiento produce efectos diferenciados cualitativa y cuantitativamente *dependiendo de la edad y el género*⁶⁴.

⁵⁹ Ministerio de Salud. Datos *Estadísticos de la infección por VIH y el SIDA. Dirección General de Promoción y Prevención*. Subdirección de prevención. Programa Nacional de Prevención y Control de las ETS/SIDA. Fecha de corte: Julio de 1999.

⁶⁰ Organización Panamericana de la Salud: *Constitución de la OMS*. En *Documentos Básicos*. Documento n° 240. Washington, 1991. P.23

⁶¹ Correa-Lugo, Victor, *El derecho a la salud en Colombia. Diez años de frustraciones*. Publicaciones ILSA, Bogotá 2003

⁶² Ramírez, María Eugenia. Obcit.

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá, D. C., veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004).

⁶⁴ Corte Constitucional. Auto de seguimiento 218 de once (11) de agosto de dos mil seis (2006). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C

Así, las mujeres desplazadas que en su mayoría se encuentran afiliadas al régimen subsidiado⁶⁵, deben además someterse a las vicisitudes del sistema de salud, que como se analizó anteriormente, se encuentra gravemente restringido respecto de medicamentos, exámenes, médicos especialistas, programas de prevención, entre otros.

*En otras palabras, las mujeres en situación de desplazamiento son atendidas en los términos y condiciones en los que se presta el servicio de salud a la población en general, desconociendo su especial situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento. Un significativo porcentaje de las mujeres desplazadas tienen carné de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, ello no se ha traducido en un mayor acceso oportuno y de calidad a los servicios de salud, ni ha permitido que se acceda a estos servicios en entidades territoriales distintas a aquellas en las que el carné fue originalmente asignado.*⁶⁶

En los últimos años se han logrado grandes avances en materia de cobertura, lo que ha significado que cerca de un 80% de la población desplazada se encuentre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en salud. Sin embargo de acuerdo con el Centro Legal para Derechos Reproductivos⁶⁷ la mayor cobertura no implica por sí sola servicios de calidad. En general, los planes y programas alrededor de los cuales gira el Sistema adolecen de grandes deficiencias en la realidad.⁶⁸

Además, estos altos niveles de cobertura no han asegurado a mujeres el empleo de servicios según sus necesidades ni ha proporcionado medidas de superación efectiva de las limitaciones al acceso descritas anteriormente. Así, el 30% de las personas que reportaron estar enfermas durante los 30 días anteriores a la encuesta no utilizaron los servicios médicos por causas como barreras económicas, geográficas y administrativas (trámites, documentos) las cuales representa el 60% de las causas de la no utilización de servicios que adujeron las personas afiliadas al régimen subsidiado⁶⁹.

Aunado a esto, encontramos las graves condiciones de salud asociada a unas condiciones de vida más precarias que la de los pobres históricos, representadas en un mayor nivel de hacinamiento, mayor desempleo, menor escolaridad y contexto sanitario y ambiental menos adecuado. *Estas condiciones extremas de pobreza y hacinamiento a las que se ven expuestas las mujeres desplazadas – en los albergues, asentamientos temporales y lugares de recepción- facilitan la vulneración de su derecho a la salud, principalmente por su mayor exposición a la violencia y el abuso sexuales y a problemas derivados tales como el contagio de infecciones de transmisión sexual y la ocurrencia de embarazos no deseados, situación que se hace más gravosa en el caso de las niñas y adolescentes. En relación con la atención provista, las mujeres desplazadas han denunciado la mala calidad de los kits de aseo que se suministran como parte de la AHE, y su insuficiencia para las necesidades de salud sexual y reproductiva propias de las mujeres.*⁷⁰

De esta forma, los hogares de la población en situación de desplazamiento tienen una vivienda más precaria, pues éstas son construidas con materiales de mala calidad y pisos de tierra, facilitando la infestación de plagas en los asentamientos. Además tienen un menor acceso a los servicios públicos domiciliarios y un inadecuado manejo de los residuos sólidos y líquidos y más de la mitad de las viviendas no tienen sistema de conexión a alcantarillado generando una gran contaminación fecal. Estas condiciones generan un mayor riesgo de exposición a enfermedades infectocontagiosas de

⁶⁵ Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada – V informe a la Corte Constitucional*. Bogotá Junio 4 de 2008.

⁶⁶ Corte Constitucional. Auto de seguimiento 092 del catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C

⁶⁷ Centro legal para derechos reproductivos. *Derechos Reproductivos de la Mujer en Colombia: un reporte Sombra*. New York. Pp. 23 y ss. 1998

⁶⁸ Ramírez, María Eugenia. ob.cit..

⁶⁹ Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. ob.cit..

⁷⁰ Corte Constitucional. Auto de seguimiento 092 del catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C

tipo respiratorio e hídrico (infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas agudas)⁷¹, que son la mayor causa de mortalidad infantil y que encuentra mayor agudeza en la población desplazada.

Igualmente, la afectación de la salud por las condiciones de pobreza también encuentra su expresión en los altos índices de desnutrición en menores de cinco años que abarca el 17,5 %, porcentaje superior al 7% de desnutrición global para este grupo etario de la población colombiana. Además se verificó que la mitad de los y las menores presentó alguno de los síntomas de alimentación insuficiente que no puede ser compensado con el muy bajo porcentaje de hogares beneficiados de algún programa de ración alimentaria que beneficie a los y las niños y niñas, con una cobertura reportada inferior al 10% en el caso de la población desplazada según la encuesta ENV-2007.⁷²

De igual forma la salud sexual y reproductiva de las mujeres en situación de desplazamiento se ha visto gravemente vulnerado por la falta de programas de promoción y prevención, por lo que sólo una de cada cuatro personas de los grupos familiares asiste a alguno de los programas de planificación familiar, prevención del cáncer o enfermedades de transmisión sexual. Un porcentaje bajo para la expectativa de acceso universal a programas.⁷³

Por otra parte, 7,5 de cada 100 mujeres entre los 12 y 50 años estaban o estuvieron en condición de embarazo durante el año inmediatamente anterior, encontrándose una mayor magnitud de embarazos adolescentes. En coherencia con lo anterior el número promedio de hijos o hijas por mujer fue significativamente mayor en las afectadas por el desplazamiento (3 hijos o hijas) asociado con el mantenimiento del comportamiento reproductivo rural, expresado además por un inicio temprano de la maternidad.⁷⁴

Este alto índice de natalidad, se agrava si tenemos en cuenta la baja asistencia al control prenatal (60% en promedio), encontrándose las gestantes desplazadas más desprotegidas que lo reportado en el resto del país. Además, la proporción de mujeres entre 26 y 69 años que nunca se había realizado una citología fue significativamente mayor entre las mujeres afectadas por el desplazamiento (17%).⁷⁵

Por otra parte, tal y como lo expuso la Corte Constitucional, los riesgos generales propios del conflicto armado interno, contribuyen conjuntamente a generar un impacto diferencial de la violencia armada sobre las mujeres del país, que a su turno impone a las mujeres, entre otras, una serie de cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que los hombres no se ven obligados a sobrellevar, o al menos no en un nivel o a un grado comparable. En efecto, las mujeres sufren graves implicaciones psicosociales que por lo general no están en condiciones materiales ni emocionales de afrontar. Así, por ejemplo, las mujeres que han sido víctimas del asesinato de sus familiares no sólo deben experimentar el dolor propio de la pérdida, sino también las incertidumbres por el futuro, habiendo dejado atrás sus pertenencias y su patrimonio, llegando a entornos desconocidos y con responsabilidades nuevas que a su turno les imponen serias cargas emocionales y anímicas.

Al respecto, la situación no es alentadora pues a pesar de constituir un elemento de vital importancia para las mujeres que han tenido que vivenciar situaciones de extrema violencia, sufrir la pérdida de seres queridos, el desmembramiento familiar y la carga de vivir en un lugar ajeno a sus costumbres, tan sólo el 14,4% de las personas han solicitado ayuda psicológica o emocional y tan sólo el 4,95 la han recibido, lo anterior debido a que se encuentra las mismas barreras para su acceso principalmente su exclusión del POS y la incertidumbre sobre su derecho a recibirla.

Estrategias de promoción de la salud de las mujeres desplazadas

La promoción de la salud de las mujeres en situación de desplazamiento, debe estar íntimamente integrada a la prestación de un servicio médico de calidad y completo pero además y principalmente

⁷¹ Organización Panamericana de la Salud. Serie Salud y desplazamiento en Colombia. Edición Universidad de Antioquia. Medellín Marzo de 2005.

⁷² Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. ob.cit.

⁷³ Ibídem.

⁷⁴ Organización Panamericana de la Salud. Serie Salud y desplazamiento en Colombia. Ob.cit.

⁷⁵ Ibídem.

al mejoramiento de la calidad de vida, en cuanto al acceso a unas condiciones dignas como son la posibilidad de contar con servicios públicos, seguridad habitacional y una alimentación adecuada. No sólo se debe contar con un carné que la acredite como usuaria del sistema de seguridad social sino que es urgente y necesario contar con los medios sociales y económicos que permitan realizar procesos de prevención y usar los servicios médicos. No es garantía ser del sistema subsidiado sino se cuenta con una alimentación balanceada, con servicios públicos domiciliarios y con una vivienda digna.

Área de Intervención: Prevención

Formación:

- Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres, en materia civil, política, económica, social, cultura, sexual y reproductiva; los servicios y recursos disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores. *(Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006)*
- Identificar e institucionalizar nuevas formas de capacitación para empleados públicos de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), con un acercamiento integral que aborde el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y al respeto a su integridad física y psicológica incluso cuando reciban servicios públicos. *(Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006).*
- Identificar e institucionalizar nuevas formas de capacitación para empleados (as) públicos de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), con un acercamiento integral que aborde el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y al respeto a su integridad física y psicológica incluso cuando reciban servicios públicos. *(Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006)*
 - a.) Especialmente a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Protección Social, (vice ministerio de relaciones laborales, promoción social (asuntos étnicos y de género y poblaciones prioritarias entre ellas la PD), Acción Social y empleados y empleadas de EPS.
- Desarrollo por parte del Ministerio de la Protección Social, de procesos de capacitación sobre salud sexual y reproductiva, autocuidado y derechos sexuales y reproductivos tanto a hombres como a mujeres adolescentes de la población en situación de desplazamiento y receptora vulnerable. *(Informe Defensoría del Pueblo 2008).*
- Formación especializada por parte de la Defensoría del Pueblo dirigida a sus operadores y operadoras en derechos sexuales y reproductivos y garantía de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. *(Informe Defensoría del Pueblo 2008)*
- Por otra parte, todos los programas en salud para mujeres en situación de desplazamiento deben contar con un especial énfasis en la prevención, a través del acceso a exámenes especializados como la citología y mamografía, métodos de planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual, así como un componente de promoción que estimule el acceso a programas educativos sobre estos temas.
- Además, se hace necesario el diseño de programas y estrategias con enfoque diferencial, que permita identificar la raíz de la mortalidad materna así como abordar en forma efectiva las causas directas médicamente evitables.

Sistemas de Información

- Estas políticas de atención en salud deben crear canales de información que den cuenta de las características reales de la población desplazada, para que se permita tener información que sirva de apoyo al momento de la toma de decisiones, de la prestación del servicio o de la exigibilidad de los mismos.
- Identificar y crear indicadores y sistemas de monitoreo interinstitucionales en función a la implementación de la legislación y políticas destinadas a mitigar el impacto del conflicto armado en las mujeres colombianas. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Crear y mejorar sistemas y registros de información estadística y cualitativa de incidentes de violencia y discriminación contra las mujeres. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Crear mecanismos para lograr la uniformidad entre estos sistemas de información. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Implementar medidas para que estos sistemas de información reflejen adecuadamente la situación a nivel nacional y local, incluyendo incidentes de violencia y discriminación que tienen lugar en zonas ocupadas por los actores del conflicto armado. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Adoptar medidas para que estos y futuros programas desagreguen la información por sexo, edad, raza, etnia, entre otros factores. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Adelantamiento por parte de las Secretarías de Salud Municipales del registro de interrupción voluntaria del embarazo (IVE) (*Informe Defensoría del Pueblo 2008*)

Institucionalización de la temática

- El Ministerio de Protección Social contemplará en los planes nacionales y territoriales de salud un apartado de prevención e intervención integral en violencia contra las mujeres. (*Art. 12 proyecto ley violencia contra la mujer*)
- Acción Social deberá garantizar el acceso de la población en situación de desplazamiento a espacios de toma de decisiones y para que se incluyan los derechos sexuales y reproductivos como una de las líneas de acción de los Planes Integrales Unicos tanto departamentales como municipales (*Informe Defensoría del Pueblo, 2008*)
- El Ministerio de la Protección Social, los entes territoriales y el Comité Interinstitucional deberán articular la oferta en salud, para que fortalezca el proceso de descentralización de la política pública en materia de salud sexual y reproductiva dirigida a la población víctima del desplazamiento (*Informe Defensoría del Pueblo, 2008*)
- Diseñar e implementar una política con acciones positivas para reconocer y hacer efectivos los derechos de las mujeres en términos de la atención y acompañamiento integral y multidisciplinario en materia de salud, justicia, educación y económica de las mujeres desplazadas, que aborde adecuadamente sus necesidades a corto y largo plazo. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).

- Abordar en las políticas públicas y programas estatales las necesidades específicas de las mujeres desplazadas y sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En especial, adoptar medidas para garantizar la protección de sus derechos sexuales y reproductivos. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Adoptar medidas para que las instancias estatales, sobretodo las que proveen servicios de salud a las mujeres desplazadas, respeten y protejan sus derechos y necesidades de salud y de salud reproductiva y otorguen servicios e información adecuada. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Es urgente que el Estado intervenga de manera integral las causas de mortalidad infantil especialmente la diarrea y la neumonía, a través de programas que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de los niños y niñas, especialmente en el acceso a servicios de agua potable, el manejo adecuado de alimentos y una atención médica oportuna. Estos también deben incluir soluciones respecto de los altos índices de desnutrición y alimentación insuficiente en menores como los son comedores comunitarios para población desplazada.
- Crear mecanismos de coordinación y comunicación entre los programas y servicios nacionales y locales destinados a mujeres víctimas de violencia y discriminación agravadas por el conflicto armado. Estos mecanismos deben favorecer la coordinación entre todos los programas a nivel nacional y entre los programas implementados a nivel nacional y los locales. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).

Área de intervención: ATENCIÓN

- Debe seguirse avanzado para obtener un 100% de la población desplazada asegurada, lo que implica la eliminación de las barreras de la falta de reconocimiento de la población no incluida en el registro oficial, el mantenimiento de la excepción de pagos por los servicios, y la garantía de la supresión de los impedimentos para la atención derivadas de los complejos mecanismos de cobro por parte de los prestadores a los aseguradores en los lugares de expulsión.
- Así mismo, deben superarse las barreras geográficas por medio de la implementación de servicios de salud en la comunidad, a través de los centros médicos de barrio y brigadas. Igualmente, se requiere que exista un compromiso real y serio de las EPS y ARS para la apropiación de trámites expeditos, ágiles y sencillos y que además cuenten con puntos de información eficaces para el asesoramiento y respetuosos de la dignidad de las mujeres desplazadas.
- Ampliar el contenido de los planes y la definición de un conjunto de garantías explícitas que contengan las intervenciones prioritarias de atención en salud. Tales intervenciones deben cumplir con las condiciones integrales (el conjunto de prestaciones individuales y colectivas para responder a las distintas y diferenciadas necesidades), oportunas (de fácil, cercano e inmediato acceso), continuas (en toda la complejidad de la atención, en el tiempo y con el mismo prestador) y de calidad, y responder tanto al carácter diferencial como a la atención preferencial y la acción afirmativa necesarios para enfrentar los riesgos y necesidades en salud mental, salud sexual y reproductiva, salud infantil, atención de enfermedades agudas y crónicas prevalentes, saneamiento ambiental y condiciones de la vivienda, nutrición y demás problemas reconocidos en la población y contenidos en el derecho, además del reconocimiento y acogimiento de los saberes y prácticas tradicionales que defienden las comunidades indígenas.”⁷⁶

⁷⁶ *Ibidem*.

- Eliminación de barreras de acceso al POS, para permitir que la población desplazada reciba de manera oportuna y precisa los medicamentos y la atención especializada a fin de que se superen las barreras de acceso a estos servicios. Requiere lo anterior, una reforma impulsada desde el Gobierno Nacional y la Comisión de Regulación en Salud, que revise y ajuste el Plan Obligatorio de Salud de ambos regímenes, teniendo en cuenta criterios de equidad, costo-efectividad y avances tecnológicos. (Defensoría del Pueblo. *La tutela y el derecho a la salud periodo 2003 – 2005*. Bogotá D.C 2007.)
 - Modificar la Resolución 5261 de 1994 (Mapipos) con el fin de lograr un instrumento que describa cabalmente los procedimientos y actividades que se encuentran en el POS y POS-S, de tal forma que no quede en manos de los funcionarios de las entidades aseguradoras la interpretación de su contenido para negar solicitudes que “en su concepto” no hacen parte del Plan Obligatorio de Salud. (Defensoría del Pueblo. *La tutela y el derecho a la salud periodo 2003 – 2005*. Bogotá D.C 2007.)
 - Obligatoriedad de un programa de farmacovigilancia de los medicamentos, con el fin de establecer la calidad de los que hacen parte del POS, como responsabilidad de los profesionales médicos y el deber de los pacientes de informar a su médico los efectos adversos de los medicamentos que consumen. (Defensoría del Pueblo. *La tutela y el derecho a la salud periodo 2003 – 2005*. Bogotá D.C 2007.)
 - Acceso al paquete de servicios iniciales mínimos en servicios de salud reproductiva que establecen los estándares internacionales básicos para estas situaciones. Este paquete de servicios iniciales mínimos, incluye un conjunto de actividades prioritarias para evitar el exceso de morbi-mortalidad neonatal y materna, reducir la transmisión de VIH y otras ETS, evitar y manejar las consecuencias de la violencia sexual, y proveer servicios globales de salud reproductiva en los días o semanas siguientes a una emergencia. (Corte Constitucional. Auto de seguimiento 092 del catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C)
 - Programa específico de atención psicosocial, en forma urgente, oportuna e idónea, para superar los diversos traumas inherentes a su situación, reconstruir sus proyectos de vida, cumplir con sus frecuentes obligaciones como proveedoras de núcleos familiares, y adaptarse e integrarse a su nuevo entorno.
 - Debe superarse la desarticulación en las acciones que no resuelven la necesidad de atención de las mujeres desplazadas y que por el contrario es urgente que haga parte del proceso de recuperación física y psicológica ante los hechos de violencia intrínsecos al desplazamiento forzado. Este tipo de intervenciones deben comprender no sólo la atención a nivel personal e individual, sino también el ámbito social e institucional, en las que se tenga en cuenta la percepción del desarraigo, las dinámicas familiares y los espacios de socialización del individuo como ser social.⁷⁷
 - Las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas, requiere de programas estatales específicos de acompañamiento psicosocial que incorporen el enfoque diferencial exigido por su condición de sujetos de protección constitucional reforzada, a la luz de lo dispuesto por el Decreto 250 de 2005, que exige que el apoyo psicosocial se brinde en concordancia con las características poblacionales de género, edad y etnia de las personas beneficiarias. (Corte Constitucional. Auto de seguimiento 092 del catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C)
- a.) Desarrollar programas de capacitación para que mujeres afrocolombianas e indígenas puedan ofrecer apoyo psicosocial a víctimas de desplazamiento de su misma raza y etnia. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).

⁷⁷ Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. ob.cit.

Crear condiciones y eliminar requisitos burocráticos e ineficientes para facilitar que las mujeres desplazadas ingresen al registro y al sistema de salud nacional. Crear medidas de seguridad efectivas para que las mujeres puedan registrarse y obtener servicios de salud. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).

Área de Intervención: Asignación de recursos

- Se requiere la implementación de una política pública específica y comprometida, con el concurso del Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo técnico en materia financiera y presupuestal del Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación Nacional, a través de una estricta reglamentación sobre contenido y alcance de programas de atención psicosocial, competencias y responsabilidades institucionales, recursos financieros, rutas de atención y procedimiento para la atención de la población en situación de desplazamiento con énfasis en niños, niñas y adolescentes⁷⁸
- Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada que cuente con un *presupuesto suficiente y oportunamente disponible*.
- Implementar mayores recursos estatales asignados a entidades encargadas de prestar servicios e implementar programas para mitigar los efectos del conflicto armado en las mujeres. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).

⁷⁸ *Ibidem*.

3- Propuesta de lineamientos al Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada⁷⁹

1. Introducción

La generación de ingresos a través del acceso a oportunidades laborales constituye la arista fundamental del análisis de la feminización de la pobreza en Colombia, especialmente lo que respecta a las condiciones de vida de las mujeres en situación de desplazamiento. En este sentido, son las mujeres quienes se ven más afectadas por la alta concentración de la riqueza expresada tanto en privación de la posibilidad de satisfacer necesidades básicas, así como en la privación de los medios para satisfacerlas.

Por lo anterior, analizar la pobreza desde las mujeres hace necesario visibilizar las “diversas relaciones de poder, ligadas a las exclusiones, desigualdades y discriminaciones de género en el mercado laboral”⁸⁰ que implica que el desempleo sea mayor entre ellas, mientras el salario por el mismo trabajo sea menor que el de los hombres y que las mujeres sean las que en mayoría componen el sector de trabajo informal representando el 60 por ciento de los 550 millones de trabajadores pobres en el mundo, que sobreviven con menos de US\$1 por día.

Lo anterior, aunado a las graves condiciones de desigualdad en las que las mujeres acceden al mercado laboral y la fuerte división por “ramas de actividad económica en la que las mujeres asumen mayoritariamente roles que tradicionalmente han asumido, como el servicio doméstico, la salud y la educación”⁸¹, pero no sólo el trabajo externo sino también y ante la reticencia de los hombres para asumir roles de crianza y domésticos, son las mujeres las encargadas de realizar el trabajo en el hogar lo que hace que ellas se encuentren sometidas a una triple jornada.

Así, según una encuesta aplicada a 113 mujeres trabajadoras de cinco regiones del país, el 97% de las mujeres dedica parte de su tiempo diario al trabajo doméstico no remunerado, así trabajen en el sector público o en el privado, manteniéndose como responsabilidad principal de las mujeres el trabajo en el hogar para la sobrevivencia diaria y generacional⁸² lo que en consecuencia genera que las mujeres inviertan mayor tiempo que los hombres a estas actividades y en general jornadas de trabajo más largas que van en detrimento de sus niveles de salud, participación ciudadana y recreación⁸³.

Igualmente, las opciones de vinculación laboral son sustancialmente menores, asociado principalmente con la discriminación a las mujeres gestantes, las creencias producto de una cultura *machista*, así como las pocas opciones de horarios flexibles para mujeres cuidadoras.

Las mujeres en situación de desplazamiento

Estas condiciones de pobreza y exclusión que se presenta con mayor ahínco en las mujeres colombianas se ven gravemente agudizadas cuando éstas se presentan en la población en situación de desplazamiento debido a las condiciones de vulnerabilidad extrema representada en la violación de sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital, en forma masiva, prolongada y reiterada.

⁷⁹ Documento elaborado por Cladem con aportes de la Red Nacional de Mujeres Desplazadas y de Pastoral Social.

⁸⁰ Arriaga, Irma. “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicado en la Revista de la CEPAL N° 85.

⁸¹ Garzón, Clara Stella. *Diagnóstico de género población de Soacha*. Bogotá, UNIFEM, 2005, p. 47.

⁸² Tomado de “La reforma laboral y las mujeres en Colombia más trabajo y menos calidad de vida”, Campaña Comercio con Justicia: Mis derechos no se negocia. Bogotá, 2006

⁸³ CEPAL “Panorama Social de América Latina 2002-2003”. Acceso en: http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo_III_2003_esp.pdf

Lo anterior, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, en el que las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional” para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedando expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad⁸⁴.

En este sentido, las mujeres ocupan dentro de las poblaciones afectadas por el desplazamiento un espacio preocupante y particular como consecuencia del sometimiento a un éxodo intempestivo que las sitúa temporalmente a la deriva en cuanto a las formas de subsistencia, llevando a costas la responsabilidad de garantizar la crianza y el cuidado de sus familias pero ahora en condiciones más hostiles, sin arraigo y habiendo perdido, muchas veces, a su compañero proveedor y en general encontrándose totalmente desarticuladas sus estructuras sociales, económicas y familiares.

Así mismo, ha considerado la Corte Constitucional que el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres y sus numerosas facetas de género, con la nueva serie de violencias, inequidades e injusticias que de allí se derivan, son catalizados significativamente por la *invisibilidad* del problema, particularmente a nivel oficial. Esta invisibilidad se traduce en la inexistencia de una política pública específica para responder de manera efectiva a las distintas facetas de género del desplazamiento interno, así como al impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre la mujer, inexistencia que se ha acreditado con claridad meridiana ante esta Corporación. Al propiciar la configuración de cuadros abiertamente lesivos del principio de dignidad humana, tal invisibilidad constituye un eslabón más en la cadena de inequidades e injusticias que se cierne sobre las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

De esta forma ha descrito la Corte, que esta invisibilidad se traduce en que no se cuenta, dentro de las categorías de medición e indicadores aplicados para dar cuenta del conflicto armado colombiano, con instrumentos conceptuales específicos para detectar los distintos tipos de violencias que deben afrontar las mujeres en el marco del conflicto, así como de su impacto de género desproporcionado en términos cuantitativos y cualitativos. Esta es una de las causas más obvias e inmediatas de la invisibilidad del problema de las mujeres frente al conflicto armado y el desplazamiento interno.

Ante lo cual concluye, que difícilmente puede haber una respuesta oficial apropiada en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzado.

Esta violación grave y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada amerita, en palabras de la Corte Constitucional “*el otorgamiento de un tratamiento especial por parte del Estado*” que a todas luces implica el reconocimiento de que el desplazamiento produce efectos diferenciados cualitativa y cuantitativamente *dependiendo de la edad y el género*⁸⁵.

Así el análisis desde las mujeres, permite visibilizar que las mujeres desplazadas no sólo se encuentran expuestas a la discriminación producto de la estructura patriarcal de marginalización y exclusión habitual, sino además a las específicas necesidades y problemas del desplazamiento que no son experimentados ni por las mujeres no desplazadas, ni por los hombres desplazados⁸⁶.

De esta forma, la sobrecarga o triple jornada que habitualmente sufren las mujeres afecta especialmente a las que se encuentren desplazadas producto de la relación que hay entre la

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá, D. C., veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004).

⁸⁵ Corte Constitucional. Auto de seguimiento 218 de once (11) de agosto de dos mil seis (2006). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C

⁸⁶ Corte Constitucional. Auto de seguimiento 092 del catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C

reafirmación de los roles tradicionales de género y los nuevos roles que tiene que asumir la mujer en el contexto del desplazamiento⁸⁷, estrechamente relacionados con la *asunción abrupta del rol de jefatura el cual les impone cargas extraordinarias que en sí mismas dificultan su desempeño económico; por ejemplo, cuando se trata de mujeres con hijos pequeños, para los cuales no existen guarderías disponibles, que deben dejar bajo el cuidado de otro familiar o de conocidos mientras la mujer realiza sus actividades de generación de ingresos – ello redundando en que, o bien las mujeres desplazadas simplemente no tienen tiempo para capacitarse o trabajar, o bien acceden a oportunidades laborales y productivas luego de afrontar y sortear cargas extraordinarias que no están constitucionalmente obligadas a soportar.*⁸⁸

Lo anterior implica que las mujeres desplazadas deban salir a emplearse generalmente en la informalidad como “rebusque”, debido a los bajos niveles de escolaridad y las escasas oportunidades de empleo, en la producción de alimentos, trabajo doméstico, ventas ambulantes, conservando los roles de cuidado y manteniéndose como las mayores responsables de la satisfacción de necesidades básicas del núcleo familiar. Así, en la *práctica, las mujeres víctimas del desplazamiento son las que facilitan procesos de adaptación, gestión de recursos, priorizan el bienestar de los otros, es decir, desarrollan actividades de protección, aun en las condiciones más precarias.*⁸⁹

Además de lo anterior, “debido al desplazamiento forzado, muchas mujeres sufren de manera profunda los efectos de la discriminación al verse obligadas a aceptar condiciones laborales degradantes, con nulas garantías de seguridad social y remuneraciones indignas por su trabajo”⁹⁰ así como “muchas jóvenes en situación de desplazamiento se han visto expuestas a la explotación por parte de las redes de prostitución o de trata de personas, que aprovechan su situación para involucrarlas en esta forma de vida que para algunas se presenta como alternativa de supervivencia”.

En este mismo sentido, la Corte concluyó la forma en la que la violencia ejercida en el conflicto armado interno colombiano victimiza de manera *diferencial y agudizada* a las mujeres, porque (a) por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, entre las que se encuentra el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento;-y (b) como víctimas sobrevivientes de actos violentos que se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, las mujeres deben sobrellevar cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que no afectan de igual manera a los hombres.

De esta manera, como lo ha dicho la Corte Constitucional las mujeres en situación de desplazamiento se enfrentan a obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas como también a la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica⁹¹.

En este sentido, *las mujeres desplazadas en respuesta a las apremiantes necesidades suyas y de sus grupos familiares, aunadas a las dificultades que deben afrontar en su inserción al sistema educativo y en el acceso a oportunidades productivas, las mujeres desplazadas se ven obligadas con significativa frecuencia a buscar alternativas laborales en el servicio doméstico o en el mercado informal, espacios tradicionalmente excluidos de las garantías provistas por el derecho laboral, sub-remunerados y catalizadores de la perpetuación de estructuras discriminatorias,*

⁸⁷

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ Rurada Pilar. “Las mujeres dan protección... las mujeres necesitan protección”. Ponencia presentada en el Foro sobre prevención y conflicto armado”, p. 5.

⁹⁰ Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. *VI Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia 2002-2006*. Diciembre de 2006. Bogotá D.C

⁹¹ Corte Constitucional. Auto 092 de 2006. op cit.

*trabajos degradantes y roles femeninos considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, que les hacen particularmente vulnerables a la explotación doméstica y laboral, así como a la trata de personas hacia el exterior y el interior del país con fines de explotación económica. En efecto, como resultado de los diversos obstáculos económicos que deben afrontar las mujeres desplazadas, el trabajo doméstico marcadamente subremunerado, los oficios del sector informal y la prostitución continúan siendo las opciones últimas a las que aquellas se ven abocadas.*⁹²

Derecho de las mujeres al Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas en condiciones dignas y equitativas

En el Auto 092 de 2008, la Corte recuerda las obligaciones estatales en el ámbito internacional de los Derechos Humanos, derivadas del derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia, las cuales están plasmadas, principalmente, en (a) la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷, (b) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸, (c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (d) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹⁰, y (e) la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, también obligan a las autoridades a adoptar un enfoque de prevención del desplazamiento forzado que sea lo suficientemente diferenciado como para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre las mujeres. Tales obligaciones internacionales, sintetizadas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consisten en que (a) *“Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas”* – Principio 5-; y (b) *“Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual”* – Principio 6-.

En cuanto al asunto específico de la prevención de la violencia contra la mujer, que se expresa en los distintos riesgos de género específicos que afectan a las mujeres en el contexto del conflicto armado y de la cual el desplazamiento forzado es una manifestación y una secuela típica y compleja, debe recordarse lo dispuesto en el Artículo 7 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en virtud del cual los Estados Partes se obligan a *“adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...) (b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”*.

De esta forma, el derecho de las mujeres al acceso a oportunidades laborales y productivas, el cual se encuentra estrechamente vinculado a la garantía de una vida en condiciones dignas y equitativas que permita contar con los medios necesarios para salvaguardar la vida y la integridad personal así como la de su familia y así evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano. Así, este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

Este derecho fundamental busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona, en consecuencia, contra toda forma de degradación que comprometa no sólo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco.

En este sentido el derecho de la mujer a un trabajo libremente escogido y aceptado, con salario y condiciones equitativas y satisfactorias, se encuentra enmarcado, en primera instancia, en la Constitución Nacional que establece en el artículo 1º que Colombia es un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista; fundado en *“el respeto a la dignidad humana, en el trabajo*

⁹² *Ibidem.*

y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general”⁹³. Así, el propósito fue el reconocimiento de derechos, estableciendo y extendiendo los derechos de segunda y tercera generación.⁹⁴

De la misma forma, dentro de los compromisos internacionales producto de la ratificación de tratados tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Colombia reconoce en los artículos 6 y 7 el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren un salario equitativo por trabajo de igual valor sin discriminaciones, unas condiciones dignas de existencia, seguridad e higiene en el trabajo, oportunidades de ser promovido y disfrute del descanso y limitación razonable de las horas de trabajo.⁹⁵ Igualmente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en su artículo 11 se consagra el compromiso de los Estados partes de asegurar a la mujer condiciones de igualdad en el trabajo, el empleo, la remuneración, la seguridad social, etc.

En cuanto a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que *definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración*, se establece el derecho de los y las desplazados(as) internos a un nivel de vida adecuada a sí como el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en actividades económicas.

En Colombia, se incorporó en la legislación nacional en la Ley 387 de 1997 disponiendo la obligación del Estado de realizar acciones de mediano y largo plazo con el fin de generar condiciones económicas y sociales para la población desplazada.

En este sentido, la generación de ingresos debe garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el marco del retorno voluntario, la integración local o el reasentamiento en zonas rurales o urbanas⁹⁶ así como asegurar la participación de las mujeres desplazadas en los procesos de caracterización en los cuales se identifican las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, sus necesidades particulares, conocimientos y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que pueden acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual o colectiva, o de vincularse al mercado laboral”⁹⁷.

Estrategias de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada

Estos programas deben tener como objetivo fundamental la inserción de las mujeres en el mercado laboral y productivo en condiciones dignas, que permitan una efectiva superación de la marginalidad económica en términos de que sea factible que a través de ellos se logre obtener unos ingresos que garanticen el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento.

Área de Intervención: Prevención

Formación

- Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres, en materia civil, política, económica, social,

⁹³ Constitución Política de Colombia. 1991

⁹⁴ Ramírez, María Eugenia. INFORME DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS MUJERES COLOMBIA. ILSA. Bogotá D.C. Octubre de 2007.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ ACNUR, “Enfoque diferencial y el proceso de la sentencia T-025”, en: Balance de política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia: enero 2004 – abril 2007, inédito. Tomado de [...]

⁹⁷ *Ibidem*.

cultura, sexual y reproductiva; los servicios y recursos disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)

- b.) Especialmente en el programa de acceso a oportunidades laborales y productivas resulta importante, difundir sobre el deber de respetar los derechos laborales de las mujeres especialmente sobre jornada reglamentaria, salario y obligaciones del empleador.
 - c.) Formación en derechos laborales para las mujeres, con herramientas prácticas para la exigibilidad social, política y jurídica.
 - d.) Difusión acerca de los servicios y recursos disponibles para las mujeres en caso de explotación laboral y trata de personas con fines de explotación económica y las consecuencias jurídicas para los perpetradores.
- Identificar e institucionalizar nuevas formas de capacitación para empleados (as) públicos de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), con un acercamiento integral que aborde el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y al respeto a su integridad física y psicológica incluso cuando reciban servicios públicos. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)

- b.) Especialmente a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Protección Social, (vice ministerio de relaciones laborales, promoción social (asuntos étnicos y de género y poblaciones prioritarias entre ellas la PD), SENA , Acción Social y operadores privados que gestionan programas de generación de ingresos, capitalización micro empresarial de mini cadenas productivas.

Sistemas de Información

- Se deberá fortalecer la base de conocimientos sobre todas las formas de violencia contra la mujer para documentar la formulación de políticas y estrategias. (*Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer 2006*)
 - a.) En esta misma línea, resulta indispensable un proceso real y serio que parta de la edificación del estado de arte hacia la inclusión y el reconocimiento de los saberes con los cuales llegan las mujeres a los procesos, *partiendo de las diferencias entre las mismas mujeres según su edad, su origen territorial y su etnia. Así, todos los programas de generación de ingresos deben ser conscientes de estas diferencias y a partir de ellas realizar su construcción.*⁹⁸
- Diseñar indicadores de impacto para medir la efectividad y alcance de las medidas y servicios de apoyo estatales para mitigar el impacto del desplazamiento forzado en mujeres de diferentes razas, etnias y edades. Los cuales deberán tener en cuenta, el carácter de la inserción laboral, las condiciones de empleo informal y subempleo, el acceso a micro créditos, el estado de desarrollo de las unidades productivas, la efectividad de los procesos de inserción económica de las mujeres, el mejoramiento de los ingresos, el tiempo de contratación, entre otros.
 - a.) Es necesario que la valoración de la gestión oficial se realice no sólo cuantitativamente sino también (y más importante aún) en términos de restablecimiento de derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, por lo que todo balance de cuentas deberá “establecer el grado de avance, estancamiento y retroceso en el goce efectivo de los

⁹⁸ Fundación Mujer y Futuro (Costa Atlántica). “Anotaciones en torno a una Política Pública de generación de ingresos desde un enfoque diferencial de género”. Documento Interno de trabajo. Barranquilla (2006)

derechos a partir del aporte que cada servicio o programa público hace, dejando de lado la primacía homogeneizante de la oferta pública”.⁹⁹

- Deberá construirse un sistema de acceso a información, especialmente respecto a trámites relacionados con accesos a créditos y subvenciones, así como a programas de capacitación técnico productiva, con término razonable para reunir los requisitos y conocer la propuesta de inserción.
 - a.) Este sistema de información deberá contar con equipos técnicos que deberán tener suficiente formación humana en equidad de género y derechos humanos de las mujeres, con capacidad de realizar comunicaciones claras y comprensivas capaces de incorporar con eficacia el objetivo de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en situación de desplazamiento.
- Crear mecanismos de coordinación y comunicación entre los programas y servicios nacionales y locales destinados a mujeres víctimas de violencia y discriminación agravadas por el conflicto armado. Estos mecanismos deben favorecer la coordinación entre todos los programas a nivel nacional y entre los programas implementados a nivel nacional y los locales. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)

Institucionalización de la temática

- Inclusión -en los planes de desarrollo municipal y departamental- una línea específica sobre política pública de inserción productiva y laboral de las mujeres en situación de desplazamiento.
- En materia de acceso a la educación, otorgar cupos escolares y ofrecer programas de capacitación técnica a mujeres y niñas en situación de desplazamiento, a fin de que ellas tengan mayores oportunidades de restablecerse a nivel socioeconómico después del desplazamiento. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)
 - a.) Programas integrales de capacitación técnico productivas a través del SENA, de acceso a la Educación Superior con cupos especiales en instituciones públicas y privadas.
 - b.) Los programas deberán respetar los saberes propios de las mujeres, contar horarios flexibles y con la posibilidad de acceder prioritariamente a programas de bienestar para sufragar costos de transporte, implementos educativos, entre otros.
 - c.) Deben además *superar el enfoque hacia labores consideradas femeninas en una sociedad con rasgos patriarcales, o que exigen bajos niveles de cualificación y reciben niveles similarmente bajos de remuneración, con lo cual se perpetúa el ciclo de discriminación al que han estado usualmente expuestas*¹⁰⁰.
- Los programas de inserción deberán tener enfoque de atención integral de las necesidades de las mujeres en sí mismas como sujetas de derecho, *que superen la actual concepción de programas que parten de la mujer como estrategia que permite asegurar el bienestar de otros miembros familiares, como familias en acción*, toda vez que muchas de ellas no son cabeza de familia.
- Así mismo, los programas de generación de ingresos deben permitir su sostenibilidad en el tiempo articulados a la economía regional que posibilite su inserción a largo y mediano

⁹⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Auto de seguimiento 092 del catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C

plazo, superando los proyectos actuales de baja rentabilidad y asociados al mercado informal y a los roles tradicionalmente asumidos por las mujeres.

- Incorporar un *proceso de capacitación donde participen las mujeres así como sus parejas, si existen, donde uno de los ámbitos prioritarios sea la equidad entre hombres y mujeres y la reconstrucción de otros referentes de masculinidad y feminidad diferentes a los tradicionales.*¹⁰¹
- Proyectos integrales que den solución a la realidad como cuidadoras de muchas mujeres que en un gran porcentaje impide el acceso a las oportunidades de trabajo, por lo que debe contarse en los programas, con posibilidades de acceso a espacios adecuados y asequibles para el cuidado de personas a su cargo, como lo son cupos en jardines infantiles así como en instituciones que trabajan con personas discapacitadas.
- Así mismo deberán tener en cuenta la incompatibilidad de los modelos de desarrollo entre la visión afrocolombiana y étnica y la visión neoliberal basada en la acumulación de capital y la desintegración del hombre con la naturaleza¹⁰²

Área de intervención: Atención

- Respecto a la facilitación del acceso a oportunidades laborales se hace necesario implementar incentivos a las empresas que generen empleos, regido bajo criterios que logren medir que efectivamente se emplee a mujeres en situación de desplazamiento y que la contratación cumpla con los principios de estabilidad (contratos a un año como mínimo) y progresividad (posibilidades de ascensos, aumento salarial anual), que sea de tipo laboral (cumplimiento de las prestaciones sociales, horarios) así como su medición en términos cuantitativos como requisito para acceder a los beneficios.
 - a.) También debe tenerse como objetivo la superación de la sobrecarga laboral de las mujeres incorporando medidas compensatorias en todas las fases de la política para la población en situación de desplazamiento.¹⁰³
 - b.) Igualmente todos los programas de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas deben *contar con un proceso de acompañamiento (psicosocial y empresarial) permanente y cercano con un ratiom de diez familias, una actitud de escucha y respeto, una capacidad orientativa aguda a la hora de buscar caminos de inserción*¹⁰⁴, que permita la evaluación concienzuda de los proyectos viables económicamente, así como la gestión con entidades públicas y privadas para la apertura de ofertas laborales respetuosas de los derechos de las trabajadoras y estables.
- Por otra parte, el acceso a oportunidades productivas debe basarse en la organización socio productivo de las mujeres desplazadas, que fortalezca la integración de cadenas productivas a través del aumento y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Estas deben estar acompañadas de medidas complementarias en materia financiera, asistencia técnica, capacitación y comercialización, que posibilite el fortalecimiento de un sistema de microfinanzas.
 - a.) Lo anterior hace necesario que exista un equipo técnico que estudie la viabilidad y sostenibilidad de los negocios a emprender y fortalecer, pero que también establezca programas que busquen facilitar el acceso de los productos elaborados por las mujeres desplazadas al mercado, en condiciones que permitan competir.

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² *Ibidem.*

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*

- b.) Se debe contar además con un equipo de profesionales en un ratium de diez familias por trabajador o trabajadora sicosocial y empresarial, encargado de estar en constante valoración del contexto económico facilitando tipologías de emprendimiento y construyendo un banco de ofertas laborales dignas para las mujeres en situación de desplazamiento (vínculos con iniciativas empresariales con capacidad de insertar mujeres en situación de desplazamiento).¹⁰⁵
- Debe determinarse el monto de la subvención que se dará a cada organización socio productiva, en la medida de que ésta permita efectivamente emprender o fortalecer negocios que superen la marginalidad, así como unas condiciones de desembolso eficaces para el mismo objetivo.
 - a.) Es necesario que el sistema de créditos sea asequible y conciente de las limitaciones económicas de las mujeres, superando la actual política de créditos que cercena la posibilidad de acceso toda vez que las mujeres por lo general no poseen los documentos o no cumplen con los requisitos de garantía exigidos al resto de la población.
 - b.) Superar la actual política financiera de otorgar medidas asistenciales fragmentarias consistes “en la provisión de subsidios en dinero, como el que asigna el programa “Familias en Acción”, que por ende sólo busca atender a aquellas personas o familias en situación de desplazamiento que se encuentran a medio camino entre el acceso al paquete de Atención Humanitaria de Emergencia –AHE- y el inicio del componente de Estabilización y Consolidación Socioeconómica”¹⁰⁶.

Área de Intervención: Asignación de recursos

- Los Estados deberían asignar recursos y financiación suficientes a los programas destinados a tratar de resolver y reparar los casos de violencia contra la mujer. Si no se pone freno a esta violencia los costos sociales, políticos y económicos serán enormes, lo que obligará a realizar inversiones proporcionales en la seguridad de la mujer. Dicho esfuerzo requiere un aumento de la voluntad política expresada mediante una mayor aportación de recursos financieros y humanos. (*Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer 2006*)
- Poner en práctica de manera adecuada la legislación nacional y las políticas públicas existentes destinadas a proteger a las mujeres contra actos de violencia y discriminación y sus consecuencias en materia civil, política, económica, social y de salud y asignar suficientes recursos para su aplicación efectiva a nivel nacional y local. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)
- Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada que cuente con un presupuesto suficiente y oportunamente disponible.
 - a.) Además, es necesario una merma a la responsabilidad de los entes territoriales comprometiendo en mayor medida los recursos del sector central, toda vez que el financiamiento de la atención al desplazamiento forzado por parte de los gobiernos territoriales dependen de los recursos que reciben por transferencias del Sistema General de Participaciones, los cuales se encuentran destinados a cubrir las inversiones en el sector salud y educación “con lo que componentes claves para la estabilización socioeconómica como vivienda y generación de ingresos tienen menos asignaciones”¹⁰⁷ y que además están siendo seriamente afectadas por el menor crecimiento de los recursos a transferir afectándose el proceso de restablecimiento de derechos de las mujeres en situación de desplazamiento.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ Góngora Tapia, Edwin. *Análisis de componente financiero de la política pública de atención al 2002-2010*. CODHES.

¹⁰⁷ *Ibidem.*

4-Propuesta de lineamientos al Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años¹⁰⁸.

RESUMEN

Del total de población incluida en el RUPD el 54% son mujeres y entre ellas cerca del 90% provienen de áreas rurales y/o comparten los serios problemas educativos de las mujeres campesinas: no acceso o abandono temprano de la escuela, ingreso precoz al mundo del trabajo agropecuario, maternidad juvenil, escasas oportunidades para estudiar, capacitarse, acceder a los servicios públicos, la salud, el crédito para así ampliar las oportunidades y alcanzar una vida con calidad. Estas condiciones tan negativas se ven agudizadas por el conflicto armado que agudiza la desescolarización femenina.

No existen programas educativos especializados en atender las condiciones difíciles de las mujeres desplazadas: los espacios, los calendarios y horarios, los currículos y estrategias pedagógicas no responden a sus condiciones especiales, lo cual produce los altos niveles de analfabetismo entre las mujeres desplazadas que oscila entre el 13 y el 17%, el promedio de años de escolaridad entre ellas es solo de 4 años y los altos índices de abandono escolar. Lo anterior se relaciona con las precarias condiciones socio-económicas en que deben vivir estas mujeres incrementando el grave problema de feminización de la pobreza.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA Los lineamientos que aquí se presentan tienen como objetivo garantizar a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado que el ejercicio del derecho a la educación se traduzca en que aprendan a adquirir conocimientos y a desarrollar habilidades y capacidades para reconstruir sus proyectos de vida personales, familiares y/o comunitarios, así como para asumir un rol protagónico en la construcción de una sociedad reconciliada alrededor de la equidad, la democracia y la paz. Alcanzar este objetivo supone el diseño, montaje y desarrollo sistemático de un programa educativo liderado por el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación orientado a la materialización de éste derecho en varios sentidos complementarios entre sí: acceso universal; permanencia dentro de los programas formales y no formales; oferta educativa adecuada a las necesidades de las mujeres desplazadas y condiciones suficientes para el goce efectivo de este derecho (espacios, tiempos, estrategias pedagógicas, transporte, cuidado de los hijos/as, entre otros).

COMPONENTES Y ESTRATEGIAS. Se propone un programa integral flexible e innovador fundamentado en 4 componentes: i) Acceso y ambientes educativos; ii) Docentes y otro personal educativo; iii) Propuesta pedagógica; iv) Política educativa, coordinación y procesos de institucionalización. Para cada componente se incluyeron estrategias específicas, recomendaciones de acción y responsables. Algunas de las estrategias desarrolladas son: i) Flexibilidad en las rutas, trámites y procedimientos relacionados con el acceso y permanencia; ii) Ambientes educativos

¹⁰⁸ Documento elaborado por Consejo Noruego para los Refugiados, Opción Legal y Fundefem. Con aportes de la Red Nacional de Mujeres Desplazadas.

incluyentes y protectores; iii) Formación e incentivos para los(as) docentes; iv) Planes de estudios y currículos que respondan de manera adecuada a las necesidades y problemas que afrontan las mujeres desplazadas (pertinencia); v) participación y empoderamiento de las mujeres desplazadas y sus organizaciones; vi) planeación enmarcada en políticas gubernamentales que le den soporte institucional y destinen recursos suficientes; vii) evaluación para determinar si se alcanzan los estándares de calidad.

PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA O PLAN DE ACCIÓN. Lo anterior implica i) la conformación de un comité nacional o mesa de educación así como de sus respectivos capítulos regionales y locales, liderados por las instituciones del Estado y con participación de las mujeres desplazadas; ii) Caracterización de las necesidades de atención y de las ofertas educativas requeridas; iii) Puesta en marcha progresiva del programa en las diversas regiones, iniciando por aquellas que presentan mayores necesidades; iv) identificación y contratación de las instituciones regionales y locales que pueden liderar y operar un programa flexible y adecuado a las condiciones de las mujeres; v) procesos de seguimiento, evaluación y monitoreo, incluida la sistematización.

1. Introducción

“Lo que queremos nosotras las mujeres desplazadas es que no nos ofrezcan ni nos incluyan mas en programas de educación regulares diseñados para la población vulnerable; que tengan en cuenta la situación de doble vulnerabilidad y nuestra situación psicosocial; que también cumplan lo que la Corte Constitucional ha ordenado en los diferentes autos y sentencias en especial este auto que no se quede en papel muerto; también que nos miren como sujetas de derechos y no como unas ignorantes, incapaces de estudiar y superarnos para una mejor calidad de vida como mujeres capacitadas a educarnos y desempeñar un rol laboral de alta calidad”

Para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado la educación es un derecho por sí mismo que a su vez se constituye en un medio para la realización de otros de sus derechos¹⁰⁹. De forma tal que las problemáticas identificadas por ellas no sólo dan cuenta de las barreras que enfrentan para acceder a una educación pertinente y oportuna sino también de los efectos de dichos vacíos en sus vidas, y de cara a un restablecimiento digno.

En el “Marco de Acción de Dakar “Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes”, se planteó sobre el derecho a la educación que “todos los niños, jóvenes y adultos, en su condición de seres humanos tienen derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje en la acepción más noble y más plena del término, una educación que comprenda aprender a asimilar conocimientos, a hacer, a vivir con los demás y a ser. Una educación orientada a explotar los talentos y capacidades de cada persona y desarrollar la personalidad del educando, con objeto de que mejore su vida y transforme la sociedad.”¹¹⁰

Por su parte, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) define la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.”¹¹¹

La educación se caracteriza por tener la potencia para activar dinámicas sociales de distinto orden:

- La educación es fundamental para todo proceso de empoderamiento y participación de las mujeres.
- En contextos de guerra y/o conflicto armado la educación puede convertirse en una ruta deconstrutora de dinámicas sociales y cotidianas que reproducen la violencia, en particular la violencia contra las mujeres.
- Un camino sostenible para y hacia la paz supone que la educación forme a hombres y mujeres, niños(as) y jóvenes sin reproducir patrones estereotipados de comportamiento

¹⁰⁹ Al respecto puede revisarse la Observación General 13-1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como lo planteado por Katarina Tomasevski en “Contenido y Vigencia del Derecho a la Educación” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Cuadernos Pedagógicos 1. San José de Costa Rica: 2003, pag 10.

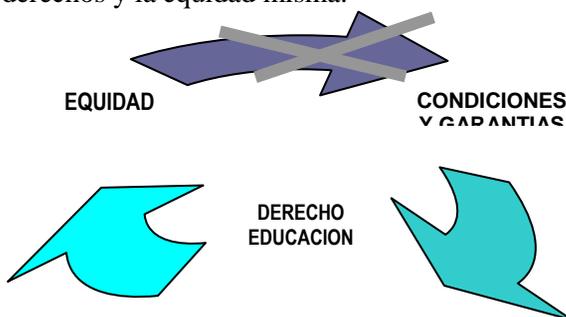
¹¹⁰ Marco de Acción de Dakar “Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación Dakar (Senegal), 26-28 de abril de 2000.

¹¹¹ Ley 115 de 1994, Artículo 1.

basados en la discriminación, la exclusión, la subordinación y/o la arbitrariedad. Es decir que la educación puede tener como corolario la equidad entre hombres y mujeres.

Ahora bien, la relación entre el derecho a la educación y la equidad en el contexto del desplazamiento forzado cobra un sentido todavía mayor en la medida en que la protección de los derechos de las víctimas y el restablecimiento de sus proyectos de vida no es posible si no se les garantiza la equidad. Así entendida, la equidad supone por lo menos cuatro asuntos para las mujeres desplazadas: materialización de la igualdad de oportunidades de forma tal que se le dé trato distinto a situaciones distintas; el reconocimiento de las diferencias y de los impactos particulares del desplazamiento forzado; la protección ante riesgos específicos que afrontan las mujeres y que han sido generados por el desplazamiento; la participación y el empoderamiento de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado o en riesgo de serlo.¹¹²

En síntesis, la equidad es una condición indispensable para el ejercicio del derecho a la educación, tal y como lo plantean las mujeres desplazadas cuando han señalado de forma reiterada que la discriminación y las inequidades se constituyen en barreras para que accedan al derecho a la educación, y que sin ese derecho realizado difícilmente pueden alcanzar el disfrute de otros derechos y la equidad misma.



Sobre esta base, conviene realizar un ejercicio de comparación entre las problemáticas que enfrentan las mujeres desplazadas para ejercer plenamente el derecho a la educación y el deber ser de cómo debería concretarse y materializarse este derecho, para lo cual el punto de referencia obligado es lo planteado por el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General 13-6 sobre las 4 características mínimas o básicas de la educación:

COMPONENTES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	FALLAS Y VACIOS IDENTIFICADOS POR LAS MUJERES ¹¹³ Y LA CORTE CONSTITUCIONAL ¹¹⁴
<p><i>Disponibilidad.</i> Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente.</p>	<p>El desfase entre el número de mujeres desplazadas con bajo nivel educativo o analfabetas Vs la cobertura y la capacidad actual en la respuesta institucional; teniendo en cuenta cifras como las encontradas por la Comisión Nacional de Seguimiento: 13% de mujeres desplazadas analfabetas, porcentaje que se incrementa al 17% cuando son jefes de familia y que el promedio de años de escolaridad entre las mujeres desplazadas es de 4, no resulta casual que muchas mujeres desplazadas denuncien la falta de programas y/o cupos en sus regiones.</p>
<p><i>Accesibilidad.</i> Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos. La accesibilidad consta de tres dimensiones: No discriminación, Accesibilidad material, Accesibilidad económica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres mayores de 15 años que desean continuar o terminar estudios hasta noveno grado enfrentan problemas que empiezan con no pueden hacerlo en la Escuela formal; la gratuidad ya no aplica; cerca de sus lugares de asentamiento no existen otras opciones educativas como los modelos flexibles y si existen no cuentan con los cupos suficientes; no tienen información suficiente sobre dichas opciones. • Las mujeres adultas mayores de 50 años tienen mayores obstáculos para ingresar a los programas de formación para el trabajo, primaria, bachillerato o alfabetización. • Las mujeres indígenas y afrocolombianas suelen encontrarse ante múltiples

¹¹² Tomado de: "Llave Maestra: herramientas para la Equidad". Corporación Opción Legal y ACNUR. Bogotá: 2006.

¹¹³ Con base en información recogida de fuentes tales como: Diagnósticos participativos regionales realizados por ACNUR con mujeres desplazadas en Villavicencio (2007) y Mocoa (2008) y el Diagnóstico participativo nacional realizado en el 2006 (Documentos no publicados); Las invisibles: mujeres, desplazamiento y política pública 2002-2005, Documento borrador de Directriz para la integración del enfoque diferencial de género en la política pública dirigida a población desplazada elaborado por la CPEM en convenio con ACNUR

¹¹⁴ Para mayor detalle de lo planteado por la Corte Constitucional sobre el Derecho a la Educación (Auto 178) y Derecho a la educación de las mujeres desplazadas (Auto 092) ver Anexo.

	<p>prejuicios sobre su interés, sus habilidades y capacidades para estudiar. Las mujeres campesinas también se encuentran con barreras de esta índole.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres a cargo de niñas(os), enfermos, adultos mayores y/o de personas con discapacidad no suelen encontrar ofertas educativas compatibles con el cuidado de otros (as) bien por los horarios, la intensidad u otras condiciones de estudio • El acceso a las universidades es una excepción, priman ofertas a nivel técnico, de formación para el trabajo (SENA) y educación no formal. • Cuando las distancias que deben recorrer entre el asentamiento donde viven y la institución educativa o el lugar donde funcionan los programas formales o no formales son grandes, esto se traduce en recursos para transporte que no suelen tener o en tiempo para trasladarse a pie asumiendo riesgos para su seguridad e integridad personal. • Ambientes educativos tolerantes con la discriminación y la violencia contra las mujeres. Las quejas y denuncias al respecto evidencian que para muchas mujeres desplazadas “no es seguro ir a estudiar” por uno o varios de los motivos aquí enunciados¹¹⁵: <ul style="list-style-type: none"> - Las rutas de acceso y las distancias las exponen permanentemente a ser sujetas de ataques, robos, violencia sexual, reclutamiento forzado. - Sus pares las señalan, discriminan y en algunas ocasiones, las maltratan y atacan verbal y físicamente. - Algunos docentes, instructores, talleristas u otro personal educativo las acosa o abusa sexualmente. - No hay una respuesta institucional que las proteja ante acciones y/o contenidos abiertamente discriminatorios y excluyentes.
<p><u>Aceptabilidad.</u> La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad).</p>	<p>Los contenidos ofrecidos no responden a sus expectativas y muchos de ellos tampoco tienen en cuenta las dinámicas actuales en el mercado laboral/productivo local o regional; incluso en algunas ocasiones tampoco atienden patrones básicos de calidad¹¹⁶. Estas debilidades tienen un costo inmediato para las mujeres desplazadas y es que para una gran mayoría su esfuerzo de estudio no se ha reflejado en acceso a un trabajo digno y bien remunerado, en su vinculación a un proyecto productivo sostenible o en la posibilidad de realizar estudios universitarios.</p>
<p><u>Adaptabilidad.</u> La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.</p>	<p>Los programas educativos ofrecidos a las mujeres desplazadas se caracterizan por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reproducir estereotipos de género así como plantear formulas tradicionales de la división sexual del trabajo (por ejemplo han primado cursos de panadería, procesamiento de alimentos, belleza y modistería). • Las personas a cargo de la formación (tutores, talleristas, docentes, entre otros) no están preparados(as) para el trabajo con mujeres desplazadas, suelen desconocer los derechos de las víctimas, el impacto del desplazamiento y de los hechos violentos que lo generaron, tampoco cuentan con herramientas pedagógicas adecuadas para darle un carácter empoderante a los procesos de formación. • No reconocen los saberes ni los referentes culturales de las mujeres, tampoco su experiencia. • No identifican previamente las necesidades educativas de las mujeres desplazadas en contextos específicos. • El embarazo, la lactancia y/o el cuidado de hijos(as), hermanos menores, personas con discapacidad y otros familiares son considerados como problemas personales o “domésticos”, de ahí que no se inste a las instituciones educativas o a los programas de formación a implementar estrategias alternativas que eviten la deserción por esta causa¹¹⁷.

¹¹⁵ La Comisión Nacional de Seguimiento en el Primer Informe a la Corte Constitucional referente al Proceso Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada de enero 31 de 2008 señala que se identificaron problemas en los establecimientos educativos relacionados con la seguridad: inseguridad en las afueras del colegio (33.8%), inseguridad dentro del colegio (19%).

¹¹⁶ También encontró la Comisión Nacional de Seguimiento que entre los niños(as) y jóvenes desplazados(as) entre los 5 y los 17 años son percibidos como otros problemas que afectan la calidad de la educación: elevado número de estudiantes por salón (29%), falta de profesores (15%), inexistencia de bibliotecas, laboratorios y salas de computo (27.7%), instalaciones inadecuadas en aulas, baños, etc. (25%).

¹¹⁷ En el mismo Informe, en cuanto a las causas de deserción escolar de niños(as) entre los 5 y los 17 años se reporta que para el 12.4% de las mujeres las responsabilidades familiares son la causa de su inasistencia escolar.

Finalmente, son tres los marcos o conjuntos normativos (nacionales e internacionales) de los cuales se derivan algunas de las principales obligaciones del Estado colombiano frente al derecho a la educación de las mujeres desplazadas mayores de 15 años: a) los relativos al derecho a la educación como los DESC, la Constitución Nacional, La ley general de educación, el decreto 2562, las recomendaciones de la Relatora sobre el derecho a la educación en su informe sobre Colombia del 2003, entre otros. b) Los relativos a los derechos de las mujeres: CEDAW; Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; Proyecto de Ley por La Cual Se Dictan Normas De Sensibilización, Prevención Y Sanción De Formas De Violencia Y Discriminación Contra Las Mujeres; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, adición Misión a Colombia; entre otros. c) los relativos al desplazamiento forzado como los principios rectores, Ley 387 de 1997, decreto 250 de 2005, Ley 1190 de 2008, la sentencia T-025 de la Corte Constitucional y sus respectivos autos de seguimiento, entre otros.

2. Objetivos del Programa

Objetivo General

Garantizar a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado que el ejercicio del derecho a la educación se traduzca en que aprendan a adquirir conocimientos y a desarrollar habilidades y capacidades para reconstruir sus proyectos de vida personales, familiares y/o comunitarios, así como para asumir un rol protagónico en la construcción de una sociedad reconciliada alrededor de la equidad, la democracia y la paz.

Objetivos Específicos

- Garantizar el acceso universal de las mujeres desplazadas o en riesgo de serlo a los Programas educativos formales y no formales
- Incrementar significativamente la permanencia de las mujeres desplazadas en los programas educativos formales y no formales mediante la implementación de estrategias y mecanismos particulares para ellas
- Prevenir que la discriminación y la violencia contra las mujeres se constituyan en obstáculos para el ingreso y permanencia de las mujeres desplazadas en los programas educativos formales y no formales
- Contar con una oferta educativa de alta calidad para las mujeres desplazadas mayores de 15 años en la cual se contemplen por lo menos: instituciones, programas y docentes suficientes (disponibilidad); tiempos, metodologías, currículos pertinentes y flexibles (aceptabilidad y adaptabilidad)
- Incentivar la promoción y certificación de las mujeres desplazadas a los distintos niveles y ciclos educativos.
- Impulsar que las estrategias pedagógicas encaminadas al empoderamiento de las mujeres desplazadas se constituyan en un elemento imprescindible de los programas educativos formales y no formales.
- Materializar la institucionalización de los programas formales y no formales dirigidos a las mujeres desplazadas como parte de una política educativa sostenible a nivel nacional y territorial.

3. Componentes y estrategias del Programa

El Programa de Apoyo Educativo de las mujeres desplazadas debe contemplar como mínimo cuatro componentes complementarios e inter-relacionados entre sí¹¹⁸, cada uno de los cuales cuenta con sus respectivas estrategias, lineamientos de acción y responsables en función de los objetivos y metas propuestas.

Componente	Estrategias
Acceso y ambientes educativos	Flexibilidad en las rutas, trámites y procedimientos relacionados con el acceso y

¹¹⁸ Se realizó una adaptación de las categorías utilizadas en “Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana”. INNE: 2004. .

	<p>permanencia de las mujeres en los programas educativos formales y no formales</p> <p>Oportunidades y condiciones suficientes para acceder y permanecer en los programas de educación técnica y superior</p> <p>Ambientes educativos incluyentes y protectores</p> <p>Diseño y ajuste de estrategias para evitar que el cuidado de menores se constituya en barrera para la educación</p> <p>Mejoras en la infraestructura de los Centros Educativos</p>
Docentes y otro personal educativo	<p>Formación e incentivos para los(as) docentes y otro personal educativo</p> <p>Apoyo a grupos de investigación o proyectos investigativos</p> <p>Formulación e implementación de herramientas reguladoras (1) y orientadoras (1) frente a los casos de violencia sexual,</p> <p>Protección y acompañamiento de las docentes víctimas de violencia</p>
Propuesta pedagógica	<p>Enfoques pedagógicos innovadores que garanticen flexibilidad y adaptabilidad</p> <p>Planes de estudios y currículos pertinentes con las necesidades educativas de las mujeres desplazadas</p> <p>Metodología orientada a que los logros de aprendizaje alcanzados por las mujeres desplazadas sean aplicables:</p> <p>Proceso sistemático de formación política y ciudadana para mujeres desplazadas</p> <p>Evaluación, promoción y certificación oportuna</p>
Política educativa, coordinación y procesos de institucionalización	<p>Planeación y destinación de recursos</p> <p>Sistemas de información, monitoreo y evaluación</p> <p>Ejecución ágil, eficiente y efectiva de programas orientados a Mujeres Víctimas del desplazamiento forzado</p> <p>Sistemas de comunicación y coordinación inter-institucional</p>

4. Recomendaciones y lineamientos para el diseño e implementación del Programa para apoyo educativo de las mujeres desplazadas mayores de 15 años¹¹⁹

¹¹⁹ En varios de los apartes se tuvieron en cuenta los lineamientos en materia de educación del documento borrador de la Directriz para la Integración del Enfoque Diferencial de Género en la política pública dirigida a población desplazada, formulado por la CPEM en convenio con ACNUR.

4.1. RECOMENDACIONES Y LINEAMIENTOS REFERENTES AL ACCESO Y A LOS AMBIENTES EDUCATIVOS	RESPONSABLES
<p><u>Flexibilidad en las rutas, trámites y/o procedimientos relacionados con el acceso (inscripción, matrícula) y permanencia de las mujeres desplazadas en los programas formales y no formales para estudios de primaria y bachillerato (nivelación, aceleración del aprendizaje, validación, bachillerato flexible, entre otros) alfabetización y formación para el trabajo deberán como mínimo tener las siguientes características:</u></p> <p>A. Entrevista preliminar con cada mujer para a) identificar sus necesidades e intereses de formación; b) orientación sobre la institución educativa y/o el programa que más se adecuen a su perfil y proyecto de vida, lugar de vivienda y condiciones familiares; c) garantizar que cuente con la información suficiente para decidir a que programa desea inscribirse</p> <p>B. Matrícula gratuita</p> <p>C. Flexibilidad en el calendario de matrículas</p> <p>D. Traslado o reubicación inmediata de Institución Educativa o Programa cuando se presenten nuevos desplazamientos (de ciudad, región o intra-urbanos)</p> <p>E. Coordinación con Acción Social, Ministerio Público y la Registraduría para facilitar la toma de la declaración y/o los trámites para solicitar el documento de Identidad.</p> <p>F. Parámetros de seguimiento que respondan a las características de las mujeres desplazadas como su alta movilidad</p> <p>G. Contar con planes y programas de contingencia que en las situaciones de emergencia impidan la deserción escolar de las mujeres</p>	<p>MEN</p> <p>Acción Social</p> <p>Registraduría</p> <p>Procuraduría</p> <p>Defensoría</p> <p>Personería</p>
<p><u>Oportunidades y condiciones suficientes para acceder y permanecer en los programas de educación técnica y superior</u> para lo cual se contemplaran como mínimo las siguientes medidas</p> <p>A. Se implementará un sistema de becas y/o exenciones de pago dirigido a mujeres desplazadas que deseen realizar estudios a nivel técnico y superior.</p> <p>B. Las Instituciones educativas o programas que contemplen figuras como monitores, auxiliares o asistentes para sus estudiantes implementarán medidas de acción positiva para las mujeres desplazadas que se postulen a los mismos</p> <p>C. Se establecerán incentivos de distinto orden para las Instituciones Educativas que demuestren estar implementando estrategias para facilitar el ingreso y permanencia de mujeres desplazadas a sus programas de formación</p>	<p>MEN</p> <p>ICETEX</p> <p>Universidades</p> <p>SENA</p>
<p><u>Ambientes educativos incluyentes y protectores</u></p> <p>A. Prevención y protección frente a la violencia contra las mujeres, de forma inmediata, se activaran mecanismos de protección y seguridad de las mujeres desplazadas de acuerdo con sus necesidades y con las características del entorno de las Instituciones Educativas o Programas formales y no formales a los que asisten; para lograr un tratamiento integral del problema se tomarán medidas preventivas de distinto orden y complementarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio o auxilio de transporte para quienes tengan que cubrir grandes distancias o para núcleos familiares numerosos • Aumentar los cupos y los programas en las jornadas diurnas sin detrimento de la calidad de la educación y sin aumentar el número 	<p>MEN</p> <p>SED</p> <p>Comités Municipales y departamentales de Atención a PSD</p>

<p>de estudiantes por docente, tutor o instructor.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestionar alumbrado público en las vías que utilizan las mujeres desplazadas para ir a estudiar. • Acercar las Instituciones Educativas y/o los Programas (formales y no formales) a los lugares de asentamiento de población desplazada <p>B. Los Manuales de Convivencia, Reglamentos Internos y cualquier figura similar que se utilice en las Instituciones educativas o en programas formales y no formales para regular las relaciones deben garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, niños y niñas, para acceder a distintos espacios y servicios, así como medidas explícitas para prevenir y/o sancionar los casos de violencia contra las mujeres, discriminación o exclusión basada en el género. Si aún no las contemplan se establecerá un plazo de tiempo suficiente para que hagan los respectivos ajustes.</p> <p>C. Progresivamente se diseñaran e implementarán estrategias encaminadas a fortalecer la relación de las instituciones educativas y programas formales o no formales con las mujeres desplazadas y sus organizaciones, OPDs, comunidad receptora y otras expresiones comunitarias que puedan estar interesadas en disminuir los niveles de deserción de las niñas y jóvenes así como en impedir la violencia sexual o el reclutamiento.¹²⁰</p> <p>Para el diseño de dichas estrategias deberán revisarse conjuntamente experiencias exitosas de protección y prevención como: las Escuelas de padres; redes de acompañamiento y protección femenina, donde las mujeres han apoyado la asistencia de niñas y jóvenes a la escuela actuando como asistentes en las aulas para proporcionar acompañamiento ante el hostigamiento de sus pares; Experiencias donde los miembros de la comunidad han contribuido con su tiempo escoltando a las niñas hacia y desde la escuela.</p> <p>D. Identificación e investigación de los casos de discriminación de las mujeres desplazadas en el Sector Educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La aplicación del Acuerdo 03 del Consejo Nacional del SNAIPD en el Sector Educativo debe verse reflejada en la detección oportuna, investigación y sanción de los casos en los cuales la discriminación se constituya en obstáculo para el ingreso al sistema educativo o en causa de deserción de las mujeres desplazadas. De no ser así se interpretará que existe omisión por parte del Ministerio de Educación, la cual también será objeto de investigación y sanción. • Se recomienda al MEN y a la Procuraduría que establezcan un canal claro y parametrizado para viabilizar la investigación de estos casos así como con las mujeres desplazadas y sus organizaciones para que asuman funciones de veeduría social 	<p>Instituciones Educativas</p> <p>SENA</p> <p>Programas formales y no formales de educación</p> <p>Procuraduría</p> <p>Defensoría</p>
---	--

¹²⁰ Se presenta una adaptación de algunas de las acciones que aparecen para el Sector Educativo en “Directrices aplicables a las intervenciones contra la Violencia de Género en Situaciones Humanitarias IASC” 2005.

<p><u>Diseño y ajuste de estrategias para evitar que el cuidado de menores se constituya en barrera para la educación de las mujeres desplazadas mayores de 15 años</u></p> <p>A. Se concertaran con el ICBF y con las mujeres desplazadas cuáles son las alternativas más viables para que puedan combinar el cuidado de sus hijos y/o hermanos mientras estudian. Por ejemplo, guarderías en las Instituciones educativas y en los programas formales o no formales donde haya un porcentaje importante de mujeres desplazadas al cuidado de menores de 5 años o lactando.</p> <p>B. En caso de jefatura de hogar femenina se garantizará la posibilidad de que integrantes de ese mismo núcleo familiar asistan a la misma Institución Educativa o Programa.</p>	<p>MEN SED ICBF</p>
<p><u>Mejoras en la infraestructura de los Centros Educativos:</u> en especial para que cuenten con instalaciones en las que se minimicen algunos de los riesgos y se cualifiquen las condiciones materiales: Baños por separado; iluminación adecuada; espacio para lactancia y el cuidado de los hijos(as) y/o los(as) hermanos(as) menores de 5 años de las mujeres que estén estudiando.</p>	<p>MEN SED</p>
<p>4.2. RECOMENDACIONES Y LINEAMIENTOS REFERENTES A LOS DOCENTES Y OTRO PERSONAL EDUCATIVO</p>	<p>RESPONSABLES</p>
<p><u>Formación e incentivos para los(as) docentes y otro personal educativo:</u> Se emitirá una directiva nacional solicitando que se diseñen e implemente un conjunto de estrategias encaminadas a formar y motivar a los(as) docentes y otro personal educativo teniendo como base las siguientes alternativas:</p> <p>A. Los planes de estudio para la formación de docentes incluirán progresivamente contenidos relativos a: el derecho a la educación de las víctimas del desplazamiento forzado, impacto diferencial del desplazamiento poniendo especial cuidado en los sujetos de especial protección, desarrollo de propuestas pedagógicas para mujeres desplazadas. La directiva será dirigida a: Escuelas normales, Programas de pre-grado, Programas de actualización y/o programas de formación permanente para docentes, Postgrados en educación.</p> <p>B. En los criterios de selección y evaluación de docentes y otro personal educativo se incluirán aspectos directamente relacionados con sus conocimientos, capacidades, habilidades y actitudes para formar a mujeres desplazadas.</p> <p>C. Los docentes, tutores, instructores que presenten y validen propuestas pedagógicas o didácticas innovadoras para la formación de mujeres desplazadas recibirán reconocimiento público e incentivos de distintos orden dependiendo del posible impacto de la propuesta: puntos en el escalafón, renovación de contrato de prestación de servicios, publicaciones, pasantías, exención de pagos de estudio de postgrado, calificación positiva para estudios en el exterior, entre otros.</p>	<p>MEN SED Instituciones educativas Universidades Programas de educación formal y no formal</p>
<p><u>Apoyo a grupos de investigación o proyectos investigativos</u> dedicados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las dimensiones del impacto del conflicto en las mujeres desplazadas y en sus necesidades educativas • Desarrollo de modelos pedagógicos adecuados a la situación de crisis • Promoción de innovaciones educativas que garanticen educación de calidad para las mujeres desplazadas 	<p>MEN SED COLCIENCIAS Universidades</p>

<ul style="list-style-type: none"> Trabajo por pedagogía de proyectos aplicados a problemas de las mujeres desplazadas y sus comunidades 	
<p><u>Formulación e implementación de herramientas reguladoras (1) y orientadoras (1) frente a los casos de violencia sexual,</u> cuya implementación inmediata supone obligaciones y responsabilidades a varios niveles: individual (de los y las docentes y el personal educativo); institucional (de cada Centros Educativo y/o de los programas formales y no formales) y de la entidades competentes (política pública):</p> <ul style="list-style-type: none"> Un Código de Conducta o ético para docentes y personal educativo para la prevenir y proteger a las mujeres del acoso y el abuso sexual, cuya aplicación tendrá efectos disciplinarios, penales y contractuales. Protocolo para el manejo en el aula o en otros escenarios educativos (formales y no formales) de los de casos de violencia sexual, intrafamiliar así como para su detección temprana, orientación y remisión oportuna. 	<p>MEN SED Instituciones educativas Programas formales y no formales de educación Fiscalía Procuraduría</p>
<p><u>Protección y acompañamiento de las docentes víctimas de violencia por su labor pedagógica y social</u> El ejercicio de la docencia o la vinculación al sector educativo será considerado como una labor que incrementa los riesgos de que las mujeres estén expuestas a actos de violencia y al desplazamiento mismo, motivo por el cual el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia facilitará la integración de las mujeres docentes a dicho programa e implementara un esquema de seguimientos y acompañamiento particular para sus casos.</p>	<p>MEN Ministerio del Interior y de Justicia</p>
4.3. RECOMENDACIONES Y LINEAMIENTOS PARA LA PROPUESTA PEDAGÓGICA	
<p><u>Enfoques pedagógicos innovadores que garanticen flexibilidad y adaptabilidad</u> A. Enfoque vivencial: educación desde y para la vida, desde los centros de interés de las mujeres, con currículos integrados alrededor de proyectos, en procesos cooperativos con perspectiva lúdica y creativa, en donde el barrio y la ciudad son espacios educadores, así como las aulas de las Universidades, los colegios, los centros comunitarios. B. Didáctica específica y acciones diferenciadoras: La metodología debe adaptarse a las particularidades de las mujeres desplazadas, para lo cual será necesario contemplar diferentes tipos de alternativas como animar el trabajo cotidiano con las mujeres, la organización de grupos, proyectos trans-disciplinarios entendidos como procesos de cambio planeados y sistemáticos, en los cuales a partir de una lectura de contexto se definen metas, resultados, aprendizajes esperados, responsabilidades, cronogramas, recursos, etc. C. Protección reforzada: Implica reconocer que las mujeres desplazadas tienen condiciones particulares de mayor riesgo y vulnerabilidad que requieren ser consideradas por el sistema educativo. En especial, la oferta educativa debe garantizarles las condiciones necesarias para que cuenten con posibilidades reales de superar los efectos de la violencia contra las mujeres. Esta protección deberá estar orientada a lograr el pleno desarrollo de las mujeres desplazadas en el plano individual y social de tal manera</p>	<p>MEN SED ICFES Instituciones educativas Programas formales y no formales</p>

que puedan ser restablecidos sus derechos y el sistema educativo aporte en la reconstrucción de sus vidas, lo cual supone que puedan actuar con ventaja en una sociedad organizada desde la lógica y los intereses masculinos.¹²¹

D. Principio de inclusión: en directa relación con la obligación de reconocer la singularidad cultural, social y afectiva de cada mujer desplazada; también supone el respeto por su identidad, sus ritmos de aprendizaje, su lenguaje y valores. A lo cual se suma garantizarles el pleno derecho a la participación.

E. Construcción social del conocimiento con saldo pedagógico: Los programas que se ofrezcan promoverán sistemas de enseñanza-aprendizaje activos, cooperativos y creativos. La metodología de proyectos será de inmensa ayuda ya que con este tipo de prácticas se generan procesos de construcción colectiva de los planes, las acciones, la evaluación de las mismas, en un proceso que reclama una constante concertación, una permanente rendición de cuentas, un proceso diario de aprendizaje de la pluralidad, de la importancia de la concertación, de los mecanismos de control de las posiciones antidemocráticas

Planes de estudios y currículos pertinentes con las necesidades educativas de las mujeres desplazadas

A. Estructura del currículo: los currículos deberán identificar lo básico imprescindible para las mujeres desplazadas a partir de sus necesidades y brindar las herramientas para lograr los aprendizajes y competencias que les permitirán continuar aprendiendo a lo largo de su vida. Deberán ser Currículos progresivo por niveles, de forma tal que se inicie desde lo más próximo a las mujeres desplazadas, para poco a poco ir hacia una comprensión universal del mundo su geografía, la tradición histórica, los procesos políticos, económicos, ambientales, la ética civil y las responsabilidades de los ciudadanos en la construcción de la paz y el desarrollo con equidad. Es importante aclarar el papel de los conocimientos científicos centrales y el logro de las competencias básicas.

B. Los centros de interés de las mujeres desplazadas: es necesario que cuando se diseñen o ajusten los planes de estudio para las mujeres desplazadas no se pierda de vista que sus derechos han sido vulnerados y que su situación es de emergencia crítica, por tanto requieren de respuestas adecuadas, ágiles, de alta calidad y pertinentes a sus necesidades y angustias, que no son las mismas para todas ellas. En necesario garantizar una educación adecuada a su crítica realidad, una educación que de manera inmediata atienda su situación presente, pero que a la vez, dé respuestas sostenibles y de largo plazo a sus vidas y las de sus comunidades y les garantice i) una inmediata re-inserción social y ii) la posibilidad de seguir aprendiendo por su cuenta. En esa medida los “Centros de interés” serán entendidos como prioridades temáticas establecidas desde cada programa formal o no formal de acuerdo con las necesidades de las mujeres desplazadas que serán sus beneficiarias directas, por ejemplo:

- La salud biológica (nutrición, vacunación, higiene y prevención de la enfermedad, estilos de vida saludable, saneamiento básico, salud sexual y reproductiva, riesgos de las adicciones, etc.)
- La salud emocional y la convivencia armónica: (Autoconcepto y autoestima, reconocimiento y manejo de las emociones,

¹²¹ Adaptado de “Escuela y desplazamiento forzado: estrategias de protección para la niñez y la juventud: Modulo introductorio”. ACNUR y Corporación Opción Legal. 2007.

tramitación civilista de conflictos, relaciones de pareja, paternidad – maternidad, pautas de crianza, etc)

- Las relaciones sociales: (el Estado y su función, las formas de gobierno y la democracia, lo público, la corrupción, la conformación y estructura de poderes dentro del Estado, la Fuerza Pública, condiciones generadoras e impactos de la guerra, etc)
- La economía y la riqueza: (El papel del trabajo en el desarrollo humano, las diferentes formas de actividad laboral, las relaciones económicas en la familia, las relaciones económicas en la vida social, las relaciones económicas internacionales y la globalización, etc.)
- El medio ambiente y el cuidado del planeta: (la contaminación ambiental del aire, los ríos, el mar, los sistemas de recuperación del equilibrio ambiental, el calentamiento global, los desechos y su manejo, etc.)
- La ética civil y los derechos humanos: (El significado de vivir en un marco de derechos humanos, el cuidado de los otros, la responsabilidad por nuestras acciones, los valores humanos, la honestidad, la coherencia, etc)

C. Los programas formales y no formales que se ofrezcan deberán desarrollar cinco grandes tipos de competencias y los respectivos saberes asociados:

- Competencias cognitivas básicas que implican la adquisición y el desarrollo de las capacidades de planificación, autorregulación, autocontrol, adaptabilidad, manejo de la incertidumbre, etc.
- Competencias afectivas que significan la adquisición y el desarrollo de la autoestima, autoconcepto, capacidad de agencia, seguridad, autoconfianza equilibrio personal, etc.
- Competencias sociales que se refieren a la adquisición y el desarrollo de las capacidades de relación interpersonal: comunicación, empatía, trabajo en equipo, habilidades sociales, etc.
- Competencias ciudadanas que significan el conocimiento, desarrollo y el ejercicio de la ciudadanía a nivel local, nacional, internacional y mundial, con solidaridad, responsabilidad, participación en los problemas sociales y de la comunidad, etc.
- Competencias laborales generales y saberes asociados relacionados con la adquisición y el desarrollo de habilidades para el trabajo y el emprendimiento: Orientación ética, adaptación al cambio, toma de decisiones, creatividad, trabajo en grupo, solución de problemas, identificación de oportunidades para crear empresas o unidades de negocio, etc

Metodología orientada a que los logros de aprendizaje alcanzados por las mujeres sean aplicables: Las mujeres desplazadas constituyen una gama muy amplia de subgrupos con características particulares que reclaman una metodología educativa adaptada a sus necesidades y competencias iniciales, a partir de la reconstrucción de su identidad, la apertura a lo diverso, a nivel del género, lo generacional, lo étnico cultural, las experiencias y niveles escolares previo a la participación en el programa educativo formal o no formal.

A. El proyecto pedagógico entendido como un proyecto cuyo fin primordial es el desarrollo de aprendizajes, habilidades y

competencias en las participantes, lo que implica procesos sistemáticos de planeación, de seguimiento y control, como condición para lograr los cambios esperados y alcanzar las metas. Los proyectos educativos que se promuevan deberán constituirse en una estrategia didáctica para:

- Desarrollo del pensamiento lógico
- Analizar el contexto para identificar los cambios deseables y alcanzables
- Aprender a diseñar y prever el futuro: definiendo colectivamente metas, resultados, recursos necesarios, actividades, cronograma, responsabilidades
- Reconocer que las potencias que genera el conocimiento para acceder y promover los derechos y prevenir la guerra.

B. Aprendizaje colaborativo y cooperativo en la medida en que el trabajo en grupos facilita aprendizajes orientados a:

- Experimentar la potencia del trabajo en grupo, la solidaridad, la ética de la responsabilidad.
- Aprender a participar y a trabajar en medio de la diversidad con espíritu abierto, capacidad de resolver conflictos de manera civilista y vivir democráticamente, de la capacidad de concertar y trabajar en equipo
- Entender que la crítica y la autocrítica se pueden hacer sin pretensiones de dañar al otro(a), a quien piensa distinto y que el afecto y la convivencia armónica generan ventajas múltiples mientras que la agresividad y la violencia solo generan destrucción y daño

C. Metodología participativa y comunitaria: Cada uno de los programas formales y no formales dirigidos a las mujeres desplazadas debe tener un claro y definido componente comunitario. Las mujeres (de acuerdo al nivel en que se encuentren) a través de sus actividades de aprendizaje deberán contribuir a comprender y ofrecer alternativas de superación de problemas de la comunidad, desde problemáticas muy concretas (agua potable, vías de acceso, manejo de basuras y residuos sólidos) hasta mucho más complejas (embarazo adolescente, violencia en las familias, tráfico de drogas). Se trata de generar redes y organizaciones sociales capaces de movilizarse en torno a proyectos colectivos que son presentados en las instancias de decisión política.

Proceso sistemático de formación política y ciudadana para mujeres desplazadas

A. Desarrollo de habilidades ciudadanas y la cultura democrática en los/ las mujeres desplazadas. En este sentido los programas educativos que se ofrezcan a las mujeres desplazadas deberán ser escuelas de formación política de ciudadanía para la organización y la participación democrática, que les permita constituirse como agentes constructores de paz, democracia y desarrollo a escala humana

Para los programas que se ofrezcan la participación será un eje central en la formación de ciudadanía, democracia, convivencia. Pero en cuanto consideramos que estas habilidades se aprenden en su ejercicio cotidiano, los programas que se ofrezcan deberán promover la participación de las mujeres y en todas y cada una de las acciones de éstos. Desde el aula y los temas o proyectos generadores de conocimiento, hasta los sistemas de gobierno escolar y la promoción de organizaciones femeninas y comunitarias autónomas. Se espera que los programas educativos formales y no formales les permitan:

- Comprender conceptual y vivencialmente que una vida con dignidad y calidad no es posible solamente desde el esfuerzo y el

trabajo individual. Por el contrario, asuntos centrales de la vida humana tales como la seguridad y la paz, el agua, el clima, un medio ambiente sano, servicios públicos de calidad, el empleo, la estabilidad económica, requieren de la participación de todos los asociados en los asuntos públicos.

- En este sentido, es necesario que las mujeres víctimas del conflicto, entiendan que la política debe ser instrumento y condición para el desarrollo de acciones orientadas al bienestar colectivo, que la política es el escenario en el que se construye lo público, el interés general.
- Que el Estado es una construcción social para garantizar la convivencia civilista de los distintos Intereses particulares y la institucionalidad que garantiza que intereses en conflicto, puedan coexistir a través de mecanismos de regulación, diálogo, concertación y arbitraje institucional
- Que las normas que regulan la vida social y la convivencia son normas que se construyen a partir de la participación ciudadana y no deberían ser imposición de una élite en el poder sobre el conjunto de los ciudadanos
- Que las acciones que atentan contra los derechos humanos, o el bienestar general deben ser prevenidas y sancionadas cuando se produzcan y que ésta es función del aparato de justicia y en última instancia, de la fuerza pública.

B. Gobierno participativo de los programas: Los programas que se ofrezcan deberán apoyar el desarrollo de gobiernos educativos con sistemas de participación real (no solamente formal) y organizada de las mujeres partícipes, quienes a partir de la reflexión y la concertación colectiva presenten tanto sus críticas, como sus propuestas de mejoramiento de los diferentes aspectos de los programas y desarrollen, desde su perspectiva, control social de la marcha de las actividades y líneas de acción de los programas.

Es fundamental que dichos gobiernos de programa cuenten con la participación de las familias y la comunidad como otros de los actores que hacen parte de la supervisión sobre la pertinencia, cumplimiento, calidad de las acciones desarrolladas por los programas.

Evaluación, promoción y certificación oportuna¹²²

A. Los métodos de evaluación serán continuos, diferenciados y serán implementados para valorar el aprendizaje de forma apropiada y periódica así como para mejorar la calidad de la educación. En esa medida, deberán implementarse o ajustarse métodos y medidas efectivos de valoración y evaluación que por lo menos consideren:

- Pertinencia: las pruebas y exámenes son pertinentes y adecuadas para el contexto de aprendizaje y necesidades de las mujeres desplazadas y responden a los objetivos y metas planteados
- Consistencia: los métodos de evaluación son conocidos y aplicados de forma similar y por todos los maestros
- Oportunidad: a las mujeres desplazadas ausentes se les ofrece otra oportunidad de evaluación) y teniendo en cuenta una adecuada selección del momento atendiendo el momento del aprendizaje así como la emergencia
- Escenario apropiado: el cual puede ser afectado por la emergencia
- Comunicación y transparencia: los criterios de la evaluación así como sus resultados se comparten con las mujeres

¹²² Con base en las “Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana”. INNE: 2004. .

<p>desplazadas</p> <p>B. Los logros de las mujeres desplazadas se reconocen y los créditos o documentos de terminación del curso se proporcionan como corresponde, es decir que la evaluación debe ser conducida en tal forma que los logros y resultados de los exámenes de las mujeres desplazadas se traduzcan en el reconocimiento formal de las autoridades educativas así como en la promoción de las mujeres al siguiente nivel o ciclo educativo.</p> <p>C. Los métodos de valoración y evaluación deben ser considerados justos, seguros y no amenazantes por parte de las mujeres desplazadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La valoración y la evaluación deben desarrollarse e implementarse de acuerdo al código de conducta y ético. • Para que sean justos y confiables deben ser conducidos en una forma que no incrementen el miedo y el trauma. • Debe tenerse cuidado de que no exista hostigamiento o abuso a cambio de buenas notas o promociones dentro de la institución educativa o de los programas formales o no formales. 	
<p>4.4. RECOMENDACIONES Y LINEAMIENTOS REFERENTES A LA POLÍTICA EDUCATIVA, COORDINACION Y PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACION¹²³</p>	<p>RESPONSABLES</p>
<p><u>Planeación y destinación de recursos:</u> Los Planes de Acción del sector educativo relativos al desplazamiento forzado incluirán estrategias y acciones que garanticen resultados en el corto y mediano plazo por lo menos en los siguientes ámbitos:</p> <p>A. Caracterización e identificación de las necesidades y el perfil educativo de las mujeres afectadas por la violencia para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar con especial cuidado las características, necesidades, intereses, referentes culturales y potencialidades de las mujeres desplazadas y sus familias. Es decir que se consideraran tanto las características individuales de cada uno de los integrantes de un núcleo familiar así como algunas características de las relacionales familiares que suelen influir en el acceso y permanencia de las mujeres en el sistema educativo, por ejemplo, quién/es está/n a cargo del cuidado de los niños(as), de los adultos mayores y/o de las personas con discapacidad. • Establecer cuáles son las causas de deserción mas frecuentes entre las mujeres desplazadas, poniendo especial atención a los riesgos de violencia sexual y a la discriminación. <p>B. Criterios para definir la atención inmediata y la progresiva: Los distintos ejercicios de planeación deberán definir de manera explícita y clara cuáles son los “mínimos” en materia del derecho a la educación de las mujeres desplazadas que requieren de</p>	<p>MEN</p> <p>SED</p> <p>Acción Social</p> <p>Comités Municipales y departamentales de Atención a población desplazada</p>

¹²³ Los Lineamientos aquí incluidos son producto de la revisión de dos fuentes documentales: por un lado, “Educación y desplazamiento forzado: retos para los entes territoriales” de Alvaro Sanchez y Julio Soler. Documento de trabajo de Plan Internacional y Corporación Opción Legal. Bogotá: 2006. Pág. 30. Y por otro, el capítulo 5 del documento borrador de la Directriz para la Integración del Enfoque Diferencial de Género en la política pública dirigida a población desplazada, formulado por la CPEM en convenio con ACNUR

atención inmediata, la forma en que serán atendidos, así como las responsabilidades y metas al respecto. En particular, la protección de los derechos de las mujeres desplazadas no puede desconocer el carácter inmediato que se deriva de las obligaciones estatales frente a la discriminación y la violencia contra las mujeres así como frente a las emergencias educativas asociadas con los desplazamientos masivos. Frente a las emergencias educativas, una adecuada planeación en las zonas de alto riesgo de desplazamiento supone que los Planes de Prevención y/o Contingencia cumplan con los estándares internacionales en materia educativa.

También deberá especificarse la ruta para el tratamiento progresivo e integral de los derechos de las mujeres desplazadas, ruta en la cual deberán detallarse metas (por ejemplo mínimos no regresivos), recursos y responsabilidades en el mediano y en el largo plazo

C. Asignación de recursos y presupuesto: En la asignación de presupuestos se dará prioridad a los programas donde se incluyan actividades para garantizar los derechos de las mujeres desplazadas de forma tal que se de una implementación adecuada que satisfaga las normas mínimas aquí descritas. Esta tarea estará directamente relacionada con los procesos de formulación e implementación de los PIU a nivel municipal y departamental en los cuales deberían estar insertos los Planes de Acción del sector educativo.

D. Participación de las mujeres desplazadas y sus organizaciones en el diseño y seguimiento a nivel nacional y territorial del Programa para el apoyo educativo, lo cual supone que se establezcan los espacios y mecanismos para garantizar su participación efectiva. Como mínimo inmediato se concertará con las mujeres y organizaciones comunitarias un mecanismo de consulta y las condiciones para conformar un grupo o comité de trabajo permanente.

Sistemas de información, monitoreo y evaluación

A. Identificar la magnitud de la demanda educativa de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, con base en la caracterización y otras fuentes de información deberá establecerse una línea de base que permita evaluar periódicamente los avances en la vinculación y permanencia de las mujeres desplazadas mayores de 15 años en los distintos programas educativos. Lo cual supone instar al SIPOD a que entregue la información desagregada por sexo, edad, etnia y discapacidad así como contar con información desagregada del sistema educativo a nivel territorial; por ejemplo: No. de mujeres desplazadas matriculadas, No. de mujeres desplazadas que ya han asistido a programas formales y no formales pero que no lo hacen actualmente, No. de mujeres desplazadas que nunca han asistido a programas formales o no formales.

B. Inventariar la existencia de programas y proyectos escolarizados o no escolarizados, formales y no formales, precisando los recursos institucionales y sociales para vincular al sector educativo a las mujeres desplazadas por la violencia, de acuerdo a sus necesidades educativas. Se deberá establecer si dichos programas reproducen o no estereotipos sexistas de la división sexual del trabajo, si cuentan o no con propuestas pertinentes y con docentes o tutores idóneos para trabajar con mujeres víctimas del desplazamiento.

- C. Transferencia al MEN y a las SED de modelos y proyectos educativos innovadores y exitosos con las mujeres desplazadas.
- D. Formular y/lo ajustar las metas a corto, mediano y largo plazo para que visibilicen cual es la apuesta específica frente a las mujeres desplazadas en el marco de la calidad, la eficiencia y la cobertura, de acuerdo con las dinámicas locales.

Ejecución ágil, eficiente y efectiva de programas orientados a Mujeres Víctimas del desplazamiento forzado

- A. Incluir en los criterios para seleccionar y contratar los programas (formales y no formales) y las instituciones o centros encargados de prestar el servicio educativo a la población desplazada algunos aspectos relacionados con la calidad y pertinencia de su oferta a mujeres desplazadas, por ejemplo será especialmente valorado el que cuenten con opciones dignas para el cuidado de niños(as) mientras sus mamás o hermanas estudian así como la flexibilidad en los horarios ofrecidos. En esta misma vía, los programas o instituciones que persistan en ofertas que reproducen patrones de violencia, discriminación o sumisión de las mujeres serán valorados negativamente.
- B. Apoyar la formulación de planes de formación y capacitación a docentes que tendrán a su cargo la atención educativa de las mujeres desplazadas
- C. Se garantizará como parte de la orientación y atención brindada en todas las UAO que un enlace de la Secretaría de Educación competente cumpla por lo menos con las siguientes funciones:
- Brindar información oportuna para las mujeres desplazadas sobre la oferta educativa.
 - Orientar a las mujeres desplazadas con base en su perfil ocupacional y su proyecto de vida
 - Facilitar los trámites relacionados con la asignación de cupos
 - Seguimiento de casos
 - Remisión y coordinación con otras entidades como la Registraduría, el Ministerio Público.
 - Sensibilización de los funcionarios(as) responsables de la atención en las UAO sobre el nivel educativo de las mujeres desplazadas y sus implicaciones para los tramites de acceso a derechos

<p><u>Sistemas de comunicación y coordinación inter-institucional:</u></p> <p>A. Conformar equipos técnicos y pedagógicos locales para que involucren e impulsen la participación de los demás organismos del Estado, en el cumplimiento de su responsabilidad social. Para lo cual será necesario formarlos en cuáles son los derechos de las mujeres desplazadas, impacto diferencial del desplazamiento, mecanismos para materializar la integración de las perspectivas diferenciales y el enfoque de derechos en las políticas públicas educativas</p> <p>B. Diseño/ajuste e implementación de Protocolos para la respuesta oportuna e integral de los casos entre el nivel nacional y el territorial así como entre las distintas dependencias y entidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas pedagógicamente controlados desde lo regional Se trata de garantizar, a través de Universidades Públicas Locales, las Normales y los centros educativos financiados por el Estado, la apropiación técnica y la sostenibilidad pedagógica de los programas que se ofrezcan, de tal manera que se garantice su calidad y su permanente mejoramiento desde el fortalecimiento de las capacidades pedagógicas de las organizaciones locales y su compromiso con la construcción de procesos educativos flexibles e innovadores, adecuados a los contextos económicos, socio-políticos y culturales. • Programa descentralizado y controlado desde los regional A través de la aprobación y la validación pedagógica de los programas que se ofrezcan, por parte del Ministerio, las Secretarías de Educación y las comunidades, se podrá garantizar su adopción dejando muy en claro el instrumento de su sostenibilidad financiera y jurídico/política. <p>D. Mecanismos y rutas para el manejo seguro y confidencial de la información de las mujeres que soliciten la protección y de quienes sean acogidas por el Programa</p> <p>E. Divulgación de la información y rutas de acceso local y regional al Programa de Apoyo educativo entre las organizaciones de mujeres y las OPD.</p>	<p>SED</p> <p>Acción Social</p> <p>Secretarías de Gobierno</p>

5. RESULTADOS Y PRODUCTOS ESPERADOS DEL PROGRAMA DE APOYO EDUCATIVO PARA MUJERES DESPLAZADAS MAYORES DE 15 AÑOS

5.1. En las mujeres:

- a. Adquisición de competencias, saberes y habilidades básicas para la vida
- b. Certificación y garantía de poder continuar sus estudios si así lo deciden
- c. Integración de las mujeres a los procesos comunitarios a través de la organización y movilización para fortalecer la democracia local y garantizar una paz duradera.
- d. Conocimiento y manejo de los instrumentos de política y finanzas de los proyectos de desarrollo de la comunidad: Transferencias (educación), Plan de Atención Básico (salud), Fondo Emprender (SENA), etc.

5.2. En la comunidad:

- a. Valoración de la educación como una herramienta para mejorar la calidad de vida y tener comunidades en desarrollo y paz
- b. Re-interpretación del papel de las mujeres y aceptación de su posibilidad de aporte a la solución de los problemas comunitarios.
- c. Incremento de procesos organizativos para acceder a los dineros públicos que garantizan una mejor calidad de vida.

5.3. En las políticas públicas de educación

- a. El MEN cuenta con un portafolio de “modelos” para llegar con calidad a las mujeres desplazadas y selecciona aquellas que cumplen con los enfoques educativo-culturales, señalados arriba
- b. Existe un mecanismo de evaluación de los resultados del modelo que prueban que es una educación que garantiza el logro adecuado de los saberes y competencias básicas señaladas arriba

6. EL CICLO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

6.1. En el marco del Sistema Nacional de Atención Integral a población desplazada (SNAIPD) en sus distintos niveles (nacional, regional y local) es conformar y/o fortalecer comisiones o mesas sobre educación para mujeres desplazadas y/o víctimas del conflicto armado, los cuales deberán ser liderados por las instituciones del Estado responsables del programa y con participación de las organizaciones de mujeres desplazadas; dichas comisiones o mesas se encargarán de:

- a. Garantizar a nivel nacional por parte del Ministerio de Educación Nacional la financiación y la estructura administrativa operativa para la puesta en marcha del programa
- b. Analizar las condiciones regionales y locales para la puesta en marcha y concreción en terreno del programas derivados del Auto 092 y que han sido concertados con las instituciones del Estado y las organizaciones de mujeres desplazadas
- c. Identificar los roles y deberes de la institucionalidad educativa en los diferentes niveles del sistema frente al proyecto
- d. Garantizar que se desarrolle un sistema de monitoreo y evaluación de los compromisos adquiridos
- e. Supervisar que las recomendaciones y ajustes sugeridos se estén cumpliendo plenamente

6.2. Caracterización y/o Diagnóstico de las necesidades de atención y de las ofertas educativas requeridas en cada ciudad y región

- a. Análisis de necesidades específicas de las mujeres desescolarizadas.
- b. Análisis de necesidades específicas de las mujeres que asisten a programas educativos pero que requieren ayuda especial
- c. Estudio de las ofertas educativas existentes en la zona respectiva
- d. Análisis de posibilidades de la oferta regional y local y de las necesidades de nuevas ofertas

6.3. La selección del/ los programas educativos por ofrecer

- a. Definición de la/s institución/es educativas oferente/s del programa
- b. Establecimiento de convenios y contratación
- c. Definición de Espacios para el trabajo pedagógico
- d. Desarrollo curricular y planes de estudio.

6.4. Convocatoria pública de las mujeres beneficiarias y puesta en marcha del programa de forma progresiva en varias regiones según caracterización de necesidades

- a. Divulgación y difusión de la convocatoria
- b. Inscripciones
- c. Condiciones de matrícula y matrícula
- d. Puesta en marcha del programa

6.5. El entrenamiento y la capacitación permanente de docentes, tutores y otro personal educativo

- a. El proceso de capacitación inicial y acompañamiento permanente
- b. Sistema de selección y evaluación de docentes y tutores de mujeres desplazadas
- c. Establecimiento de convenios inter-institucionales para garantizar las metas y resultados del programa

6.6. Los procesos de monitoreo – evaluación y seguimiento

- a. Acceso
- b. Permanencia
- c. Calidad pedagógica:
 - Del trabajo de los Asesores y el coordinador
 - Del trabajo de los tutores
 - Del avance de las mujeres en su proceso de aprendizaje
 - De los niveles de satisfacción con los programas

6.7. La sistematización y la sostenibilidad del programa

- a. Obtención y transferencia de lecciones aprendidas y mejores prácticas para el mejoramiento del programa.
- b. La validación por el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación
- c. Garantía de continuidad del financiamiento por el Ministerio de Educación Nacional
- d. La apropiación por parte de las Universidades, Instituciones Educativas y organizaciones de la sociedad civil
- e. La veeduría del programa por parte de las mujeres desplazadas y/o sus organizaciones

ANEXO

ÓRDENES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL AUTO 178 DE 2005¹²⁴

La Corte Constitucional en la T025 y los autos de seguimiento realizó pronunciamientos expresos en materia de política pública orientados a superar la brecha entre la atención que el Estado brinda y aquella que se requiere para atender el desplazamiento forzado; en relación con el derecho a la educación de la población desplazada la Corte Constitucional estableció que éste derecho hace parte de núcleo vital de derechos, y en particular ha señalado que el derecho que tienen los menores de 15 años de acceder al sistema educativo debe hacerse efectivo de manera inmediata sin que exista razón válida para sustraerse de ello.

La formulación de los lineamientos para el programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas tiene un antecedente importante en el Auto 178 cuando la Corte ordenó varias medidas en relación con el Derecho a la Educación, son ellas: Indicar la atención diferencial; Implementar indicadores de seguimiento y de evaluación (los indicadores no son de esfuerzo sino de resultado; por lo menos en relación con el mínimo vital); Ajustar la oferta institucional a las necesidades de la PSD; Identificar las dificultades de coordinación con los entes territoriales para determinar la cobertura efectiva y la demanda real de servicios de educación de la PSD.

En este marco la Corte ordenó a la Ministra de Educación Nacional que implementara y aplicara prontamente los correctivos necesarios para superar las falencias en máximo un año y atendiendo acciones como las siguientes:

- *“Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo.*
- *Implementar indicadores de resultado para los programas y componentes de atención a la población desplazada, en materia de derecho a la educación, que permita contar con información adecuada sobre la demanda, la oferta institucional, los avances, estancamientos o retrocesos del goce efectivo del derecho y, en lo posible, hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.*
- *Diseñar e implementar mecanismos de evaluación y seguimiento del avance o retroceso en el goce efectivo del derecho.*
- *Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención de PSD en materia de educación básica.*
- *Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para población desplazada sobre procedimientos, responsabilidades y metas institucionales en materia de atención en educación básica y los avances o retrocesos para asegurar el goce efectivo del derecho a PSD.*
- *Garantizar a nivel nacional y territorial la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada en el diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados anteriormente.*
- *Enviar informes bimensuales tanto a la Corte como a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 25 de junio de 2005”*

¹²⁴ Este apartado se realizó con base en: “Educación y desplazamiento forzado: retos para los entes territoriales”. Alvaro Sanchez y Julio Soler. Documento de trabajo de Plan Internacional y Corporación Opción Legal. Bogotá: 2006. Pág. 30.

ANÁLISIS DEL AUTO 092 EN MATERIA DEL DERECHO A LA EDUCACION

Prevención del desplazamiento forzado y del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres del país, dados los riesgos específicos y cargas extraordinarias que les impone por su género la violencia armada.

LO DICHO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL		ANÁLISIS
Categoría para identificar el problema: Por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado	Relación con el Derecho a la educación y/o Identificación del vacío frente a la obligación	
<p><i>El riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales</i></p> <p><i>Este riesgo está fundamentado en una noción sociocultural tradicional estereotipada y machista sobre las labores propiamente “femeninas”,</i></p>	<p><i>El Artículo 6 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en virtud del cual el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros, “el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”. El artículo 8 de la misma convención obliga al Estado a adoptar medidas específicas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, (...) para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer”</i></p>	<p>Del derecho a una vida libre de violencias se desprende como obligación para el sector educativo la disminución del riesgo de que las mujeres y niñas sean explotadas y/o esclavizadas en por lo menos dos niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la formación de hombres y mujeres, niños(as) y jóvenes se debe garantizar que no se transmitan o refuercen patrones estereotipados de comportamiento basados en violencia, la discriminación, la exclusión, la subordinación y/o la arbitrariedad (Prevención) • Los ambientes educativos deben ser seguros para las mujeres, lo cual supone que cuenten con estrategias que eviten o minimicen los riesgos de violencia sexual a los que pueden estar expuestas las mujeres en los centros educativos mismos, su entorno o en las rutas para acceder a ellos (Protección).

Impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres: Facetas de género del desplazamiento forzado.

LO DICHO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL		ANÁLISIS
Categoría para identificar el problema Facetas de género:	Relación con el Derecho a la educación y/o Identificación del vacío frente a la	

A) Patrones de violencia y discriminación	obligación	
<p><u>La asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores.</u></p> <p>La adquisición de la condición de cabeza de familia conlleva, a su vez, problemas adicionales para las mujeres desplazadas. Son en una alta proporción de los casos viudas, abandonadas y con bajas condiciones de escolaridad</p>	<p>La carga de verse expuestas a obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo representa, para las mujeres desplazadas, un desconocimiento de su derecho a la educación, con dimensiones jurídicas diferentes dependiendo de si afecta a una niña desplazada menor de quince años, o a una joven o mujer desplazada mayor de esta edad.</p>	<p>Los problemas y vacíos mencionados por la Corte sumados a lo planteado por las mujeres desplazadas evidencian que difícilmente ellas pueden disfrutar del derecho a la educación en la medida que la acción estatal tiene fallas en todos y cada uno de los cuatro componentes del derecho:</p>
<p><u>Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Las adolescentes y niñas desplazadas enfrentan obstáculos especiales en su permanencia en el sistema educativo, debido a la existencia de factores de riesgo tales como una mayor exposición a la violencia, el abuso y la explotación sexuales, los embarazos tempranos, la explotación laboral y la prostitución forzada Tampoco existen medidas integrales para permitir que las mujeres desplazadas que son analfabetas accedan a programas educativos, ni para que aquellas que cuentan con algún grado de escolaridad puedan continuar en procesos formativos que a su vez les posibiliten el acceso a mejores oportunidades laborales 	<p>En el caso de las niñas y jóvenes desplazadas, constituye una violación del derecho mínimo a la educación básica hasta los quince años de edad (art. 67, C.P.), y que debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica; el cual apareja la obligación mínima del Estado de “garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona”. Al tenor del Principio Rector 23, compete a las autoridades asegurarse de que los niños desplazados internos reciban una educación gratuita y obligatoria que sea respetuosa de su identidad cultural, su idioma y su religión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilidad: No existen programas y cupos suficientes Accesibilidad: existen barreras materiales y económicas que se agravan por la discriminación y exclusión de la que son objeto las mujeres desplazadas; las mujeres adultas mayores, las indígenas y afrocolombianas enfrentan frecuentemente obstáculos para el ingreso al sistema educativo directamente relacionados con la discriminación. Adaptabilidad: El sistema educativo se resiste a adaptarse a las características y necesidades de las víctimas del desplazamiento forzado, en particular con las mujeres esto se traduce en: que no se han implementado estrategias para prevenir y atender riesgos que a su vez generan deserción escolar. Tampoco cuentan con mecanismos para responder pedagógicamente al impacto emocional del desplazamiento en las mujeres ni han gestionado alternativas complementarias para la atención
<p><u>Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales</u></p> <p>Los obstáculos en la inserción laboral y económica de las mujeres desplazadas se derivan directamente de las dificultades que deben afrontar en su acceso al sistema educativo y a oportunidades de capacitación</p>	<p>En el caso de las jóvenes y mujeres</p>	

<p>laboral y profesional. La asunción abrupta del rol de jefatura de hogar por parte de las mujeres desplazadas les impone cargas extraordinarias que en sí mismas dificultan su desempeño económico; por ejemplo, cuando se trata de mujeres con hijos pequeños, para los cuales no existen guarderías disponibles, que deben dejar bajo el cuidado de otro familiar o de conocidos mientras la mujer realiza sus actividades de generación de ingresos – ello redundando en que, o bien las mujeres desplazadas simplemente no tienen tiempo para capacitarse o trabajar, o bien acceden a oportunidades laborales y productivas luego de afrontar y sortear cargas extraordinarias que no están constitucionalmente obligadas a soportar. En los casos en los cuales se provee capacitación educativa y laboral a las mujeres, prevalecen los esfuerzos enfocados hacia labores consideradas femeninas en una sociedad con rasgos patriarcales, o que exigen bajos niveles de cualificación y reciben niveles similarmente bajos de remuneración, con lo cual se perpetúa el ciclo de discriminación al que han estado usualmente expuestas.</p>	<p>desplazadas mayores de quince años, el desconocimiento del derecho a la educación conlleva un desconocimiento de las obligaciones internacionales reflejadas en el Principio Rector No. 23, de conformidad con el cual las autoridades deben esforzarse por “conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos”, y de facilitar, tan pronto como las condiciones lo permitan, “los servicios de educación y formación a los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres”. A la vez, estos obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo por las mujeres y jóvenes desplazadas representa un desconocimiento de las obligaciones internacionales impuestas al Estado por la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuyo artículo 10 obliga a las autoridades a adoptar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación”¹²⁵. Por otra parte, esta violación del derecho a la</p>	<p>psicosocial. No es casual que la Corte haya sugerido como una de las acciones a implementar el “seguimiento y acompañamiento terapéutico de las niñas y adolescentes desplazadas en su condición de víctimas de la violencia”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aceptabilidad: la oferta educativa para las mujeres desplazadas no es pertinente ni adecuada, reproduce esquemas tradicionales de la división sexual del trabajo y no atiende a sus especificidades culturales. Además, los docentes no están preparados para atenderlas ni cuentan con las herramientas adecuadas para hacerlo.; en muchas ocasiones la oferta educativa no ha sido ajustada para mujeres desplazadas y simplemente se reproducen modelos de formación estandarizados y validados con otras poblaciones vulnerables.
<p>B) Problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas <i>Problemas de accesibilidad al sistema de atención a</i></p>		

¹²⁵ En virtud del mismo artículo 10, estas medidas han de orientarse a asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: “a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional; b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad; c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza; d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios; e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres; f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente; g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física; h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.”

<p><u>la población desplazada.</u> <i>Una significativa proporción de las mujeres desplazadas es analfabeta, lo cual constituye de entrada un obstáculo para su acceso al sistema de atención a la población desplazada, empezando por las dificultades para acceder a la información sobre sus derechos que es suministrada por las autoridades y organizaciones que trabajan en el área, cuando ésta se encuentra en formato escrito</i> <i>Las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, al llegar a entornos usualmente urbanos y desconocidos, carecen de las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para adelantar trámites ante el Estado</i></p>	<p><i>educación repercute sobre las posibilidades que tienen las mujeres desplazadas de acceder a oportunidades de autosostenimiento dignas en el mercado laboral, las cuales inciden directamente sobre el disfrute de su derecho al mínimo vital.</i></p>	
---	---	--

5-Propuesta de Lineamientos al Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas¹²⁶

RESUMEN

Esta propuesta pretende aportar unos lineamientos para la protección de los derechos de las mujeres desplazadas a la propiedad de la tierra, en los campos de prevención/protección, restablecimiento y reparación. Este documento hace parte de un proceso conjunto de las organizaciones sociales coordinadas por CODHES y en su elaboración han participado Sisma Mujer – Observatorio de los Derechos de las Mujeres, Iniciativas de Mujeres Colombianas por la Paz IMP y la Coordinación Nacional de Desplazados, con la asesoría técnica del Consejo Noruego para los Refugiados.

En el diagnóstico de la situación de las mujeres desplazadas y su acceso a la tierra, se ha constatado el impacto desproporcionado del conflicto armado hacia las mujeres y las serias limitaciones para la protección o restitución de sus bienes. Las mujeres campesinas, sufren *una doble desventaja* debida a la inseguridad jurídica de sus formas de tenencia y el poco reconocimiento social de sus derechos a la propiedad.

Los parámetros jurídicos a cumplir se derivan de los Principios Deng y los Principios Pinheiro que reiteran, en materia de tierras, el derecho a la *restitución* de tierras, viviendas y patrimonio como *el medio preferente de reparación* de la población desplazada que ha sufrido despojos o ha abandonado sus bienes con motivo del desplazamiento.

En concordancia con ello, se ha recomendado un Programa de Tierras para las mujeres desplazadas en los siguientes términos:

1) En prevención y protección: Aplicar de los indicadores de género del SAT y articularlos con las Rutas Colectivas e Individuales de protección del Proyecto Tierras (PPTP); introducir datos desagregados por sexo en los Sistemas de Registro e Información; facilitar el acceso de las mujeres a la información y la asistencia jurídica.

2) En Restablecimiento: Aplicar políticas y acciones positivas para las mujeres desplazadas adjudicatarias y beneficiarias de subsidios de tierra y acompañamiento institucional.

3) En Reparación: Aplicar mecanismos de justicia transicional que permitan la restitución de la tierra a las mujeres desplazadas como medida de reparación integral .

Finalmente se plantean algunas observaciones en el marco de los elementos mínimos de racionalidad que debe tener el Programa, particularmente en términos de *accesibilidad* y de la construcción de una línea base para los indicadores de Goce Efectivo de Derechos –GED- .

¹²⁶ Documento elaborado por Sisma Mujer – Observatorio de los Derechos de las Mujeres, Iniciativas de Mujeres Colombianas por la Paz- IMP- y la Coordinación Nacional de Desplazados, con la asesoría técnica del Consejo Noruego para los Refugiados. También aportó la Red Nacional de Mujeres Desplazadas.

1. INTRODUCCIÓN: ACERCA DEL AUTO 092 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA VISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE DESPLAZADAS

La Corte Constitucional adoptó el Auto 092 de 2008 sobre “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado” en el marco del seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) en el campo del desplazamiento forzado, declarado por la Sentencia T-025 de 2004. Obedece a la obligación constitucional de las autoridades colombianas de incorporar un enfoque diferencial de género dentro de la política pública de atención a las personas desplazadas por el conflicto armado, de tal forma que el sistema de protección sea sensible a las necesidades y vulnerabilidades específicas de las mujeres victimizadas por este fenómeno.

La Corte adoptó medidas comprensivas de protección en dos campos: (1) el campo de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, en el cual identificó diez riesgos de género, uno de los cuales (el octavo) es el *riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales* y (2) el campo de la atención a las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado, en el cual se identificaron dieciocho facetas de género que incluyen tanto patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, como problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan. Entre las facetas estructurales se encuentran los *obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación*. Y entre los problemas específicos de mujeres desplazadas se mencionan los requerimientos de acompañamiento psicosocial; los problemas ante el registro, la caracterización; la accesibilidad a la atención; la falta de funcionarios capacitados y el enfoque “familista” del sistema de atención. Las medidas que se adoptan constituyen, entre otras, ordenar la creación de 13 programas específicos por parte del Gobierno Nacional dentro de un término breve (3 meses). El Programa que nos atañe en esta propuesta es el sexto: *Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas*.

Por su lado, las organizaciones sociales de desplazados consideran que los conflictos sobre la tierra y el territorio han constituido un factor determinante de la violencia en el país, pues la tierra misma ha estado en el centro del conflicto desde tiempo atrás, con múltiples episodios de luchas agrarias, por la reforma agraria y por el acceso a la tierra y a la propiedad de la misma. En ese sentido, no sólo se trata de “devolverle el significado a la tierra y al territorio como ejes fundamentales para el desarrollo, sino que a la luz de ésta, la resignificación de la tierra, la magnitud del perjuicio causado a los desplazados tiene nuevos contenidos y la organización de la población desplazada también adquiere nuevos ejes articuladores de estrategias de acción en procura de que el Estado asuma responsabilidades y brinde soluciones respetuosas de los derechos humanos y de la dignidad de los desplazados, especialmente las desplazadas, reconociendo la propiedad de la tierra frente a las mujeres, la titulación de la propiedad conjunta, satisfacción de sus demandas y necesidades y definitivas en cuanto permitan la conclusión de su prologada transición hacia ninguna parte”¹²⁷.

La presente propuesta pretende aportar unos lineamientos para la protección de los derechos de las mujeres desplazadas a la propiedad de la tierra, en los campos de prevención/protección, restablecimiento y reparación. Este documento hace parte de un proceso conjunto de las organizaciones sociales coordinadas por Codhes y en su elaboración han participado Sisma Mujer –

¹²⁷ Coordinación Nacional de Desplazados CND, “El Programa de Facilitación del Acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas. Nuestro aporte como Organización Social”, julio de 2008.

Observatorio de los Derechos de las Mujeres, Iniciativas de Mujeres Colombianas Por la Paz IMP y la Coordinación Nacional de Desplazados, con la asesoría técnica del Consejo Noruego para los Refugiados.

2. ANÁLISIS DE LOS RIESGOS ESPECÍFICOS DE LAS MUJERES DESPLAZADAS EN CUANTO A ACCESO A TIERRA Y DERECHOS DE PROPIEDAD EN CONTEXTO DE VIOLENCIA ARMADA

Por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas del desplazamiento y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres. A la vez, las vulnerabilidades conformadas por las inequidades, injusticias, discriminaciones y exclusiones *históricas* potencian las acciones de dominación y control que ejercen los actores armados y a través de las cuales vulneran los derechos de las mujeres en forma desproporcionada.

El análisis de riesgo de las mujeres rurales y desplazadas se desarrolla, por lo tanto, en dos campos: (1) los riesgos históricos de vulneración de los derechos de las mujeres rurales y las medidas tomadas en la legislación nacional a favor de su protección; (2) un análisis de los impactos desproporcionados del conflicto armado sobre las mujeres, la exaltación de sus vulnerabilidades y las medidas adoptadas hasta el momento para prevención, protección, restablecimiento y reparación. Los dos análisis están íntimamente relacionados y darán cabida a una propuesta de lineamientos que pretenden facilitar el acceso a la tierra por parte de las mujeres desplazadas y contribuir de esa manera al goce efectivo de sus derechos en el futuro.

Las discriminaciones históricas, las reivindicaciones de las mujeres rurales y la política agraria¹²⁸.

En Colombia, el acceso de las mujeres rurales a la propiedad de la tierra es muy limitado y cuando éste se da es en condiciones de minifundio, pequeña propiedad e informalidad de la tenencia. Particularmente en este último aspecto, el desconocimiento social de su derecho a la propiedad, la poca valoración de su papel productivo y la orientación de las políticas agrarias (hasta mediados de los noventa) a la *familia con jefe masculino* como unidad beneficiaria de la dotación de tierras, ha conllevado no sólo serias implicaciones para la consecución del crédito y otros servicios necesarios para la producción, sino para el goce efectivo de medidas de protección sobre sus tierras.

Por otro lado, hay que destacar las luchas y reivindicaciones de las organizaciones de mujeres promovieron la visibilización de las condiciones particulares de las mujeres respecto a los derechos a la tierra y la propiedad e impulsaron la adopción de una serie de medidas para su reconocimiento y garantía.

Los logros más importantes estuvieron enmarcados en la promulgación de la Ley 160 de 1994 (Reforma Agraria) y la Ley 731 de 2002 (Mujer Rural). Son de destacar las conquistas en términos de participación de las mujeres como beneficiarias directas en programas de reforma agraria, la adjudicación a las parejas (*la titulación conjunta*), el acceso al crédito y la posibilidad de las mujeres de convertirse en herederas naturales, así como acceder al título de la propiedad en caso de abandono por parte de su pareja y conformar grupos asociativas de mujeres desplazadas jefas de hogar (estos últimos dos, artículos de la Ley 731 de Mujer Rural).

¹²⁸ Basado en el documento de SISMA Mujer *¿El Estatuto de Desarrollo Rural: En deuda con los derechos de las mujeres rurales en Colombia?* Mimeo. 2008 y Meertens, Donny. Tierra, derechos y género: Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. UNIFEM. Bogotá, Enero de 2006.

El actualmente vigente *Estatuto de Desarrollo Rural* (ley 1152 de 2007), si bien deroga la Ley 160 en su conjunto, retoma varios de sus artículos relacionados con las mujeres rurales y recoge además las disposiciones de la Ley 731 de 2002, que ha sido considerada un logro significativo respecto a la adopción de medidas de acción positiva para las mujeres rurales. Las disposiciones a favor de protección de derechos de las mujeres que reitera el EDR se resumen en los siguientes puntos:

- 1) Dotación de tierras a mujeres campesinas jefes de hogar (*Numeral 2, Artículo 4*)
- 2) Estímulo a la participación de las mujeres en el desarrollo de planes, programas y proyectos de fomento agrícola, pecuario, pesquero y forestal (*Numeral 6, Artículo 4*)
- 3) Participación de una delegada de las organizaciones de mujeres campesinas en el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- (*Artículo 22*)
- 4) Criterios de priorización -para el otorgamiento de subsidios para la compra de tierras- a mujeres cabeza de familia, o que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez (*Literal K, Artículo 62*)
- 5) Adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares a mujeres jefes de hogar (*Numeral 4, Artículo 172*)
- 6) Titulación conjunta de los predios adquiridos mediante el subsidio (*Parágrafo, Artículo 62*) y la adjudicación sobre tierras baldías (*Artículo 159*).

Sin embargo, estos avances legislativos no se reflejan en la implementación ni en cambios en el reconocimiento social de los derechos a la propiedad de las mujeres.

Lo anterior se expresa por ejemplo en el hecho que la Ley de Mujer Rural aún no se ha aplicado en su totalidad y le falta más reglamentación, a pesar de las propuestas que se encuentran en estudio del MADR¹²⁹. También se expresa en la ausencia de información sobre la participación de las mujeres rurales en las diferentes acciones de la ley, es decir no se cuenta con *estadísticas desagregadas por género*¹³⁰; en el reducido número de subsidios para la compra de tierra otorgados por el Ministerio de Agricultura entre 2002 y 2007¹³¹ (730 familias con jefatura femenina – el 12% del total de subsidios y muy por debajo de la incidencia de la jefatura femenina en el país); en la falta de operatividad e irrisorio presupuesto del FOMMUR (Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales)¹³²; la discriminación en la práctica en la asignación de crédito, la falta de asistencia técnica y capacitación adecuada y en condiciones de equidad que permitan superar los obstáculos que históricamente han debido afrontar las mujeres rurales y la poca participación de las mujeres en las acciones de protección en el Proyecto de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada (Proyecto Tierras): 31% en la “ruta colectiva” y 37% en la “ruta individual”¹³³.

Lo anterior demuestra que las condiciones históricas de riesgo de las mujeres han permanecido y que se presentan reiteradas debilidades en la política agraria en relación con la protección de los derechos de las mujeres rurales.

Impactos desproporcionados del conflicto armado hacia las mujeres y limitaciones para la protección o restitución de sus bienes

¹²⁹ Procuraduría General de la Nación, 2006, *Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción*, Bogotá, Tomo I: 225.

¹³⁰ “La total ausencia de estadísticas desagregadas por género constituye un claro incumplimiento con la norma establecida en la Ley 731 del 2002 que establece que el Gobierno Nacional, a través de los organismos competentes, promoverá la ampliación tanto de registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural como de indicadores de evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector rural discriminados por hombre y mujer” Meertens, op.cit. 2006.

¹³¹ Respuesta del Ministerio de Agricultura a derecho de petición presentado por SISMA MUJER. 14 de Junio de 2007.

¹³² Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz –IMP-, ASODEMUC, ANMUCIC, 2005, “Mujer y Tierras. Revisión de la Legislación sobre el Derecho de la Mujer a la Propiedad sobre la Tierra”, mimeo.

¹³³ Cifras del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada con corte a 10 de septiembre de 2007.

La Corte Constitucional ha señalado en el Auto 092 que el contexto armado para las mujeres existe el “riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición tradicional ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales”.

*En efecto, la desigualdad histórica que ha signado las relaciones entre las mujeres y su derecho a la propiedad, en particular en el ámbito rural, es una condición que se exacerba en el contexto del conflicto armado interno que se vive en Colombia. El **impacto desproporcionado** de que habla la Corte se manifiesta de varias maneras:*

- 1) *El contexto normativo interno desconoce que **la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad**, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero. En el caso de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, cuando éste está acompañado por la pérdida de su pareja¹³⁴, las mayores dificultades en lo jurídico son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos, adicionalmente, son las mujeres quienes suceden los cobros judiciales que con ocasión del patrimonio se hayan adquirido. Esta falta de información influye en sus posibilidades reales de buscar y obtener acceso a la justicia y buscar efectivamente la protección o la recuperación de su predio.*
- 2) *La “**informalidad de la tenencia**”¹³⁵ de la tierra entre los sectores campesinos del país, ha sido señalado en muchas partes como uno de los grandes obstáculos para adelantar acciones de prevención, protección, restablecimiento y reparación con respecto al derecho de acceso a la tierra. A esa situación se agrega, para las mujeres, la histórica invisibilización de su relación con la tierra, el desconocimiento social de sus derechos a la propiedad y la discriminación social e institucional en cuanto a las decisiones productivas, el crédito y la asistencia técnica.*

Al respecto se ha pronunciado ACNUR al señalar que “La protección de bienes patrimoniales debe reconocer que son las mujeres, en particular las viudas, las víctimas consuetudinarias de la presión de los grupos armados para lograr el abandono o la venta forzada de los predios. Sin embargo, no se cuenta con mecanismos de protección jurídica para el acceso a la tierra en los casos de mujeres viudas, o con marido o compañero desaparecido, o abandonadas, poniendo de manifiesto la doble desventaja de las mujeres en el sentido jurídico: sin papeles para comprobar la relación marital y sin papeles para comprobar la posesión de este sobre la tierra”¹³⁶.

- 3) *Las mujeres campesinas en muchos sentidos han sido los soportes del tejido social en la comunidad, así como las transmisoras de las culturas productivas, de la sabiduría tradicional, la conservación de semillas, la producción de alimentos y demás prácticas relacionadas con las economías campesinas. Estas tradiciones se rompen con el desplazamiento forzado, con consecuencias no sólo para ellas sino para las futuras generaciones. El conflicto armado y el desarraigo causan un impacto desproporcionado al*

¹³⁴ Llama la atención la atención la altísima proporción de mujeres viudas, en una población con una edad media de 34 años, cuando en condiciones normales de supervivencia la viudez femenina es un fenómeno que se registra alrededor de los 50 años. La viudez es cerca de ocho veces superior en los hogares encabezados por mujeres que en aquellos encabezados por hombres. Ver en: Ibañez, Ana María y Querubín, Pablo. Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. CEDE. Universidad de los Andes. Mayo de 2004.

¹³⁵ Con este concepto recogemos aquí las siguientes situaciones: la falta de títulos de propiedad; la predominancia de otras formas de tenencia (poseedor, ocupante, tenedor) que en muchas disposiciones legales NI en la jurisprudencia se toman en cuenta; la falta de cobertura, actualización y articulación de los sistemas de catastro y de registro.

¹³⁶ ACNUR. Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004-Abril 2007, Bogotá, citando a Meertens, op.cit. 2006.

imposibilita el ejercicio de esos papeles en la sociedad y en la aplicación y transmisión de sus conocimientos.

- 4) *Debido a las formas jurídicamente más inseguras de la tenencia, además de sus dificultades mayores ante el desconocimiento de rutas de acceso a la justicia, y los costos que implican desplazamientos y asistencia jurídica, las mujeres desplazadas tienen mayores vulnerabilidades frente a los efectos nocivos de desprotección que puedan tener los artículos sobre prescripción adquisitiva y saneamiento de falsa tradición estipulados en las leyes 1152 (Estatuto de Desarrollo Agrario) de 2007 y 1182 de 2008.*
- 5) *Centralidad del derecho a la propiedad. El derecho de las mujeres a la propiedad tiene gran relevancia para el ejercicio de otros derechos por parte de las mujeres, como son el derecho de trabajo, de supervivencia digna, de bienestar y de una vida libre de violencia.*

“Dotar de tierra a la mujer rural representa mayor acceso a los demás elementos del paquete productivo, como el crédito, la asistencia técnica, el mercadeo y la informática...La propiedad de la tierra por las mujeres también se ha asociado con menores casos de violencia doméstica... “La propiedad por parte de la mujer mejora su poder de negociación no solo en las relaciones intrahogar, sino también extrahogar, en la comunidad y en la sociedad”¹³⁷.

- 6) *Las mujeres rurales han sufrido el impacto desproporcionado del conflicto y el desplazamiento debido a la interrelación de las violencias ejercidas contra ellas.*

Al respecto, los otros riesgos de género en el contexto de conflicto armado son resumidos por la Corte en 10 puntos: violencia sexual, explotación doméstica, contactos familiares con grupos armados, reclutamiento forzado de hijos e hijas, persecución por pertenencia a organizaciones sociales; persecución y asesinato por estrategias de control, desprotección por desaparición del proveedor económico durante la violencia o durante el desplazamiento, condiciones de discriminación de las mujeres afro e indígenas. Estos mismos riesgos han sido reconocidos por la Defensoría del Pueblo y traducido en un conjunto específico de amenazas que confirman la base para los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas¹³⁸.

La interrelación de vulnerabilidades y amenazas de violencia de género tiene especiales consecuencias para las mujeres en situación de desplazamiento. El abandono de la tierra conlleva amenazas de diferentes formas de violencia en contra de ella y sus familias; particularmente la violencia sexual contra ella y sus hijas; el reclutamiento forzado de hijos e hijas; el no poder cumplir con la responsabilidad de supervivencia de la familia ante los bloqueos de alimentos y el control social patriarcal que les niega cualquier expresión del ejercicio autónomo de ciudadanía. Estas amenazas constituyen tanto **factores causales para el desplazamiento como obstáculos para reclamar sus derechos** para el retorno, la reubicación rural, el acceso a la justicia, a la tierra y la aplicación de los mecanismos disponibles de justicia ordinaria y de justicia transicional.

Lo anterior lleva a que las mujeres rurales desplazadas por la violencia y particularmente las viudas y las jefas de hogar, sufran una *doble desventaja* frente a las posibilidades de protección o restablecimiento de sus tierras, debido a la “informalidad” de la tenencia, la conjugación con el

¹³⁷ León, Magdalena, 2008, “La propiedad como bisagra para la justicia de género” en *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres*, México, Universidad Autónoma de México.

¹³⁸ Defensoría del Pueblo, 2007, *Porque el conflicto golpea... pero golpea distinto. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, UNIFEM, AECI: 15.

desconocimiento histórico de sus derechos a la tierra¹³⁹ e incluso una *triple desventaja* con respecto a las posibilidades de restitución de sus tierras, debido a los riesgos de *revictimización* en las gestiones de recuperación de su propiedad o posesión.

Estos impactos desproporcionados justifican formular *acciones positivas* para las mujeres en las áreas de *prevención y protección, acceso a la justicia, acceso a la tierra en la fase de restablecimiento y acciones de reparación*.

3. DERECHOS A GARANTIZAR DE LAS MUJERES DESPLAZADAS Y PARÁMETROS JURÍDICOS A CUMPLIR

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado considera en su VI Informe a la Corte Constitucional que “el derecho a la restitución de tierras, viviendas y patrimonio constituye *el medio preferente de reparación* de la población desplazada que ha sufrido despojos o ha abandonado sus bienes con motivo del desplazamiento” y que, además, “una política pública adecuada de *restitución de tierras* es fundamental para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado por la Corte en relación con la población desplazada”¹⁴⁰.

Mientras que los Principios Deng, *Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos* y la Ley 387 de 1997 consagran los estándares internacionales y nacionales en cuanto a *protección y atención* a población desplazada incluida la fase del restablecimiento económico y social, los Principios Pinheiro *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, adoptados por la ONU en 2005 y reconocido por la Corte Constitucional como parte del bloque de constitucionalidad¹⁴¹, consideran *la restitución el medio preferente de reparación en casos de desplazamiento*. Lo anterior quiere decir que sólo se pasaría a otro mecanismo de reparación, a saber la *indemnización o compensación*, en caso que la restitución no sea posible o no deseada por la víctima.

En la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Colombia, el Estado se comprometió a garantizar a las mujeres rurales los estándares adecuados de condiciones de vida.

Otros elementos recalcados en los estándares nacionales e internacionales y de gran relevancia para las mujeres y sus derechos a la tierra son:

a) el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente reforzado y merece la atención especial del Estado en caso de despojos violentos. (*Se supone un alto riesgo de despojo o abandono forzado en las mujeres, como se demostró en el capítulo de análisis de riesgo*).

b) el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento. Es decir no se pierde ese derecho por preferir (sea por razones de seguridad, de mitigar el daño o de oportunidad) el no-retorno y la reconstrucción de proyectos de vida en el lugar de acogida después del desplazamiento, generalmente urbano. (*Preferencia especialmente alta entre las mujeres desplazadas*).

c) el derecho a la propiedad o la posesión de la tierra está íntimamente relacionada con otros derechos: como son la supervivencia digna (mínimo vital) y la vivienda digna que a la vez se

¹³⁹ Meertens, Donny, 2005, *Tierra, Derechos y Género: leyes, políticas y prácticas en tiempos de guerra y paz*, Bogotá, UNIFEM, mimeo.

¹⁴⁰ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2008, *VI Informe a la Corte Constitucional*, Bogotá, junio: 5.

¹⁴¹ Sentencia T 025 de 2004.

relaciona con derechos de unión familiar y de intimidad¹⁴². *En el caso de los derechos de las mujeres se relacionan además con las garantías al derecho de una vida libre de violencias y al adecuado ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.*

Las políticas y acciones del Estado deben enmarcarse en los siguientes enfoques:

El enfoque preferencial de restitución

La superación de los conflictos y la violencia exige abordar de manera inmediata la restitución como derecho fundamental y medio preferente de reparación independiente al retorno, única forma de saldar la deuda con la población en situación de desplazamiento. En este sentido, los programas deben enmarcarse dentro de los Principios Deng y Pinheiro, tal y como lo dispuso la Corte en la sentencia T 821 de 2007.

Enfoque compensatorio. En los términos de los principios Pinheiro, la población en situación de desplazamiento, así como los refugiados en otros países por razón del conflicto, principalmente en Ecuador, Venezuela, Panamá y Estados Unidos, “tienen derecho a una indemnización plena y efectiva como componente integrante del proceso de restitución. La indemnización puede ser monetaria o en especie” (Principio 21.1.). La indemnización debe ser justa, adecuada y oportuna y reconocer el daño emergente y el lucro cesante derivado de las pérdidas y perjuicios ocasionados por el desplazamiento, el despojo o el destierro.

Enfoque de derechos y de ciudadanía plena. Ello implica incorporar en todas las actuaciones del Estado no solamente la atención coyuntural (AHE) y hacia el futuro (estabilización socioeconómica) sino reconocer los derechos vulnerados y la obligación estatal de lograr su restablecimiento, condición indispensable para superar el Estado de Cosas Inconstitucional - ECI, como lo ha señalado Rincón¹⁴³.

Enfoque de no repetición. La constatación de que el desplazamiento es una estrategia de apropiación, así como la existencia de disposiciones que permiten su legitimación, tal y como se mencionó anteriormente, demanda, en el marco del principio de armonización, la revisión, modificación, derogatoria y adopción de normas que garanticen efectivamente los derechos a no ser desplazados y a no ser privados arbitrariamente del uso, goce y libre disposición de los bienes. Ello implica necesariamente la desaparición del ordenamiento de figuras como la *simulación*, o la *venta de cosa ajena*, y desde luego la fuerza y la violencia como medio de adquirir la propiedad, y su reemplazo por nuevos mecanismos legales en el ámbito de la justicia transicional.

Además, en el proceso de la Ley 975 de 2005, la responsabilidad de reparar las violaciones al derecho a la propiedad y posesiones – restitución y/o indemnización – debe recaer en primer lugar sobre los victimarios, como lo manifestó la Corte Constitucional. Por consiguiente las autoridades deben exigirles la entrega de los bienes ilícitos y legales para la reparación de sus víctimas y requerirles que confiesen las causas, los intereses y los actores vinculados al expolio y la ocupación ilegítima de las tierras y territorios, condición *sine qua non* para otorgarles la pena alternativa.

Enfoque de dignificación. La restitución y/o la indemnización implican el reconocimiento de los daños originados en el incumplimiento de los deberes de garantía por parte del Estado, lo que dignifica a las víctimas. Los mecanismos de reparación no pueden reducirse simplemente en “devolver a las víctimas a la situación en la que se encontraban con anterioridad a la violación de sus derechos”, sin superar las causas de exclusión e inequidad, “ya que pretendería devolver a las víctimas a una situación de vulnerabilidad y carencias, y dejaría intactos los factores que permitieron su victimización. En esa medida, las reparaciones deben ser comprendidas como una oportunidad no sólo para enfrentar los daños ocasionados por los crímenes atroces, sino también para superar las

¹⁴² Comisión de Seguimiento, 2008, VI Informe: 10.

¹⁴³ Rincón, Tatiana. (2008). “Consideraciones sobre una política pública específica de reparación orientada a las víctimas del desplazamiento forzado de personas”, mimeo.

condiciones de exclusión de las víctimas, ya que si esas condiciones no son modificadas, difícilmente podrían prevenirse crímenes similares en el futuro¹⁴⁴.

4. CONTENIDOS, PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONALIDAD DE LAS ACCIONES A RECOMENDAR¹⁴⁵

4.1. Prevención y protección con enfoque diferencial de género en relación a tierras

4.1.1. Aplicación de los indicadores de género del SAT para el análisis de riesgo y su articulación con la Ruta Colectiva de Protección del PPTP (Proyecto Tierras); adoptar medidas de seguimiento a las acciones de protección y garantizar la participación, la información y la protección de las mujeres que reclamen sus bienes, para eliminar los factores de vulnerabilidad

Instituciones responsables: Defensoría del Pueblo- SAT; INCODER; Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada; Proyecto Tierras (Acción Social)

Ámbito de cobertura: Áreas de Declaratoria de Riesgo en primera instancia y luego ampliación a todo el territorio nacional

La lectura e interpretación de los indicadores de género forman una parte indispensable del proceso de monitoreo, advertencia y seguimiento al análisis de riesgo, mediante el cual se identifican y formulan hipótesis y escenarios de riesgo inminente y se recomiendan estrategias de atención, protección y prevención¹⁴⁶. En ese sentido, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo debe articularse con la declaratoria de riesgo por parte de los comités territoriales de desplazamiento y las acciones de protección del proyecto tierras deben introducir indicadores de género.

- *Alertas sobre todas formas de violencia.* Para declarar la inminencia de riesgo y tomar medidas de protección, se debe tener en cuenta la interrelación de las diferentes manifestaciones de violencia hacia las mujeres y la integralidad de los derechos de las mujeres (a la propiedad, la vida, la integridad física y psicológica, la libre circulación, la supervivencia, el trabajo).
- *Cartografía de vulnerabilidad personal.* Se debe hacer análisis situacional con enfoque de género y elaborar una cartografía de situaciones de mayor vulnerabilidad personal y familiar (viudas, jefas de hogar, presencia de niñas/adolescentes, formalidad o no de la relación marital)
- *Cartografía de vulnerabilidad de tenencia.* Se debe hacer análisis situacional con enfoque de género y elaborar cartografía de mayor vulnerabilidad en cuanto a las formas formales y no-formales de la tenencia de la tierra (propiedad, posesión, tenencia, ocupación) por parte de las mujeres, con el fin de prevenir acciones de despojo.

144 Saffón, María Paula y Uprimny, Rodrigo. (2008). "El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia", Mimeo.

145 Se integraron también las recomendaciones aportadas por IMP a través de consulta con organizaciones regionales

146 Defensoría del Pueblo, 2007:55. A lo largo de estas recomendaciones se incorporan también varios de los lineamientos planteados en el documento borrador de la *Directriz para la Protección y Atención a las Mujeres Desplazadas*, ACNUR/Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, versión marzo 2008.

- *Participación.* La participación de las mujeres en la recogida de la información sobre predios.
- *Participación y flexibilización de mecanismos jurídicos de prueba.* Procurar la consulta comunitaria sobre tradiciones de tenencia en la región e incluir explícitamente a las mujeres en la recolección de información de predios para la declaración de inminencia de riesgo, hacer seguimiento a ella y agilizar los mecanismos de probar las formas informales de tenencia mediante testigos.
- *Protección.* Tomar medidas de protección no sólo de predios sino de las mujeres desplazadas y sus organizaciones que denuncian las situaciones irregulares de sus tierras abandonadas.
- *Acceso.* Tomar medidas para aliviar los costos de transporte, diligencias y asistencia jurídica para las mujeres que quieren recuperar sus tierras¹⁴⁷.
- *Seguimiento.* Realizar acciones de seguimiento y ajuste periódicamente (cada dos meses) a los informes de predios por parte de los comités territoriales de desplazamiento, con participación de las mujeres
- *Garantía de no-repetición.* Agilizar la titulación de tierras a las mujeres cuyos predios están bajo medidas de protección colectiva o individual

4.1.2. Incorporación de criterios de género y de los derechos de las mujeres en las rutas individuales de protección.

- a) *Registro y Sistemas de Información.* Conocer y reconocer las formas de tenencia y acceso de las mujeres a la tierra antes del desplazamiento: registro de pérdidas de tierra de las mujeres desplazadas
 - Tanto en los formatos de **RUPD** (Registro único de población desplazada) como en los del **RUPTA** (Registro único de predios abandonados) (cruzar información)
 - Independientemente de su condición de jefa de hogar
 - Solicitar al INCODER la presentación diferencial de la información de sus sistemas de registro, al entregárselos a la Superintendencia de Notariado y Registro y Acción Social para integrar las series históricas
 - Solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro la recopilación de datos que abarque todas las formas de derechos sobre la tierra (propietario/a, poseedor/a, tenedor/a, ocupante) y la presentación del registro RUPTA de manera diferenciada por género.
 - Incorporar una clasificación de grados de vulnerabilidad en el RUPTA, dadas las condiciones del o de la denunciante: registrar género, viudez, jefatura de hogar y número/edades de hijos
 - Incluir en los registros no sólo los predios sino las viviendas rurales

¹⁴⁷ Las últimas dos recomendaciones han sido mencionadas en términos generales en Tobón, Gloria, 2008, Una Mirada de género para atender a las víctimas, en *Hechos del Callejón*, no. 37, Bogotá, PNUD:12.

- b) *Información, movilidad, asistencia jurídica.* Facilitar el acceso a las medidas de protección para las mujeres.
- Mejorar el acceso de las mujeres a los sistemas de registro, mediante campañas de información, capacitación en legislación agraria y sensibilización y capacitación a funcionarios
 - Establecer en todas las zonas rurales (no sólo en las de declaratorias) donde se adelantan procesos de protección (congelamiento), recuperación o restitución de tierras por vía administrativa y judicial, mecanismos de asesoría jurídica mediante consultorios jurídicos especializados en tierras y capacitados en enfoque diferencial que asistan a las mujeres.
 - Complementar las medidas administrativas de protección con facilidades especiales de acceso: bajar costos de escritura; crear brigadas de registro móviles para aumentar cobertura para que las mujeres viudas, jefas o solas tengan acceso a títulos de propiedad a partir de su tradición de tenencia.
 - Facilitar vivienda rural de emergencia mientras se hagan gestiones de recuperar los bienes perdidos
- c) *Participación.* Establecer una cuota de participación para las mujeres desplazadas o en riesgo, en los Comités Territoriales de Desplazamiento, en las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes y en los procesos de elaboración de los Planes Integrales Únicos (PIU) de atención a población desplazada a nivel local.

Instituciones responsables: Acción Social (Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada); Superintendencia de Notariado y Registro; INCODER; MADR; Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada; Comisiones Regionales de Restitución de Bienes)

Ámbito de cobertura: nacional y territorial

4.2. Restablecimiento (SNAIPD, Ley 387 de 1997, Decreto 250 de 2005, Ley 1152 de 2007)

4.2.1. Aplicar políticas y acciones positivas para las mujeres desplazadas adjudicatarias y beneficiarias de subsidios de tierra y acompañamiento institucional EN LA FASE DE RESTABLECIMIENTO

- Promover la participación de las mujeres desplazadas, si así lo deseen en las convocatorias de subsidios para tierra, mediante campañas de divulgación y acompañamiento preferencial en la búsqueda de predios.
- Establecer, en las convocatorias generales para subsidio de tierras de INCODER y Acción Social, criterios preferenciales para mujeres desplazadas, mujeres en condiciones de vulnerabilidad y mujeres jefas de hogar, para la calificación de sus proyectos¹⁴⁸ e incluir medidas compensatorias (capacitación, asistencia técnica adecuada) una vez seleccionadas.

¹⁴⁸ En las convocatorias población campesina y desplazada comité en igualdad de condiciones, sin ninguna medida de acción positiva. En cuanto a las mujeres campesinas jefas de hogar, no se han incorporadas acciones positivas de entrada; su condición se tiene en cuenta únicamente para el desempate de

- Agilizar la adjudicación de tierras a población desplazada (Fondo Nacional de Reparaciones) e incluir de manera prioritaria a las mujeres desplazadas jefas de hogar y mujeres desprotegidas en los criterios y procedimientos para la adjudicación.
- Diseñar programas especiales de acompañamiento institucional, asistencia técnica, crédito preferencial y capacitación empresarial a mujeres desplazadas adjudicatarias para compensar su tradicional marginación de los procesos productivos.
- Destinar un subsidio para la contratación de mano de obra como medida de acción positiva hacia las mujeres jefas de hogar con niños pequeños.
- Reglamentar y aplicar con prioridad a las mujeres desplazados, el artículo 126 del Estatuto de Desarrollo Rural en cuanto a condonación de las deudas de tierra adquiridas bajo la ley 160 para las personas víctimas del conflicto
- Evitar la imposición de participación conjunta de población desplazada y población desmovilizada o reinsertada en los programas de reubicación, al no ser que ésta haya sido iniciativa de las comunidades y que se haya elaborado un análisis de riesgo específico.

Instituciones responsables: Acción Social, INCODER; MADR; Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada; Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural Territoriales)

Ámbito de cobertura: nacional y territorial

4.3. Reparación (Ley 975 de Justicia y Paz y Decretos conexos)

4.3.1. Aplicar mecanismos de justicia transicional que permitan la restitución de la tierra a las mujeres desplazadas como medida de reparación integral, y como un programa específico vía administrativa sin detrimento de las acciones vía judicial.

- Aplicar la restitución de sus tierras como Medida Preferencial de Reparación a la población desplazada
- Crear instancias específicas de coordinación de un programa de restitución de tierras con mecanismos jurídicos propios de la justicia transicional, dados los obstáculos a la justicia ordinaria en los procesos de tierra.
- Vincular las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes como entes asesores al ente coordinador nacional.
- Procurar la participación con cuotas para las mujeres en las instancias rectoras del programa de restitución de tierras
- Prestar asistencia jurídica a las mujeres desplazadas de manera preferencial en los procesos de recuperación de bienes abandonados; los procesos de restitución vía administrativa y vía jurídica y en los casos de defensa contra solicitudes de prescripción adquisitiva sobre sus tierras.

- Priorizar los procesos de restitución a las mujeres desplazadas a partir de mecanismos jurídicos que reconozcan las situaciones de hecho, tanto en cuanto a la relación de tenencia (posesión, ocupante, tenedor) como a la relación matrimonial (viudas, compañeros o maridos desaparecidos, abandonadas por compañero). Estos mecanismos deben incluir la *flexibilización de la prueba* frente a la afectación de su patrimonio¹⁴⁹, que puede consistir en la prueba sumaria; la aceptación legal de testimonios en diferentes fases del proceso; aportes y registros recopilados por la comunidad¹⁵⁰ bajo ciertos parámetros y otros.
- Desarrollar mecanismos de jurídicos que permitan la transferencia del título que se tenía en conjunto o el derecho sobre la tierra por posesión, tenencia u ocupación, a las mujeres abandonadas o cuyo compañero haya desaparecido por causa de violencia.
- Desarrollar programas de titulación de tierras recuperadas, priorizando a las mujeres en general y particularmente cuando son viudas, jefas de hogar o en condiciones de desprotección, procurando la seguridad fáctica, jurídica y económica del patrimonio. *La restitución de las tierras abandonadas o usurpadas a la población desplazada constituye un mecanismo vital para transformar las condiciones de exclusión que permitieron o facilitaron su victimización*¹⁵¹ y esto aplica en mayor medida a las mujeres que han vivido la doble vulnerabilidad frente a sus derechos de propiedad de la tierra.
- Priorizar la titulación conjunta para las mujeres no-jefas, siempre acompañada por condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades mediante acciones positivas para todas las mujeres en cuanto a acceso a crédito, capacitación y asesoría técnica adecuada.
- A las que **no** deseen retornar al campo, darles prioridad en la asignación de indemnizaciones, teniendo en cuenta cualquier forma de tenencia de tierra que ella aducía antes.
- En la vía judicial, trasladar la carga de la prueba de las víctimas a los detenedores y derogar la obligación de la fase de conciliación en el Incidente de Reparación, dada la enorme desigualdad en las relaciones de poder entre víctima y victimario, especialmente en el caso de las mujeres.
- Exonerar a todas las víctimas de desplazamiento que recuperen los bienes del pago de impuestos nacionales y municipales durante un tiempo determinado, teniendo en cuenta el *lucro cesante* durante el tiempo de desplazamiento.
- Diseñar mecanismos específicos de protección a las mujeres rurales y sus organizaciones que han emprendido un procesos de reclamación; que se han desplazado para recibir las tierras restituidas o que se esfuerzan por la reconstrucción de memoria histórica en aras de la garantía de no-repetición.

Instituciones responsables: Acción Social; Fiscalía; Defensoría del Pueblo; Procuradores Agrarios; MinHacienda; MinInterior; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; Comisiones Regionales de Restitución de Bienes

¹⁴⁹ Ver al respecto también, el proyecto “Estatuto de Víctimas” que actualmente cursa en el Congreso y ya fue aprobado en el Senado (Proyecto de Ley 157 Senado “Por la cual se dictan medidas de protección a la víctimas de la violencia”), especialmente los artículos 53, 57 y 58 (prueba de afectación) y 59 (declaración de áreas amparadas con presunción de negocios espúreos).

¹⁵⁰ Lo que también se ha propuesto como “catastro alternativo” por parte de las organizaciones sociales de desplazados, ver: CND: Nuestro aporte como organización social.

¹⁵¹ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2008, VI Informe a la Corte Constitucional, p. 62.

Ámbito de la cobertura: nacional y territorial

4. Algunos de los elementos mínimos de racionalidad mencionados por la Corte

4.1. Participación y rutas de acceso, nacional y territorial

4.1.1. La participación en el diseño y la implementación del Programa¹⁵² de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres desplazadas es un eje transversal que debe concretarse:

a) a nivel nacional en un Comité de Seguimiento coordinado por Acción Social y conformado por representantes de INCODER, MADR, SUPERINTENDENCIA N & R, organizaciones de mujeres desplazadas y organizaciones promotoras de los derechos humanos de las mujeres, quienes presentarán informes periódicos al Grupo Asesor de Enfoque Diferencial del CNAIPD.

b) a nivel territorial en la participación de dos mujeres desplazadas en los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada e igual número en las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes.

4.1.2. El fortalecimiento de la accesibilidad a los diferentes componentes del Programa se debe realizar a través de:

a) Registro y caracterización de la PDV con enfoque de género y presentación de datos desagregados por sexo (RUPD); registro y caracterización de los predios (RUPTA) con enfoque de género, incorporando información de género del o de la solicitante y todas las formas de derecho sobre la tierra

b) Esquemas flexibles de acceso a la atención y a los mecanismos de justicia requeridos

c) Divulgación masiva de las rutas de acceso mediante piezas comunicativas dirigidas a las mujeres desplazadas

d) Fortalecimiento del Área de enfoque diferencial de género en Acción Social y creación de Responsables del Enfoque Diferencial de Género en el INCODER, MADR y Superintendencia de N & R.

e) Capacitación a funcionarios en enfoque diferencial de género

f) Medidas de protección especial para las mujeres que participen en los diferentes componentes del programa o busquen restitución de sus tierras por la vía judicial.

4.2. Divulgación

Dada la complejidad de la materia de los derechos a la tierra en general, y en particular para las mujeres que tradicionalmente no han tenido acceso a ella ni reconocimiento de sus derechos en ese campo, la divulgación de las diferentes medidas, rutas de acceso y requisitos se debe emprender ampliamente y concretarse en piezas didácticas tanto para funcionarios nacionales y territoriales como para las mujeres desplazadas, teniendo en cuenta además que esa información debe estar disponible tanto en los sitios donde se encuentran las desplazadas (generalmente las grandes ciudades) como en los sitios donde se deben adelantar las gestiones administrativas y judiciales relacionados con los predios rurales.

¹⁵² En la presentación que realizó Acción Social del Auto 092 al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el 28 de julio de 2008, se define la respuesta Estatal en conjunto como una "Estrategia" ("Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los derechos fundamentales de las mujeres en riesgo o en situación de desplazamiento" y no como un conjunto de programas. Por el momento y conforme a los términos de la Corte, seguimos utilizando el término "Programa".

4.3. Indicadores de GED

Los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –GED- han sido diseñados con el propósito de medir, a nivel del hogar, el impacto de la política pública de atención a la PD en cuanto a la generación de mecanismos para superar esta condición. Para medir el impacto *diferencial* de la política se han diseñado unos indicadores GED de género (y también de etnia y edad) ¹⁵³.

El indicador GED del enfoque diferencial de género, que se debe aplicar para el Programa de Facilitación de Acceso a la Propiedad de la Tierra por las mujeres desplazadas, sería: Todas las mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título (adjudicación, restitución o indemnización) han adquirido la titularidad plena o compartida de dichos bienes.

Para medir la cobertura, el indicador complementario debe ser doble:

- a) Para medir la respuesta programática: el No. de mujeres desplazadas que han *adquirido la titularidad plena* o compartida de los bienes cuya asignación han solicitado, sobre el No. total de mujeres desplazadas que han *solicitado* asignación de bienes a cualquier título.
- b) Para medir la capacidad comunicativa y facilitadora de acceso de la política: el No. de mujeres desplazadas que han *adquirido la titularidad plena* o compartida de los bienes cuya asignación han solicitado, sobre el No. total de mujeres que han registrado (en el RUPD o en el RUPTA) la pérdida de bienes.

A lo anterior se debe asociar otro indicador GED, fundamental para los derechos de las mujeres, que es: Todas las mujeres desplazadas se encuentran protegidas frente a vulneraciones de su libertad, integridad y seguridad personal.

4.3. Presupuestos sensibles al género (principio de racionalidad no. 4: disponibilidad suficiente y oportuno)

Debe haber previsiones presupuestales marcadas para el programa de acceso a tierras de mujeres desplazadas, tanto para el área de coordinación de Acción Social como en las instituciones participantes en el Programa (INCODER, MADR, Superintendencia de N & R, Ministerio Público), Fondo Nacional de Reparación a Víctimas etc.

4.4. Institucionalidad, coordinación y gestión administrativa territorial

No se creará nueva institucionalidad para el Programa, con excepción del comité responsable del programa de restitución. Se fortalecerán el área de coordinación de Acción Social en Enfoque diferencial de género y se crearán los puntos focales de responsabilidad del Programa en las entidades relevantes de SNAID, el Ministerio Público y Acción Social a nivel territorial.

4.5. Armonización

El programa se relacionará tanto con las acciones y programas regulares de las entidades involucradas como con las acciones emprendidas en el ámbito de la justicia transicional (Ley de Justicia y Paz otras iniciativas hacia el futuro como el proyecto de Ley de Víctimas) y puede tener efectos transformadores sobre la normatividad o las prácticas en esos dos ámbitos.

¹⁵³ Departamento Nacional de Planeación y Acción Social: 2008, Batería de Indicadores. Atención Integral de Población Desplazada por la Violencia. Indicadores de Goce Efectivo (presentación en power point). Ver también: Informe del SNAIPD, 2007 (noviembre), Línea Base Sectorial de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, Bogotá, Acción Social, DNP. ACNUR, 2007, *Balace de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia enero 2004-abril 2007*, Bogotá.

Propuesta complementaria de lineamientos al programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas¹⁵⁴.

Los conflictos sobre la tierra y el territorio, constituyen un factor determinante de la guerra y del desplazamiento forzado en Colombia. El desplazamiento forzado no es una consecuencia nueva del conflicto armado y la violencia política en general en el país y, el despojo de la tierra, tampoco está relacionado únicamente con estas dos causas, pues la tierra misma ha estado en el centro del conflicto desde tiempo atrás¹⁵⁵, con múltiples episodios de luchas agrarias, por la reforma agraria y por el acceso a la tierra y a la propiedad de la misma; tampoco son nuevos la represión estatal a las organizaciones y luchas campesinas, negras o indígenas, donde hemos participado activamente las mujeres, los desplazamientos forzados y el despojo de las tierras a estos sectores de la población rural.

Sin embargo, durante algún tiempo, la atención ha estado más centrada en el conflicto armado como causa y en el desplazamiento como consecuencia, descuidándose la lectura del papel que han estado jugando la tierra y el territorio. En la actualidad no cabe duda de que el desplazamiento forzado se trata en sí mismo de una estrategia de guerra¹⁵⁶, que procura la desarticulación de las organizaciones sociales, el control de los poderes locales, el control de territorios estratégicos de recursos de diversa índole, el control de regiones beneficiarias de programas de desarrollo y megaproyectos, el control de los negocios lícitos e ilícitos y, el acaparamiento de la propiedad de la tierra, entre otras, para beneficio de determinados sectores que controlan la riqueza y definen el desarrollo.

Es por ello que durante los últimos años en el análisis del conflicto armado colombiano y sus consecuencias, ha venido cobrando especial fuerza el tema del abandono forzado y la pérdida de las tierras y demás propiedades de los desplazados que han ido a parar a manos de los victimarios en unos casos y, de narcotraficantes, paramilitares, terratenientes y empresarios agrícolas en otros, configurando un despojo sin precedentes del patrimonio de grandes cantidades de población y dando lugar, en la práctica, a un proceso de “contrarreforma agraria”.

Esta contrarreforma ha consistido en un importante retroceso de los escasos avances que en materia de reforma agraria se habían alcanzado a lo largo de un amplio período de tiempo. Una buena parte de las tierras entregadas mediante la reforma agraria a los campesinos y campesinas, comunidades negras o indígenas, ha cambiado de dueño gracias al desplazamiento forzado, al abandono y a la usurpación. Se calcula que en manos de los paramilitares están en la actualidad, el doble de las

¹⁵⁴ Documento elaborado por la Coordinación Nacional de Desplazados.

¹⁵⁵ “La tierra ha estado siempre en el centro de los episodios de violencia en Colombia. La concentración ilegítima de tierras por medios violentos ha generado como consecuencia el incremento de la pobreza urbana y rural debido a los procesos masivos de desplazamiento forzado y migraciones campesinas.” PROCURADURIA: CONCEPTO SOBRE LEY DE DESARROLLO RURAL, Bogotá, octubre 18 de 2006. http://www.renacentes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=361

¹⁵⁶ “...en muchas regiones del país la expulsión de poblaciones enteras de sus territorios ha sido practicada por los grupos paramilitares y los agentes estatales como parte de una estrategia de control social y económico... En estos casos, desplazar a los habitantes de una región ha estado íntimamente ligado al despojo de la tierra y al control territorial para propiciar el narcotráfico y la apropiación de la riqueza de los megaproyectos económicos.” Cepeda, Iván, Investigador y defensor de derechos humanos, Director de la Fundación Manuel Cepeda Vargas y miembro del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, “Ocho propuestas para la no repetición de los crímenes atroces y el desplazamiento forzado en Colombia” IV JORNADAS ABIERTAS Tierra y desplazamiento en Colombia: crisis humanitaria por el control del territorio, 20, 21 y 22 de abril de 2006. También: “Añorando el hogar Devolución de la tierra a la población internamente desplazada en Colombia” <http://www.indepaz.org.co/myfiles/anorhogar.pdf>

tierras entregadas por la reforma agraria entre los años 1993 y 2002¹⁵⁷. Por otra parte, la orientación en el uso de la tierra ha cambiado drásticamente de la explotación campesina de pancoger hacia los monocultivos industrializados y los cultivos ilícitos y, la tenencia de la tierra, del minifundio al latifundio nuevamente.

La magnitud de las cifras del desplazamiento forzado debe tenerse en cuenta a la hora de intentar aproximarnos también al problema de la tierra; más de 4 millones de personas en los últimos 20 años han sido víctimas del desplazamiento forzado (destierro); aproximadamente el 60%¹⁵⁸ de los desplazados han abandonado sus tierras y eso significa una cantidad aproximada de entre 6 y 10 millones de hectáreas que han sido ocupadas, usurpadas, compradas a precios irrisorios, transferidas forzosamente o que permanecen abandonadas a la espera de las ofertas insignificantes de grandes empresarios agrícolas, pues tras el abandono y la explotación y el deterioro de las instalaciones, ha generado un mercado de especulación sobre la tierra que en algunas ocasiones se produce un deterioro ostensible en el valor económico que ostentaban o en otros sectores rurales los cuales hemos trabajado el efecto ha sido contrario.

Es importante tener en cuenta que los principales gremios de empresarios en el país son los beneficiarios del modelo de desarrollo que se impone a la fuerza a toda la población, a través de tratados comerciales excluyentes y leyes que van en detrimento de los derechos de los grupos de población más desfavorecidos como los campesinos, las comunidades negras o los pueblos indígenas y, que han sido precisamente estos gremios quienes han estado comprometidos desde hace ya varias décadas con la creación, y financiamiento de grupos armados ilegales que han utilizado la violencia extrema y el terror para desplazar a grandes cantidades de población. Entendiendo lo anterior, se puede entonces comprender cómo el desplazamiento ha constituido una herramienta fundamental para este modelo de desarrollo basado en megaproyectos que benefician a una minoría de detentadores de la riqueza y que se establecen a expensas de la inmensa mayoría de quienes trabajan la tierra, al mismo tiempo que socavan sus derechos especialmente los de las mujeres.

Por todo lo expuesto, la lectura del desplazamiento forzado, no solo implica devolverle el significado a la tierra y al territorio como ejes fundamentales para el desarrollo, cualquiera que sea el concepto desde donde lo abordemos, sino, que a la luz de esta la resignificación de la tierra, la magnitud del perjuicio causado a los desplazados tiene nuevos contenidos y la organización de la población desplazada también adquiere nuevos ejes articuladores de estrategias de acción en procura de que el Estado asuma responsabilidades y brinde soluciones respetuosas de los derechos humanos y de la dignidad de los desplazados especialmente las desplazadas reconociendo la propiedad de la tierra frente a las mujeres, la titulación de la propiedad conjunta, satisfacción de sus demandas y necesidades y definitivas en cuanto permitan la conclusión de su prolongada transición hacia ninguna parte.

Todo esto teniendo en cuenta que el Desplazamiento Forzado ha implicado una reconstrucción del sentir agrario siendo fundamental el reconocimiento de las posesiones históricas en cabeza de hombres y mujeres, la titulación colectiva para organizaciones campesinas, la titulación individual para las mujeres sobrevivientes del conflicto social y armado y el estudio serio y veraz de los títulos hoy en día existentes en zonas históricas de desplazamiento, donde se tenga en cuenta principalmente los derechos de las mujeres, como tenedoras y propietarias del territorio.

¹⁵⁷ "Añorando el hogar, Devolución de la tierra a la población internamente desplazada en Colombia" en: <http://www.lawg.org/docs/Longing4Homespan.pdf>

¹⁵⁸ "Ahora bien, si se tiene en cuenta que de alrededor de dos millones de desplazados, el 60% reporta algún tipo de tenencia de tierra, tendríamos algo así como 1.200.000 personas desplazadas y despojadas de su propiedad" Duque, María Victoria, Representante de NNUU del Área de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, "Desplazados y desterrados... Un desafío en marcha" IV JORNADAS ABIERTAS Tierra y desplazamiento en Colombia: crisis humanitaria por el control del territorio, 20, 21 y 22 de abril de 2006.

El empoderamiento, la exigibilidad de derechos y la incidencia política cobran relevancia para las organizaciones de población desplazada, como estrategia para la acción en los campos de la prevención, la asistencia de emergencia y la atención social con programas efectivos de restablecimiento; pero sobretodo, para la acción que busca la restitución de los bienes patrimoniales (materiales o no), la reparación, la verdad y la justicia, además de espacios seguros para ejercer los derechos políticos en procura de modelos de desarrollo no excluyentes y no impuestos a través de la violencia y la violación de los derechos de la mayoría.

Dentro de las políticas que adelanten por parte del Estado, para dar cumplimiento al Auto 092 de 23 de Mayo del 2008; debe incluirse la propuesta elaborada desde las mujeres víctimas del desplazamiento forzado que recoja los intereses de las mujeres a nivel urbano y rural.

La importancia de esta propuesta es que se ha construido desde mujeres, todas ellas tenían un proyecto de vida enfocado al desarrollo de actividades agropecuarias y lo relacionado con el campo lo que les permitía aportar al sostenimiento de sus familias, la comunidad, la economía campesina y el desarrollo social, actividades estas que generaban ingresos que garantizaban un nivel de vida sostenible.

La grave crisis humanitaria que viven las mujeres en situación de desplazamiento forzado derivado del conflicto social y armado supera los sesenta años de sufrimiento, ha dejado tras de sí múltiples consecuencias, entre las que se destacan miles de asesinatos, desapariciones forzadas, torturas, amenazas, detenciones arbitrarias, secuestros, mutilaciones, todo tipo de violencia y abuso sexual además de destierro y desarraigo ocasionando a nuestras familias, que hoy enfrentan una extrema pobreza, exclusión violación de derechos e inequidad, que golpea de manera profunda a las mujeres que somos la mayoría de la población desplazada.

Las pérdidas sufridas por las víctimas del destierro no tienen dimensión que determinen el grado del daño, especialmente para las mujeres que hoy se encuentran en un limbo, en el que no parece haber soluciones ciertas.

El acceso a los derechos fundamentales de miles y miles de familias ha sido desconocido por parte del estado y esto ha propiciado que las mujeres de cualquier edad en situación de víctimas del conflicto terminen como responsables del fenómeno en el marco económico especialmente, convirtiéndolas en cabezas de familia. A esto se suma la dificultad del acceso a la propiedad de tierras para las mujeres que hoy están en el limbo de miseria y en espera de una solución respetuosa, seria y digna.

La mujer ha establecido una relación natural con la tierra, el proceso de urbanización forzado, ha castrado este sentir histórico, nuestro devenir como sujetos. Aun hoy las mujeres desplazadas intentamos reconstruir nuestro entorno campesino a través de nuestros jardines, macetas, huertas improvisadas, en cajones, en espacios reducidos, recurriendo a la creatividad intentando no olvidar nuestra relación con la tierra, no olvidar el olor de nuestro campo.

Un Catastro Alternativo:

Estas falencias nos llevan a proponer un registro de bienes abandonados por las víctimas de desplazamiento forzado entre otros crímenes de lesa humanidad, se hace necesario que desde las víctimas se tome la iniciativa de establecer el catastro de los bienes despojados con el fin de construir la memoria colectiva de los daños causados individuales y colectivos, donde las mujeres somos fundamentales guardianas y transmisoras de la memoria histórica por el papel socializador de la cultura, establecer estrategias de expropiación, así como la sistematicidad de los crímenes, con la finalidad de que este instrumento sea tenido en cuenta por Jurisdicciones nacionales e internacionales como mecanismo alternativo no judicial de reconstrucción de la verdad, que sirva como base probatoria a partir de los testimonios, cartografía social y catastral y demás medios técnicos que componen el catastro para proteger los derechos a la reparación integral; exigiendo la

restitución de los bienes y la indemnización de los daños de quienes se vieron obligados a dejar sus tierras, es importante resaltar que los autores materiales e intelectuales de los hechos con el desplazamiento forzado tenían la intención de apropiarse de los bienes que fueron abandonados por tal razón una medida efectiva para la no repetición será iniciar las acciones judiciales y establecer los mecanismos adecuados para visibilizar las estrategias de despojo, los autores de estos hechos exigiéndole retorno y la restitución de lo perdido.

7-Propuesta de lineamientos al Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas¹⁵⁹.

Plan De Vida Para La Resistencia Y Prevención Del Desplazamiento de las mujeres

.INTRODUCCIÓN

“La situación de las mujeres indígenas, que representan el 49% de la población indígena total, es particularmente preocupante. Por una parte, los pocos indicadores disponibles indican que los niveles de desarrollo humano de las mujeres (educación, nutrición, salud y otros) están por debajo de la de los hombres indígenas y de la población no indígena en general. Al menos el 60% de las mujeres en situación de desplazamiento no tienen acceso a los servicios de salud. Las niñas y niños que han sido desplazados presentan altas tasas de desnutrición, enfermedades respiratorias, diarrea y deshidratación y muchos de ellos son forzados a migrar a las zonas urbanas para evitar el reclutamiento por parte de los grupos armados”.

Informe Final del Relator Rodolfo Steven

La atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, no puede obviarse, ya La Constitución Política de 1991, establece en su artículo 7º que Colombia es un país pluriétnico y multicultural. Aproximadamente, el 2 % de la población desplazada en Colombia hace parte de los distintos grupos étnicos existentes en el país, en especial de los indígenas y los afrocolombianos, un gran porcentaje son mujeres indígenas. Cabe señalar que las mujeres indígenas padecen una fuerte discriminación debido a sus condiciones sociales y económicas, algunas no hablan el idioma español y en su gran mayoría se ven imposibilitadas para adaptar sus formas de vida en las zonas urbanas, pues por todos es conocido que la población indígena colombiana es eminentemente rural. En este sentido, la Organización nacional Indígena de Colombia considera que la atención a la población en situación de desplazamiento debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores, las personas discapacitadas, los miembros de los pueblos indígenas, y en especial las mujeres indígenas quienes en los espacios urbanos padecen una doble discriminación”

La Sentencia T-025 de 2004¹⁶⁰ se refiere a los derechos vulnerados de las mujeres cabeza de familia, los niños, los discapacitados, las personas de la tercera edad y otros grupos especialmente protegidos. De manera específica la sentencia señala: “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”. La interpretación de estos derechos deberá hacerse de conformidad con lo que establecen los Principios 2, 4 y 9 sobre protección especial a ciertos grupos de desplazados.

Así mismo, realiza una evaluación exhaustiva de la política pública en esta materia y señala lo siguiente:

“existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada. Dichos problemas han sido señalados por entidades gubernamentales y particulares desde los inicios de la política pública, sin que hayan tenido solución, a pesar de algunos avances importantes. Se analizará (i) el diseño y el desarrollo reglamentario de la política pública dirigida a responder al desplazamiento forzado; (ii) la implementación de la política, y (iii), el seguimiento y la evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política. En el Anexo 5 sección 2, se encuentran las fuentes específicas que en las que se basaron las siguientes conclusiones.¹⁶¹

¹⁵⁹ Documento elaborado por la ONIC con aportes de Pastoral social y Codhes.

¹⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004, Título II, acápite 5.2. “Gravedad del fenómeno del Desplazamiento Interno por los derechos constitucionales que resultan vulnerados y la frecuencia con que se presenta tal vulneración”.

¹⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Título II. Acápite 6.3.1. “Los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada”.

En las páginas posteriores de dicho fallo hace referencia a “Los problemas de la capacidad institucional para proteger a la población desplazada”.

(f) No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos. No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos (Parágrafo 6.3.1, numeral 6.3.1.1, ordinal V, párrafo f).

(c) Los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos. (d) Los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados (Parágrafo 6..3.1.3 ordinal i, subordinal c y d) Subrayados fuera de texto.

En síntesis, se evidencia el desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y “el contenido y alcance de la atención diferencial para los miembros de los pueblos indígenas en situación de desplazamiento forzado”, así como la ausencia de “indicadores que permitan medir los niveles de respeto, garantía y efectividad de los derechos en el marco del principio de diversidad étnica y cultural”.¹⁶²

La prevención y la protección desde la concepción indígena se orienta hacia las causas estructurales de dicha violación, más que hacia el fortalecimiento de la protección militar o humanitaria, respecto de sus posibles consecuencias. En este sentido, se centran en reclamar el apoyo estatal (más que el gubernamental) para impulsar:

1. El fortalecimiento de los procesos de protección legal de sus territorios, y el acceso real y efectivo a los mismos
2. El acceso a la justicia ordinaria con el fin de castigar a los generadores del desplazamiento.
3. El reconocimiento efectivo a su capacidad jurisdiccional.
4. La participación acerca de la construcción y ampliación de la democracia y, especialmente.
5. La aplicación real y efectiva de los preceptos constitucionales sobre los mecanismos de consulta, derivados de la ratificación estatal de los tratados internacionales que protegen sus derechos.

La protección como un derecho, entendida como el aseguramiento de los mecanismos de prevención del desplazamiento, su atención integral, reubicación, retorno y/o restablecimiento de las mujeres indígenas desplazadas, como la garantía del Estado para la realización y exigibilidad de sus derechos.

La integralidad de las herramientas de política para prevenir, mitigar, atender y superar los impactos del desplazamiento forzado en las mujeres indígenas, de modo adecuado, integral, sistémico, articulado y oportuno, a partir de un enfoque participativo y solidario que beneficie prioritariamente a la población más vulnerable de nuestros pueblos.

1. Enfoques

En esta formulación se sustenta que la agenda política para las mujeres indígenas desplazados de Colombia debe responder a cinco enfoques, desde los cuales se tiene que priorizar las acciones públicas de prevención, atención, protección y restablecimiento; a la luz de los derechos estatales, para la protección y garantía de los derechos fundamentales como del derecho internacional de los derechos humanos:

- 1) Un enfoque cultural que privilegia la diversidad y la pervivencia de las mujeres indígenas

¹⁶² Fundación Hemera. Concepto sobre la perspectiva indígena incluida en el informe del gobierno sobre la política pública de atención a la población desplazada. Octubre 26 de 2006.

- 2) Un enfoque poblacional que parte del reconocimiento de los pueblos y mujeres indígenas como verdaderos sujetos de derecho con sus propias instituciones y sistema de organización social;
- 3) Un enfoque sectorial que reconoce el libre desarrollo económico, material, cultural y tecnológico de los pueblos indígenas, sin discriminación por edad, género, etnia, discapacidad u opción sexual;
- 4) Un enfoque territorial que privilegie el reconocimiento y el acceso al territorio, así como y el ejercicio de los mecanismos culturales de control territorial (guardias, medicina tradicional, semaneros, etc.);
- 5) Un enfoque político basado en el reconocimiento de la autonomía, territorio, gobierno y cultura propia basada en la jurisdicción especial indígena, fundada en la diversidad cultural entendida como diversidad política.
- 6) Un enfoque diferencial (genero, cultura y generación) fundado en la aceptación de la interculturalidad y en las diferencias de género y generacionales basadas en las diferencias en la vida social y cultural de los hombres y las mujeres indígenas .

3. Objetivo general del programa de protección a mujeres indígenas desplazadas.

La situación actual de nuestros procesos de resistencia gira en torno a cómo lograr la paz y la democracia en nuestro país, en articulación con los demás movimientos sociales de la sociedad civil. Esto requiere dar respuesta a las tensiones que viven nuestras comunidades debido al impacto del conflicto armado y la violencia estructural. Desde esta concepción los objetivos generales y específicos del programa de protección a mujeres en situación de desplazamiento serían los siguientes:

OBJETIVO GENERAL:

Fortalecer los mecanismos de protección, garantía y exigibilidad de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas en Colombia, de acuerdo a sus necesidades particulares, según los principios organizacionales de la ONIC, y a partir de la jurisdicción especial indígena.

4. Objetivos específicos del programa de protección a mujeres indígenas desplazadas.

Fortalecer los mecanismos participativos de protección y atención de la población desplazada, en especial de las mujeres indígenas en Colombia de acuerdo sus especificidades culturales y necesidades particulares, en virtud del ejercicio y goce de la autonomía, gobierno y justicia propia derivados de la jurisdicción especial indígena.

Optimizar la coordinación interinstitucional sostenible y adecuada culturalmente de entidades interesadas y obligadas a responder por los derechos de la población indígena desplazada, específicamente las mujeres.

Acopiar, sistematizar, analizar y divulgar detalladamente la vulneración de los derechos de las mujeres indígenas, y especialmente sobre el desplazamiento y el confinamiento, dentro y fuera de los territorios indígenas.

Consolidar procesos, metodologías, mecanismos e instrumentos de investigación dirigidos a la caracterización cuantitativa y cualitativa de la problemática de las mujeres en situación de desplazamiento, con énfasis en instrumentos de medición orientados hacia la delimitación de indicadores cualitativos y cuantitativos acerca del impacto en términos de la vulneración de los derechos de las mujeres indígenas, a partir de su propia cosmovisión y derecho propio.

Reconocer el desplazamiento en los pueblos indígenas como una problemática que los afecta de manera específica y diferenciada, que permita crear un programa dirigido a prevenir el desplazamiento forzado, y/o a generar proceso de restablecimiento o reubicación digna, acordes y adecuados a su cultura.

Generar proceso de retorno en condiciones de dignidad y seguridad, considerando la especial relación que los pueblos indígenas mantienen con sus territorios.

Facilitar la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas, de las acciones internas y externas, respecto de la política pública sobre desplazamiento.

Generar la presencia eficaz de la sociedad civil, la comunidad internacional y las entidades de gobierno encargadas del SNAIPD, especialmente la de los organismos de control (defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Personerías Municipales) y de los programas sociales, para brindar protección y atención diferenciada, sostenible y adaptada a la cultura de las mujeres.

Recomendaciones de la ONIC para el diseño del programa de protección de mujeres indígenas Desplazadas.

- **Reconocimiento del principio de autonomía y libre autodeterminación de los PPII en tanto Instituciones sociales legítimas, fundadas en cosmovisiones culturales y ancestrales previas a la existencia del Estado.** Las autoridades indígenas, son entidades públicas de carácter especial, protegidas por tratados internacionales ratificados por el estado colombiano, en especial el Convenio 169 de la OIT. Dicho de otro modo, se trata de que el Estado Colombiano y los diferentes actores armados respeten las decisiones de las autoridades tradicionales para evitar el desplazamiento forzado, por ejemplo, limitando la presencia de los actores armados en sus territorios, tomando como base el respeto del principio de neutralidad que hemos adoptado. Todo ello, en el marco del Derecho Internacional público, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, así como en el marco de los principios y normas constitucionales que le dan contenido al Estado social de Derecho, en cuanto protegen la vida, honra y bienes de nuestros ciudadanos, en aras de la garantía y ejercicio del derecho que tienen nuestros pueblos a la pervivencia de la diversidad étnica y cultural en Colombia.
- En relación con lo anterior, se requiere el **reconocimiento efectivo de nuestros territorios indígenas, garantizando la seguridad jurídica de los mismos, dirigido a garantizar la integridad colectiva del territorio. Lo anterior requiere que el Estado colombiano avance en la titulación de los territorios tradicionalmente poseídos por los miembros de nuestros pueblos, teniendo en cuenta lo señalado por la Corte Interamericana en el sentido de que** “la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado” [TIDH, *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, 29/03/2006, párr. 128]. **En este mismo sentido, se requiere avanzar en el saneamiento y ampliación de los resguardos ya constituidos donde la falta de territorio es nuestro principal problema.** De tal modo, que es urgente e inaplazable la realización del **censo nacional de territorios indígenas de nuestra población desplazada** (territorios abandonados temporalmente) y **en riesgo de desplazamiento.** En cuanto a los últimos, porque las comunidades que permanecen en resistencia, se encuentran sobreviviendo bajo condiciones de indefensión y vulnerabilidad extrema, incluso al borde de la extinción biológica y cultural, en el marco del confinamiento que adelantan los actores armados y especialmente la fuerza pública. En este sentido cabe destacar que en el *Caso de la Comunidad Moiwana*, la Corte Interamericana ha reconocido que la conexión de la comunidad a su tierra tradicional reviste vital importancia espiritual, cultural y material. Así fue como, la Corte concluyó que al ser desplazados de sus tierras tradicionales los miembros de la comunidad habían sufrido emocional, psicológica, espiritual y económicamente, en forma tal que constituye una violación por parte del Estado del art. 5.1 de la Convención Americana, en relación con el art. 1.1 de dicho tratado. [TIDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname*, 15/06/2005, párr. 101, 103 respectivamente]
- La ONIC considera que se **requiere prohibir la exploración y explotación económica de nuestros territorios, especialmente de nuestros territorios sagrados, cuando nuestros pueblos no están de acuerdo con los mecanismos de consulta previa adoptados hasta ahora por el Gobierno Nacional, en tanto que trámite legal-formal y no como el**

proceso de reconocimiento del consentimiento libre, previo e informado, sobre las acciones estatales que los afectan. Esto debido a que dicho mecanismo ha sido delegado a las empresas privadas y sus intereses multinacionales, cuyas actuaciones viciadas obligan a su nulidad inmediata.

- En este sentido es ineludible que **en la incorporación del enfoque diferencial en la política pública de atención al desplazamiento indígena, se tome en cuenta que el concepto de violencia utilizado en la Ley 387 como causa del desplazamiento.** No se circunscribe exclusivamente a los impactos derivados del conflicto armado, debido a que dicha interpretación deja de lado los altos niveles de discriminación que se percibe en las acciones adelantadas por funcionarios civiles y militares del Gobierno Nacional y el Estado. En otras palabras, generan violencia a nuestros pueblos indígenas y, en concreto, a nuestras mujeres las siguientes acciones: las acciones de los funcionarios públicos en materia de protección de nuestros derechos, las acciones legislativas que desconocen nuestros derechos y las acciones militares de la fuerza pública en el marco del programa Defensa y Seguridad Democrática del gobierno actual, orientado por la política antinarcóticos y antiterrorista del Plan Colombia, con su plan de fumigaciones indiscriminadas y la continuidad del estatuto antiterrorista. No obstante su ilegalidad, son también causas de desplazamiento indígena. La realización de detenciones masivas y arbitrarias, allanamientos sin orden judicial, militarización de la vida social indígena, establecimiento de bases militares en nuestros caseríos y resguardos, criminalización de las protestas indígenas para exigir el cumplimiento de los acuerdos pactados con el gobierno o exigir el cumplimiento de las medidas provisionales y medidas cautelares dictadas por la Corte Interamericana, tanto como en las constantes violaciones, infracciones y vulneraciones de los derechos colectivos de nuestros pueblos, requieren de nuevas formas de caracterización del problema (vulnerabilidades y consecuencias), así como del reconocimiento de otras causas para adelantar nuestra inclusión en el sistema de información y registro del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).
- En virtud de lo anterior, y especialmente por la peculiaridad histórica de sus mecanismos de autoprotección, respecto del carácter sistémico de las vulnerabilidades diferenciales que nos aquejan, **es determinante e indispensable el respeto por las decisiones que toman nuestras autoridades ancestrales sobre sus pobladores indígenas, dentro y fuera de sus territorios, en materia de salud y bienestar, educación propia, resolución de conflictos y justicia indígenas,** en particular **el papel que ejercen los cabildos, y nuestras líderes mujeres y hombres** caciques, gobernadores y las diferentes formas de *la guardia indígena o semaneros, líderes y organizaciones locales, regionales y nacionales, en tanto que co-formuladores, co-ejecutores y co-evaluadores de la política pública diferencial de atención integral a la población desplazada, que nos afecta negativa o positivamente.*
- Dichos reconocimientos, dentro de *de la política pública diferencial de atención integral a la población desplazada,* orientados al respeto, garantía y ejercicio de nuestros derechos individuales y colectivos, deben constituir un principio fundamental desde el cual se entienda que la autoprotección y resistencia de nuestros pueblos constituye el principal esquema de prevención y protección frente a las causas y consecuencias del desplazamiento forzado interno y los intereses públicos y privados que lo promueven. De este modo, es prioritario y urgente que **dicha política pública enfoque sus acciones primordialmente hacia el fortalecimiento institucional y organizativo de nuestros pueblos y autoridades indígenas** así como de las organizaciones de mujeres indígenas comprendiendo la apremiante necesidad de proporcionar suficiente estabilidad económica en nuestros territorios, tomando en cuenta las iniciativas que frente al problema han construido nuestras comunidades, autoridades, líderes y organizaciones.
- Se requiere del diseño e implementación de una política pública que garantice una atención diferenciada y específica para las mujeres indígenas en situación de desplazamiento forzado, que incluya entre otras, traductores que les permitan hacerse entender en su propia idioma;

una atención médica acorde a sus tradiciones culturales, procesos de acompañamiento en las ciudades, que respondan sus necesidades específicas, y que les permitan adaptarse a los nuevos espacios respetando su identidad étnica y cultural.

- Asimismo, se requiere incluir en el sistema de información y registro del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), la variable étnica para determinar el número de personas indígenas en situación de desplazamiento forzado. Lo anterior permitirá el diseño de políticas públicas específicas para los pueblos indígenas en situación de desplazamiento forzado, en especial para las mujeres indígenas.
- Finalmente, y no obstante que pueda parecer reiterativo, **es primordial que se garantice el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en todos los territorios indígenas**, por parte de todos los actores del conflicto, así como las violaciones y vulneraciones que puedan cometer las autoridades civiles y militares del estado y el gobierno nacional.
- Se considera, que incluyendo estas recomendaciones en el diseño e implementación del programa de protección de los derechos de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento se avanzara en la prevención y protección de las mujeres indígenas y de las múltiples formas de violencias que sufren por causa del desplazamiento forzado.

8-Propuesta de lineamientos al programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas¹⁶³

1-INTRODUCCIÓN

El presente documento hace parte de la construcción Colectiva de las mujeres Afrolombianas en situación de desplazamiento que la organización de desplazados Afro colombianos (**AFRODES**) visitó en las ciudades de Tumaco, Cali, Cartagena, Quibdó, Buenaventura, Bogotá y otras organizaciones de mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento como **AFROMUPAZ** entre otras. Durante los meses de Mayo, Junio y Julio del presente año se crearon espacios de reflexión con las mujeres afros desplazadas sobre su situación y los efectos de las violencias contra ellas. Participaron mujeres representantes de distintas organizaciones de población Afro. También se recogieron insumos de la Agenda Nacional de Mujeres Afrocolombianas Desplazada que se construyó a partir de unos encuentros regionales en las ciudades antes mencionadas y un encuentro nacional realizado en la ciudad de Bogotá donde participaron mujeres Afros de 23 Organizaciones a nivel nacional. Estos encuentros fueron organizados por Afrodes en el año 2006 apoyado por USAID, ACNUR, UNIFEM, OIM Y FUPAD, Los talleres que realizamos este años en las ciudades arriba mencionadas fueron apoyados por la organización internacional GLOBAL RIGHTS

Las propuestas estipuladas a continuación están destinadas a garantizar que el Estado Colombiano pueda diseñar una Política Pública Estatal que tome en cuenta las manifestaciones de discriminación y violencia que sufren las mujeres afrodecendientes en situación de desplazamiento y que se ven agravadas por el conflicto armado. A fin de lograr avances en el diagnóstico, prevención y respuesta. Así como la incorporación de las necesidades específicas de las mujeres afros desplazadas en la agenda pública.

También responde a la necesidad de poner en consonancia la legislación nacional con la normativa internacional en materia de violencias contra las mujeres. Por lo tanto, se propone adoptar un solo estatuto capaz de restablecer, reparar y rehabilitar los derechos y libertades de las mujeres afrodecendientes en condición de desplazamiento en todas las esferas de su vida.

2-CONCRECIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE MUJERES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO.

Las mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento consideran que el concepto de protección está conectado a su cosmovisión territorial y a las estrategias de superación del conjunto de riesgos que les toca vivir antes y durante el desplazamiento que no viven en la misma proporción el resto de mujeres desplazadas ni los hombres. A su vez plantean que la protección se debe dar en diferentes ámbitos territorio, salud, Violencia Sexual, educación, discriminación y generación de ingresos. De la misma forma piensan que la primera estrategia para proteger a las mujeres en situación de desplazamiento es la prevención del mismo desplazamiento. Por tanto, los lineamientos propuestos para este programa de protección de la mujer afrocolombiana en estos diferentes ámbitos posee dos énfasis: la prevención y la protección.

A continuación se expondrán diferentes lineamientos respecto a los ámbitos citados:

1.1. Defensa del territorio y vivienda digna

Estos lineamientos tendrían que ser puestos en marcha a nivel nacional por el Ministerio de Interior, Dirección de Etnias, Incoeder, Ministerio de Protección Social, Acción Social, Ministerio de educación, Vicepresidencia, Ministerio de Defensa. Y, a nivel departamental y municipal secretaría de gobierno. Son los siguientes:

¹⁶³ Documento elaborado por Afrodes con aportes de Pastoral Social y de Codhes.

- a) Respetar y proteger los títulos colectivos de los territorios de las comunidades afrocolombianas contemplados en la ley 70/93, artículos 1745
- b) Poner punto final a las fumigaciones y restituirlas por erradicación manual de los cultivos y sustitución de dichos cultivos por planes de vida factible y sostenible
- c) Respetar el modelo de desarrollo afrocolombiano (integralidad entre el hombre y la naturaleza y una economía de autoabastecimiento basada en la agricultura y la pesca)
- d) Sanear nuestros territorios impidiendo que grupos al margen de la ley se apropien de las tierras que hemos cultivado, cuidado, conservado y trabajado durante tanto tiempo.
- e) Solicitar una presencia del Estado en su componente social que, entre otras cuestiones incluya la agenda étnica afrocolombiana.
- f) Que se establezca el trato diferenciado para adjudicación de las tierras recuperadas de manos de los grupos al margen de la ley y a la hora de asignarlas se tenga en cuenta a las mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento. Ello permitiría que estas pudieran seguir desarrollando sus actividades económicas tradicionalmente ancestrales que en la ciudad no encuentra un espacio donde realizarlas.
- g) Que se implementen programas de adjudicación de tierras fértiles y productivas para asignación de parcelas a aquellas mujeres que fueron desplazadas de sus territorios donde se garantice la estabilidad socioeconómica y la seguridad.
- h) Que se establezcan programas para la Construcción de vivienda digna en los espacios urbanos que han tenido que desplazarse, en lugares sin riesgo de deslizamiento o derrumbe, fuera de los barrios marginados y sin presencia de grupos armados. De los que venimos huyendo para evitar que nuestros hijos sigan siendo víctimas de los grupos armados

1.2) Institucionalización

Estos lineamientos tendrían que ser puestos en marcha por Acción Social y a los Comités municipal y departamental. Estos son los siguientes:

- a) Existencia de un acceso proporcional de mujeres afrocolombianas a los programas para población en situación de desplazamiento.
- b) Las mujeres afrocolombianas deben participar en el diseño de todos los programas para población en situación de desplazamiento.
- c) Composición de los equipos de las UAO y resto de equipos que atienden a población en situación de desplazamiento con criterios interculturales. Es decir que, sobretodo, en los municipios que reciben población en situación de desplazamiento afrocolombianas incorporen personas funcionarias que sean mujeres afrocolombianas y sensibles a la situación de la población afrocolombiana que se desplaza.

1.3) La salud

El cuerpo de las mujeres afrocolombianas posee especificidades (propensión a miomas, tensión arterial alta etc...) y su tasa de natalidad es elevada. Existe un cambio de concepción sobre la planificación en las mujeres afrocolombianas: en sus tierras de origen las casas son anchas, tienen espacios para huertas y por consiguiente capacidad de alimentar a toda su familia. En las zonas receptoras de población en situación de desplazamiento donde se instalan sufren hacinamiento y no tienen capacidad de alimentar a todos los hijos e hijas. A pesar de este cambio, el aspecto que se mantiene es que la planificación familiar la maneja la mujer "los hijos son de la mujer"¹⁶⁴. Si una mujer se queda embarazada le dicen "por qué no te cuidas"¹⁶⁵. La forma habitual que la mujer tiene de planificar es a través de métodos naturales (hierbas, raíces, etc...). A su vez, existen personas médicas tradicionales afrocolombianas, algunas de ellas en situación de desplazamiento.

La atención médica de las mujeres afrocolombianas en la etapa de ayuda de emergencia posee un gran efecto preventivo. Más allá de prevenir y hacer seguimiento a cuestiones de salud general, abordaría el ámbito en la salud sexual y reproductiva

¹⁶⁴ Mujer afrocolombiana en situación de desplazamiento de Buenaventura.

¹⁶⁵ Idem

Por tanto, los siguientes lineamientos tendrían que ser tenidos en cuenta por las **Secretarías de Salud, EPS e IPS** :

En el ámbito de la salud general:

- a) Que la medicina tradicional tenga prioridad para la atención a la población afro en todos los asentamientos o sitios de recepción donde se encuentren.
- b) Que se aplique el proyecto de salud diferencial donde se tenga en cuenta la morbimortalidad de la población afro.
- c) Programas extramurales de seguimiento en las zonas donde se reporte mayor concentración de afros en las principales ciudades .de promoción y prevención, salud oral, salud sexual y reproductiva
- d) Que el carnet sea de nivel cero(0) en todo el territorio nacional, y no estratifique a la población desplazada como se viene dando en algunas regiones del país donde en algunos casos aparecen hasta de nivel 5
- e) Fortalecer y facilitar una atención médica a todas las personas en situación de desplazamiento desde el momento que declaran. Esta atención médica tendría que ser realizada por equipos interdisciplinarios que incluyeran a personas médicas tradicionales afrodescendientes. La identificación de estas personas médicas tradicionales en situación de desplazamiento sería una estrategia de inclusión social que permitiría a estas personas la estabilización socioeconómica y percepción de utilidad. Y, a su vez, complementar estos equipos sanitarios.
- f) Garantizar una atención médica completa, incluyendo la remisión a los especialistas y suministro de los medicamentos sin restricciones.
- g) Mejorar la gestión en salud: existencia de un documento único para ser válido en todo el territorio nacional, sin barreras de accesibilidad y sin caducidad, y que cuando se pidan las citas estas se den en la mayor brevedad posible y no en un mes hasta dos meses como se viene dando hasta hora.
- h) Incorporar en la atención médica la atención permanente debido a las secuelas consecuencia del conflicto armado y la atención permanente al maltrato intrafamiliar y social.
- i) Mejora del sistema de información de salud desagregado por etnia y impulso del desarrollo de investigaciones y estudios que den cuenta de las razones que afecta la salud de las mujeres afro colombianas Desplazadas.
- j) Incorporación de procesos de formación en salud sexual y reproductiva, que desde la infancia orienten a las mujeres Afros a una vivencia responsable y autonomía de su cuerpo, su sexualidad y su capacidad afectiva.
- k) Que se diseñen programas específicos en salud sexual y reproductiva y programas de planificación familiar y salud mental.
- l) Que se adopte una política nacional de salud sexual y reproductiva que tenga en cuenta las especificidades de las mujeres afrocolombianas: comprende la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, la posibilidad de procrear o no, la libertad para escoger el número y espaciedad de los hijos.

En el ámbito de la protección frente al abuso, acoso y la violencia sexual

Aunque no hay estadísticas sobre este tema, las mujeres afro son más vulnerables a sufrir este tipo de violencias que el resto de población. Algunos factores explicativos podrían encontrarse en la cultura contextual que ubica a estas mujeres en un lugar de objeto de placer. Las mínimas oportunidades económicas y sociales de dichas mujeres hacen que algunas de ellas se vean forzadas a ejercer la prostitución o intercambiar ayuda humanitaria por favores sexuales. Por otro lado, en el sí de la cultura afrocolombiana las mujeres víctimas de esta violencia son especialmente estigmatizadas y relegadas de sus comunidades. Entre las mujeres afrocolombianas existe una mayor percepción de vergüenza. Así mismo, circulan una serie de mitos entre las comunidades afrocolombianas uno de ellos es que “nadie denuncia este tipo de delitos”.

Existe un elevado nº de viudas afrocolombianas en situación de desplazamiento (a sus maridos los mataron y muchas de ellas tuvieron que salir del territorio con sus hijos/as). Estas mujeres afrocolombianas presentan un nivel elevado de vulnerabilidad en las zonas receptoras que las hace susceptibles al abuso sexual y prostitución ante las nulas salidas económicas.

Teniendo en cuenta este marco sociocultural, a continuación se presentan algunos lineamientos a corto y medio plazo estarían encaminadas a lo siguiente:

En el ámbito de Prevención

- a) implementar en todas **las escuelas, universidades y en espacios educativos de los barrios**, principalmente en las zonas con población afrocolombiana, módulos formativos de actitudes y conocimientos respecto a la equidad de género, los derechos humanos de las mujeres y sobre otros roles de masculinidad diferentes a los tradicionales
- b) A **las alcaldías** existencia de campañas municipales contra la discriminación étnica y las violencias de género destinadas a la sociedad.
- c) A **las alcaldías** organización de audiencias especiales con figuras de peso políticas, económicas y sociales que aborden la importancia de la contribución de las mujeres afrocolombianas en la sociedad y concreten estrategias para superar su discriminación y violencias en diferentes ámbitos de la sociedad
- d) A **la alcaldía** y a los **comités municipales**, promocionar programas específicos de discriminación positiva para mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento
- e) A **Fiscalía**, superar la impunidad existente respecto a los casos de mujeres que han sufrido violencia de carácter sexual, en particular los casos de mujeres afrocolombianas.

Respecto a los equipos de atención a población desplazada

- d) Que garanticen que el acceso al proceso de declaración y a las ayudas humanitarias contemple unas condiciones de seguridad para las mujeres afrocolombianas (evitar colas, recepción de la ayuda en condiciones que no impliquen riesgos para estas mujeres, realización de la declaración y recepción de la ayuda por parte de funcionarias mujeres y afrocolombianas etc...)
- e) Existencia de rutas que garanticen que las mujeres afrocolombianas puedan recibir acompañamiento psicosocial y jurídico por parte de equipos profesionales compuestos en su tercera parte por mujeres afrocolombianas o por profesionales éticos y sensibles a la cultura afrocolombiana y a los derechos humanos de las mujeres.
- f) Que faciliten albergues o zonas de hábitat para la población afrocolombiana en situación de desplazamiento afines a su cultura y en condiciones que eviten el hacinamiento y respeten la intimidad familiar.
- g) Existencia de una conexión exitosa entre la fase de ayuda humanitaria y estabilización socioeconómica digna que evite a las mujeres afrocolombianas acudir a la prostitución como fuentes de ingresos.
- h) Que las mujeres Afrocolombianas que han sido víctimas de la violencia sexual, sean reparadas, moral, psicológica, económicamente y que se puedan incluir en programas de centros recreacionales de integración familiar, para no perder la relación con el campo como forma de reparación.
- i) Que revisen y corrijan el funcionamiento y capacidad de proyectos de generación de ingresos para que tengan capacidad de incluir a las mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento. Así mismo, les ofrezcan un camino hacia la sostenibilidad económica incorporando sus saberes tradicionales. Ello evitaría el riesgo de prostitución de las mismas.
- j) Que incorporen criterios de acceso a los programas de generación de ingresos, vivienda, salud, acompañamiento psicosocial y jurídico que capten e incorporen prioritariamente a aquellas mujeres afrocolombianas viudas con hijos/as como estrategia preventiva respecto a la prostitución y violencias sexuales.

1.4) La Educación

Estos lineamientos tendrían que ser considerados y adoptados por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Protección Social, así como por las Secretarías de Educación departamentales y municipales. Estos son los siguientes:

- a) Que se adecuen manuales de convivencia para hacer equitativa participación de las mujeres, niñas y adolescentes negras desplazadas en los establecimientos educativos.
- b) Que se establezca e implemente la Cátedra de estudios Afro colombianos en el sistema escolar. El fin perseguido es dar a conocer las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura de la Nación Colombiana. De esta forma se conseguiría una formación equitativa y formativa de las sociedades y culturas de las comunidades. Específicamente

en lo que tienen que ver con la cátedra de asuntos afrocolombianos, que se le de la oportunidad a nuestros profesionales para que sean ellos quienes la implementen sin que tengan que participar en concursos.

c) Que a los profesores se les reeduce y capaciten en el tema del desplazamiento y en estudios afros y en atención psicosocial para que no discriminen a los estudiantes afros en condición de desplazamiento.

d) Que se impulsen acciones de discriminación positiva encaminada a fortalecer la etnoeducación en las escuelas primarias, secundarias y en la universidad y equiparar el nivel educativo de las escuelas en territorio de mayoría afrocolombiana con el resto de escuelas de las grandes ciudades colombianas. Así mismo, incorporar en el currículum escolar nacional (primaria y secundaria) contenidos sobre la identidad afrocolombiana y sobre los derechos de las mujeres.

e) Que el SENA tenga en cuenta la situación de las mujeres afrocolombianas, en situación de Desplazamiento para otorgar cupos especiales ya que son las que menos acceso tienen a la educación, y que mientras se estén capacitando se les tenga en cuenta una bonificación para garantizar la permanencia en la educación sin que haya discriminación de edad.

f) Que el estado adopte medidas que permitan a las mujeres afrodescendientes en situación de desplazadas, conocer sus derechos y obligaciones especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y la salud

Programas de alfabetización para adulto, adultas mayores, niñas y adolescente en edad desescolarizada para la nivelación de la primaria y el bachillerato desplazadas.

g) Que se implemente los créditos condonables contemplados en la ley 70/93 de comunidades negras, donde haya un porcentaje para las mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento para que puedan acceder a la educación superior y así mejorar sus condiciones de vida

h) Que haya becas para las mujeres Afrocolombianas en situación de desplazamiento para acceder a educación superior.

i) Que se tenga en cuenta un subsidio para hijos e hijas en edad escolar, educación media y superior para la población afrocolombianas en situación de desplazamiento.

4) Generación de ingresos

Existe una incompatibilidad de modelos de desarrollo entre la visión afrocolombiana (integralidad entre el hombre y la naturaleza y una economía de autoabastecimiento basada en la agricultura y la pesca, minería ganadería, caza, la tala del bosque de manera racional) y la visión neoliberal (acumulación de capital para el lucro y desintegración del hombre con la naturaleza): “en nuestras tierras no necesitamos plata para las cosas. Vas a la huerta o al monte y consigues lo que necesitas, en cambio, aquí amaneces sin 200 pesos para comprar un huevo y te quedas sin huevos. “Nuestras mujeres poseen saberes tradicionales, a veces incompatibles con el funcionamiento de las zonas receptoras: cría de animales, huertas, artesanía, elaboración de dulces y gastronomía, bailes etc...”¹⁶⁶ El modelo de programas de generación de ingresos ofertado por operadores contratantes con Acción Social no potencia estos saberes ancestrales de las mujeres. Estos implementan diferentes hábitos laborales de gestión y son estrategias que no resuelven las necesidades de las mujeres afrocolombianas y de sus familias

Para este ámbito planteamos los siguientes lineamientos quienes serían responsables el Ministerio de Protección, Acción Social y las secretarías de gobierno, así como las empresas privadas:

a) Impulso de proyectos productivos eficientes y eficaces para las mujeres Afrosdesplazadas con una visión desde nuestros saberes; que marchen encaminados al etnodesarrollo sostenible.

b) Que se diseñen estrategias para impulsar la conformación de pequeñas y medianas empresas entre las mujeres afros

c) Que en las empresas públicas y privadas se tenga en cuenta a la hora de contratar a las mujeres Afrocolombianas en situación de desplazamiento y que los empleos ofrecidos sean dignos y bien pagos.

d) Que se tenga en cuenta en la contratación para la ejecución de los proyectos productivos a las organizaciones de mujeres desplazadas afros

¹⁶⁶ Testimonio de dos mujeres afrocolombianas de Buenaventura.

- e) Brindar capacitaciones sobre emprendimiento empresarial para tener nuestros propios negocios de acuerdo a nuestros perfiles productivos modelos de etnodesarrollo y saberes ancestrales.
- f) Adecuación de créditos para aquellas mujeres que trabajamos para tener nuestro propios negocios.
- g) Que se realicen campañas contra la discriminación de las mujeres que trabajamos en el sector informal de la economía.
- h) Fortalecer los acuerdos existentes entre SENA e INCODER, para que las tierras adjudicadas por este, se adecuen dentro de los proyectos tecnológicos que desarrolla el SENA.
- i) Que el gobierno otorgue un subsidio de desempleo para la mujer afro en situación de desplazamiento, por el difícil acceso a el empleo digno por su triple vulnerabilidad
- j) Que el fondo emprendedor de prioridad en el acceso a recursos a las organizaciones de mujeres afros desplazadas. Que en los montos solicitados como inversión y respaldo se tome en cuenta el capital humano y los saberes de las organizaciones afrocolombianas.

5) Participación y Representación Política

Los lineamientos elaborados en este ámbito tendrían que ser valorados e implementados por el Ministerio de Protección Social, los snaiyd y los cnaipd. Estos son los siguientes:

- a) Promover y fortalecer el liderazgo para el ejercicio de la participación política de las mujeres afrocolombianas desplazadas a través de formación cualificada respecto a sus capacidades de su liderazgo, autonomía y autodeterminación, reconociendo sus trayectorias y desarrollo personal e integral y ampliando la participación en los espacios, en cantidad y calidad.
- b) Implementación de programas de formación Social Política para mujeres Afros desplazadas para que promuevan y defiendan sus derechos, ya que la discriminación en todos los aspectos es triple; por pertenecer a un grupo racial étnico, por su sexo, por su situación de desplazamiento, son triplemente vulneradas, abusadas y victimizadas.
- c) Inclusión e implementación en el programa protección del ministerio del interior y de justicia a aquellas mujeres líderes afro desplazadas que luchan por la defensa de los derechos de la población Afro desplazadas con el ánimo de garantizar la continuidad del trabajo comunitario e interlocución con las Instituciones.
- d) Prever las condiciones para garantizar la participación efectiva de las mujeres afros en condición de desplazamiento donde se tenga en cuenta los siguientes aspectos: forma de convocatoria que sea adecuada oportuna participativa incluyente sin que la libertad de expresión no sea un motivo para limitarnos a seguir participando, En relación con este aspecto se debe precisar la forma como la información debe ser entregada a las OPDs; definiendo, por ejemplo, que deben ser por escrito, el contenido el sentido y el alcance de la decisión que se va a adoptar, y el propósito de la misma; y, recogiendo los criterios de la Corte, deben realizarse de manera inteligible y accesible.
- e) Que se garanticen las condiciones logísticas y económicas de las mujeres afros teniendo en cuenta el artículo 30 de la ley 387/97 donde se pueda precisar, cuales son los tipos de apoyo que se entregarían, el valor, la periodicidad con la que se entregarían, y los responsables de la administración de dichos apoyos en las instancias nacional y territorial local
- f) Promover la participación de las mujeres afros desplazadas en las juntas de Acción Comunal, JAL, y en todos los demás espacios vigentes donde se discute y diseña la política pública para la población en situación de desplazamiento. en los niveles Nacional, Territorial, Departamental, Municipal y Local
- g) Que los proyectos que hagan mención a las comunidades negras sean tenidos en cuenta a las organizaciones de comunidades negras para su ejecución.
- h) Que se nos tenga en cuenta en todos los programas y proyectos de forma proporcional al número de mujeres Afrocolombianas en situación de desplazamiento en las ciudades, regiones municipios, barrios, donde se llevan a cabo los proyectos dando prioridad a las mujeres cabeza de familia, adultas mayores y discapacitadas
- i) Que se reconozca el movimiento nacional de mujeres Afros en condición de desplazamiento, para su interlocución con las instancias pertinentes de atender dicho fenómeno y el trabajo de género
- j) Que se tenga en cuenta para la participación activa y efectiva de las mujeres Afrocolombianas desplazadas el derecho a la igualdad con equidad.

9-Propuesta de lineamientos al Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada¹⁶⁷

RESUMEN

Los planteamientos que orientan las recomendaciones que aquí se presentan tienen como punto de partida una realidad obvia pero no reconocida en la política pública actual: el derecho a la participación de las mujeres desplazadas o en riesgo de serlo supone que existan garantías para que ejerzan ese derecho plenamente, en especial para proteger su derecho a la vida libre de violencia y discriminación.

En esa medida, creemos que son dos los objetivos a alcanzar con este programa:

- Garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad de las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.
- Promover el derecho a la participación de las mujeres desplazadas en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de las mismas así como a participar en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Para cada uno de estos objetivos se incluyeron recomendaciones de acciones ordenadas por estrategias propias a la naturaleza de las metas propuestas.

1. Introducción

“La participación de las mujeres desplazadas en los diferentes espacios tanto organizativos como no organizativos no se concreta ni es real para muchas de nosotras por la falta de conocimiento de los derechos como tal, la falta de educación, los diferentes roles y tareas que tenemos que afrontar cotidianamente; todo esto hace que la participación de las mujeres sea más difícil. Cuando ya hemos logrado superar muchas barreras y hemos adquirido un reconocimiento como lideresas, entonces somos hostigadas, estigmatizadas por nuestra labor como defensoras de derechos humanos. Además, nosotras tenemos mas problemas para llegar ante las instancias con las que deberíamos hacer incidencia, no convocan ni invitan a las organizaciones de mujeres desplazadas mucho menos nos hacen llegar la información, es más, en muchas regiones ni siquiera saben de nuestra existencia”

El propósito que persigue la democracia participativa es otorgar al ciudadano “la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria¹⁶⁸”, de lo cual se deriva un concepto amplio de participación como “el derecho a tomar parte en las decisiones comunes después de haber deliberado conjuntamente sobre las posibles opciones”¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Documento elaborado por Opción Legal, Fundefem y con aportes de la Red Nacional de Mujeres Desplazadas y de la Liga de Mujeres Desplazadas

¹⁶⁸ Sentencia C-021 de enero de 1996, Corte Constitucional, Bogotá, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁶⁹ Adela Cortina citada por Carlos Eduardo Valderrama en “Ciudadanía y Comunicación: saberes, opiniones y haceres escolares”. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, IESCO y Universidad Central. 2007.

En esa medida, participar abarca por lo menos tres aspectos relacionados entre sí: la participación como comunicación, la participación como acción, la participación y el poder. De la relación e interacción entre estos componentes es posible establecer diferentes tipos, niveles y formas de participación.

Ahora que, la promoción de la participación en el contexto del desplazamiento forzado supone reconocer que el desplazamiento forzado se constituye en un acto contrario al principio de la participación, justamente por que su característica central es que sus víctimas son desplazadas de forma no voluntaria en medio de una lógica de control que es producto del uso de la fuerza y la violencia, aquí quien decide es el actor armado; de ahí la importancia de la participación no sólo como un derecho que abre la puerta para la exigibilidad de otros derechos, sino también como componente estructural de la reparación en la medida en que “participar” supone que las víctimas retomen el poder de decidir sobre su vida, de volver a tener el control y de ejercer la ciudadanía.¹⁷⁰

En este sentido, es conveniente establecer por lo menos dos posibilidades o escenarios para el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres desplazadas: por un lado, la participación de las mujeres en espacios de atención y/o de toma de decisiones sobre el tipo de atención que recibirán individualmente o su núcleo familiar; y por otra parte, la participación de mujeres desplazadas organizadas en diferentes tipos de espacios y con apuestas de incidencia y representación en política pública de distintos niveles.

En particular para las mujeres desplazadas o en riesgo de serlo son 4 los tópicos que dan cuenta de las dificultades que enfrentan para ejercer el derecho a la participación:

- ❖ Su formación, habilidades y competencias para participar: la Corte Constitucional en el Auto 092 identifica como una de las facetas de género de cara a necesidades y problemas específicos de las mujeres que *“al llegar a entornos usualmente urbanos y desconocidos, carecen de las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para adelantar trámites ante el Estado, que exigen –entre otras- información precisa sobre las autoridades a quienes acudir y su lugar de ubicación, la capacidad de llenar formatos y formularios, etc. Por carecer de estos conocimientos y habilidades, una alta proporción de las mujeres desplazadas deja de acudir a las autoridades para hacer efectivos sus derechos constitucionales; tal y como se indica en la Encuesta de Profamilia, un 20% de las mujeres desplazadas no quiere denunciar su situación o no sabe cómo hacerlo, y de este 20%, el 56% no sabe a dónde acudir”*. En otras palabras, un porcentaje importante de mujeres desplazadas no participa y no exige sus derechos por que no tiene claro como hacerlo y/o prefiere abstenerse por miedo, inseguridad directamente relacionados con el impacto del desplazamiento; a lo cual se suma que en muchas ocasiones no son consultadas sobre cuales son sus necesidades, intereses, experiencia y/o saberes previos.
- ❖ Los imaginarios y prácticas discriminatorias basadas en el género se traducen en dos dinámicas: por un lado, *“la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos”*, no es casual que a pesar de que las mujeres se constituyan en la mayoría de la base social de

¹⁷⁰ Al respecto plantea Julio Soler en “Participación efectiva de la población desplazada, ¿realidad o espejismo?” que *“la participación en sociedades en conflicto, o con problemas estructurales de funcionamiento institucional, en las cuales el Estado no tiene las condiciones plenas para asegurar a partir de sus propias dinámicas, el goce efectivo de los mismos, va ligada a una función de protección de derechos. En el caso de los desplazados colombianos, la Corte ha podido establecer que existe una crisis derivada de la violencia y el conflicto interno y de la incapacidad, incompetencia o indolencia del Estado para atender a las víctimas (...) La participación permitiría contar con un mecanismo que opere en función de reconocerlos como ciudadanos en los escenarios de acogida y posibilitar su interacción con la institucionalidad, de tal forma que se les garanticen los derechos establecidos por la ley y por la jurisprudencia de la Corte. Dado que, con el desplazamiento, se vulneran un conjunto complejo de derechos con una magnitud y gravedad tales que podría decirse que una inmensa mayoría prácticamente pierden su carácter de ser ciudadanos del país, el derecho a la participación se convierte en un mecanismo que concreta el derecho a tener derechos y con ello el derecho a ser nuevamente ciudadano”*

las OPD a medida que aumenta el nivel organizativo o de incidencia en espacios de política pública su porcentaje de participación y representación tiende a disminuir; y por otro, que los derechos de las mujeres y los asuntos de su interés no hacen parte de las agendas, de los planes de trabajo ni de las prioridades de las políticas públicas, tal y como lo plantea la Corte Constitucional en el Auto 092, “la ausencia de un enfoque de género sensible a este tipo de inequidad en el marco de la política pública de atención al desplazamiento”. Ahora que la discriminación a la hora de participar en distintos escenarios organizativos, de atención y/o de política pública se incrementa cuando se trata de mujeres campesinas, adultas mayores, indígenas y afrocolombianas.

- ❖ Condiciones y factores estructurales (garantías), en directa relación con que los escenarios para la participación y los mecanismos contemplados para la misma no contemplan la situación de las mujeres líderes ni las barreras que enfrentan para participar, de ahí que se ignoren reiteradamente asuntos tales como: la triple jornada; el cuidado de los niños(as), de enfermos, adultos mayores o personas con discapacidad; la relación de las mujeres indígenas y afrocolombianas con sus autoridades tradicionales;
- ❖ Violencia contra la mujeres líderes en por lo menos tres ámbitos señalados por la Corte Constitucional: primero, actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; segundo, riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; tercero, riesgos a los que se ven expuestas las mujeres que optan por organizarse y liderar los procesos sociales y comunitarios de reivindicación de derechos de las víctimas, en particular en los procesos de justicia, verdad y reparación. De forma tal que el ejercicio del derecho a la participación tiene como una de sus condiciones la garantía del derecho a la seguridad y a la integridad personal.

Sobre esta base vale la pena señalar el esfuerzo adicional que deberá realizarse con y para las mujeres desplazadas para que su participación alcance los parámetros sugeridos por la Comisión Nacional de Seguimiento, y que ya fueron aprobados por la Corte Constitucional, en cuanto al carácter de la participación a través de las OPD como una participación consultiva no vinculante, pero comprometida y una participación proyectiva.

Esto de cara a los mínimos exigidos por la Corte Constitucional para el cumplimiento del goce efectivo de derechos de la población desplazada, lo cual no va en contravía ni desconoce que los criterios sobre el punto de llegada frente al derecho a la participación de las mujeres desplazadas deben incorporar un componente adicional directamente relacionado con los retos señalados en la materia en documentos tales como la Resolución 1325, las recomendaciones en la Adición sobre Colombia en el Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer sus causas y consecuencias, o los planteamientos de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing: “la participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz”.¹⁷¹

El derecho a la participación de las mujeres desplazadas está enmarcado en tres grandes conjuntos normativos: los relativos al derecho a la participación como Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Constitución Nacional, entre otros.

¹⁷¹ Plataforma de Acción de Beijing 1995, G-181.

b) Los relativos a los derechos de las mujeres: CEDAW; Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; Proyecto de Ley por La Cual Se Dictan Normas De Sensibilización, Prevención Y Sanción De Formas De Violencia Y Discriminación Contra Las Mujeres; Adición sobre Colombia al informe de la **Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias**; c) los relativos al desplazamiento forzado como los principios rectores, Ley 387 de 1997, decreto 250 de 2005, Ley 1190 de 2008, la sentencia T-025 de la Corte Constitucional y sus respectivos autos de seguimiento, entre otros.

A lo cual se suman estándares internacionales, guías, manuales y protocolos de distintas agencias de Naciones Unidas así como de la CIDH en las cuales la participación de las mujeres es un asunto obligado.

2. Objetivos del programa

- Garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad de las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.
- Promover el derecho a la participación de las mujeres desplazadas en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de las mismas así como a participar en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

3. Componentes y estrategias del programa

Por tratarse de un Programa con dos objetivos distintos pero intrínsecamente relacionados, en la medida en que el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres desplazadas supone que existan garantías para proteger su vida con medidas para prevenir la violencia contra las mujeres líderes, será necesario contemplar dos componentes del programa con estrategias y acciones propias para cada uno:

Componente	Estrategia
Prevención de la violencia contra la mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos	Especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgos y de sus factores generadores
	Actualización del estudio de riesgo
	Adecuación de la respuesta a las circunstancias y garantía de atención de necesidades básicas
	Oportunidad en la respuesta y Logística Segura
	Capacitación de los encargados de operar el programa
Promoción de la participación de mujeres desplazadas	Evaluación del impacto del programa y del cumplimiento de las obligaciones
	Condiciones para la participación de las mujeres desplazadas
	Garantías para la participación de las mujeres desplazadas

4. Recomendaciones y lineamientos de acciones para la Prevención de la violencia contra la mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos (Con base en los Autos 200 de 2007 y 092 de 2008 y la T-496 de 2008)¹⁷².

Especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgos y de sus factores generadores ¹⁷³	Responsables
<p><u>El Programa de Protección del Ministerio del Interior y Justicia</u> atenderá los siguientes lineamientos básicos:</p> <p>Incorporación de una o más variables de género con base en los riesgos descritos por la Corte Constitucional en el Auto 092 para que sobre esa base se realicen los estudios y evaluaciones de riesgos así como el esquema de respuestas y protección coherente con los riesgos identificados.</p> <p>Para la valoración de los riesgos de las mujeres se tendrán en cuenta tres dimensiones básicas para las mujeres así como otras que se consideren pertinentes de acuerdo con cada caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las características de el riesgo o los riesgos a los que está expuesta la mujer líder • El efecto de ese riesgo en la mujer y en cada uno de los integrantes de su núcleo familiar • Características de las relaciones familiares y de las condiciones de vida que pueden incrementar el riesgo de las mujeres líderes y/o de su grupo familiar o generar barreras para su adecuada protección. <p>Que los estudios de las situación de riesgo de violencia en contra de las mujeres lideres se hagan con la participación de mujeres delegadas de las organizaciones a las que éstas pertenecen, y que sus resultados sean entregados al CRER, con la debida constancia a la persona amenazada de que ha sido entregado.</p>	<p>Ministerio del Interior y de Justicia</p>
<p><u>En cuanto al Sistema de Alertas Tempranas</u>, a través de la Estrategia de Emisión y Atención de los informes de riesgos y alertas tempranas se desarrollarán las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar los indicadores de género en cuanto al desplazamiento forzado y al liderazgo de las mujeres elaborada para el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo. • Capacitar a defensores comunitarios y de frontera en la estrategia de información con indicadores de género. • Establecer la obligación de reportar dentro de los informes de riesgo 	<p>Defensoría del Pueblo</p> <p>Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas</p>

¹⁷² Se incorporaron las recomendaciones de la Red Nacional de Mujeres Desplazadas relativas a este componente del programa.

¹⁷³ Para este apartado se tuvieron en cuenta algunos de los lineamientos contemplados en el documento borrador de la Directriz para la Integración del Enfoque Diferencial de Género en la política pública dirigida a población desplazada elaborado por la CPEM en convenio con ACNUR

<p>una evaluación de los problemas que afronta la población desde la perspectiva de género, usando los indicadores diseñados para el SAT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asignar, para las zonas donde no hace presencia la Defensoría, a un responsable de aplicar la estrategia de información con indicadores de género que reporte directamente a la oficina del SAT. • Incluir, por parte del CIAT, dentro de sus criterios de evaluación, indicadores de riesgo en términos de género. • Involucrar a las organizaciones de mujeres y de población desplazada en la recolección y seguimiento de información para el SAT 	
<p><u>Todos los Planes de Prevención y Contingencia de las regiones expulsoras o en mayor riesgo de desplazamiento deberán:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar los riesgos de género señalados por la Corte Constitucional en el Auto 092. • Analizar, desde un enfoque diferencial de género diferentes acciones para la protección y prevención de todos los riesgos, vulnerabilidades, vulneraciones y necesidades de las mujeres desplazadas. • Valorar previamente las posibles implicaciones para las mujeres de cada acción a contemplarse en el Plan. • Incluir medidas de protección de las mujeres a corto y mediano plazo consultando con las mujeres que se encuentran en riesgo. • Usar una lista de Chequeo para que en todos los Comités donde se evalúen riesgos y se tomen medidas de protección se tengan en cuenta variables para la prevención de la violencia contra las mujeres¹⁷⁴ • Realizar dentro del marco de las estrategias de seguridad, reuniones interinstitucionales para evaluar las situaciones de riesgo basadas en el género y para implementar acciones de prevención coordinadas y focalizadas. • Estudiar estrategias para la realización y divulgación de materiales que evidencien los problemas y soluciones específicas que pueden plantearse para las mujeres en zonas con presencia de actores armados. 	<p>Comités Municipales y Departamentales de atención a población desplazada</p> <p>Acción Social</p>
<p>Actualización del estudio de riesgo</p>	
<p>La actualización del estudio de riesgo tendrá como objetivo identificar si el riesgo sigue vigente, si se ha incrementado o no; en caso de mantenerse, deberá establecerse si las medidas de protección siguen siendo adecuadas y suficientes y sí es necesario adaptarlas o ajustarlas.</p> <p>Incluir a las mujeres desplazadas líderes amenazadas o sometidas a situaciones de violencia en función de sus actividades de liderazgo en</p>	<p>Ministerio del Interior y de Justicia</p> <p>CRER</p>

174 Se sugiere utilizar la lista de chequeo que hace parte de los materiales anexos a las Directrices IASC. Ver. p. 24 [http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/subsidi/ft_gender/IASC%20Gender%20Handbook%20\(Feb%202007\).pdf](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/subsidi/ft_gender/IASC%20Gender%20Handbook%20(Feb%202007).pdf).

<p>los programas de protección a líderes del Ministerio del Interior y de Justicia, y que la presunción de riesgo se mantenga hasta que no exista ninguna amenaza percibida por las líderes o miembros de las organizaciones en las que se ejerce el liderazgo.</p>	
<p>Adecuación de la respuesta a las circunstancias y garantía de atención de necesidades básicas</p>	
<p><i>El diseño e implementación de las medidas de protección responderá a los derechos y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento, en particular se prestará especial cuidado:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las consideraciones relativas a los sujetos de especial protección • Coherencia que debe existir entre el tipo de riesgo al que está expuesta una mujer, sus efectos y las medidas de protección implementadas. • Complementariedad e integralidad entre las medidas de protección adoptadas • Consulta y participación de las mujeres en la definición de las medidas de protección • Procesos de investigación, judicialización y sanción de los culpables • Prohibición de generar riesgos extraordinarios o de incrementar el riesgo a los que ya están expuestas las mujeres 	<p>Ministerio del Interior y de Justicia Fiscalía</p> <p>Procuraduría</p> <p>Defensoría</p>
<p>El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER contemplará alternativas de protección que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres líderes, poniendo especial cuidado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La protección y el cuidado de los hijos(as) de las dirigentes de las organizaciones de mujeres, de población desplazada • La participación de las dirigentes en el diseño de las medidas que se le aplicarán, de forma tal que se afecte lo menos posible su derecho a la intimidad, al buen nombre, a la honra y a la integridad personal. • Dentro de los apoyos económicos de reubicación temporal, asignación de escoltas y vehículos, medios de comunicación y otro tipo de medidas de orden económico se deben considerar las necesidades del núcleo familiar, pues, generalmente, las líderes deben ocuparse de los hijos y de las personas de la tercera edad. • Incorporación efectiva del componente de apoyo psicosocial como parte del esquema de protección, para lo cual será necesario vincular a expertos(as) en acompañamiento a mujeres en riesgo y a víctimas de la violencia contra las mujeres, de forma tal que intervengan en los distintos niveles del programa de protección: valoración y estudios de los riesgos, diseño de las medidas de protección, atención directa y el seguimiento de los casos. 	<p>Ministerio del Interior y de Justicia</p> <p>Acción Social</p> <p>Ministerio de Protección Social</p>
<p>Oportunidad en la respuesta y Logística Segura</p>	
<p>Diseño/ajuste e implementación de Protocolos para la respuesta oportuna e integral de los casos entre el nivel nacional y el territorial así</p>	<p>Ministerio del Interior y Justicia</p>

<p>como entre las distintas dependencias y entidades.</p> <p>Mecanismos y rutas para el manejo seguro y confidencial de la información de las mujeres que soliciten la protección y de quienes sean acogidas por el Programa</p> <p>Divulgación de la información y rutas de acceso local y regional al Programa de Protección entre las organizaciones de mujeres y las OPD.</p>	<p>Secretarías de Gobierno</p> <p>Acción Social</p> <p>Ministerio de Comunicación</p> <p>Comisión Nacional de Televisión</p> <p>Ministerio de Cultura</p>
Capacitación de los encargados de operar el programa	
<p>Que la prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes comience por la promoción del respeto, debido trato, reconocimiento como víctimas y de los derechos como desplazadas por parte de todos los funcionarios de las instituciones del estado, en particular de aquellos encargados de la atención directa de las mujeres en riesgo así como de la toma de decisiones sobre sus casos.</p> <p>Preparar permanentemente a los miembros del CIAT y el CRER en temas relacionados con la violencia de género de la cual son víctimas las personas en zonas de presencia de actores armados, y también sobre estrategias exitosas para enfrentar las situaciones de riesgo.</p>	<p>Ministerio del Interior y de Justicia</p> <p>Acción Social</p> <p>CIAT</p> <p>CRER</p>
Evaluación del impacto del programa y del cumplimiento de las obligaciones	
<p>Evaluación inmediata del grado de cumplimiento de las órdenes de protección que ya fueron establecidas por la Corte Constitucional en distintos pronunciamientos: T-719, T-025 y autos de seguimiento 200 y 092, T-496, entre otros. Como fruto de ésta evaluación se deberán identificar y corregir los desacatos en los que ya se haya incurrido, lo cual también supondrá darle trámite efectivo a las respectivas investigaciones y sanciones. En dicha evaluación deberán involucrarse los criterios desarrollados en el presente documento así como los planteados por las mujeres cuyas vidas siguen en riesgo¹⁷⁵.</p> <p>La aplicación del Acuerdo 03 del Consejo Nacional del SNAIPD debe verse reflejada en la detección oportuna, investigación y sanción de los casos en los cuales la discriminación se constituya en obstáculo para el acceso y vinculación de las mujeres al Programa de Protección. De no ser así se interpretará que existe omisión por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual también será objeto de investigación y sanción.</p>	<p>Ministerio del Interior y de Justicia</p> <p>Procuraduría</p> <p>Defensoría</p> <p>Corte Constitucional</p>

¹⁷⁵ Distintas organizaciones de mujeres y de población desplazada han denunciado el incumplimiento de las medidas de protección adoptadas por la Corte Constitucional: Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, Liga de Mujeres Desplazadas, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Iniciativas de mujeres por la Paz, AFRODES, CND, ANDESCOL, Red Nacional de Mujeres Desplazadas, entre otras.

<p>Se recomienda al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Procuraduría que establezcan un canal claro y parametrizado para viabilizar la evaluación del Programa, así como con las mujeres desplazadas y sus organizaciones para que asuman funciones de veeduría social</p>	
<p>Diseñar indicadores de género para las acciones que permitan hacer seguimiento y evaluar el impacto.</p>	

5. Recomendaciones y lineamientos de acciones para la promoción de la participación de mujeres víctimas del desplazamiento forzado¹⁷⁶

Condiciones para la participación de las mujeres desplazadas	Responsables
<p><u>Apoyo a procesos organizativos</u> Contribuir al desarrollo autónomo y fortalecimiento de los procesos de participación y empoderamiento de las mujeres desplazadas vinculadas a organizaciones de mujeres o en espacios de mujeres al interior de las organizaciones mixtas, poniendo especial cuidado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotar de canales de comunicación y divulgación de información tales como los de medios comunicación alternativos. • Facilitar los trámites legalización de las organizaciones de mujeres o la formalización de espacios de mujeres al interior de las organizaciones mixtas • Impulsar la formulación de planes de trabajo y de procesos de rendición de cuentas con sus asociadas. • Propiciar la concertación de criterios de priorización y focalización para la toma de decisiones autónoma y transparente. 	Acción Social
<p><u>Formación</u> Diseño e implementación de actividades de capacitación y formación dirigidos a grupos de mujeres con intereses y necesidades distintos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mujeres líderes, • Las socias de las organizaciones • Mujeres no organizadas <p>Actividades de sensibilización y formación de los hombres vinculados a las OPD sobre los derechos de las mujeres, la relación entre desplazamientos y violencia contra las mujeres, enfoque diferencial, roles y estereotipos de género asociados con la participación de las mujeres, etc.</p>	
<p><u>Otros apoyos y recursos</u> tales como facilitar espacios y equipos para su funcionamiento; el apoyo económico para transporte, alojamiento así como para evitar que el cuidado de menores, enfermos o adultos mayores se constituyan en obstáculo para participación de las mujeres (guarderías, recreacionistas, subsidios, etc). En todo caso se establecerán criterios públicos sobre los tipos de apoyo que se entregarían, la cuantía de dichos apoyos, la periodicidad con la que se otorgarían, y los responsables de la administración de dichos apoyos en las instancias nacional y territorial</p>	
<p><u>Respeto por la autonomía de las mujeres</u></p>	
Garantías para la participación de las mujeres desplazadas	
<u>Espacios de participación</u>	Consejo Nacional de

¹⁷⁶ Este apartado fue realizado con base en las conclusiones y recomendaciones sobre el derecho a la participación presentadas por la Comisión Nacional de Seguimiento en su Quinto Informe a la Corte Constitucional. También se tuvieron en cuenta las recomendaciones de la Red Nacional de Mujeres Desplazadas.

<p>Deberán definirse los escenarios a los cuales deben ser convocadas las mujeres desplazadas para que puedan materializar su participación. Estos escenarios a nivel nacional deben incorporar al menos las siguientes instancias de decisión: El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, La Secretaría Técnica y Las Mesas Temáticas y Técnicas de dicho Consejo, al igual que aquellas pertenecientes a los Ministerios y a Acción Social. A nivel territorial las instancias corresponderían, al menos a: los Comités Departamentales y Municipales de Atención y sus mesas temáticas y técnicas, así como a aquellas en las cuales son objeto de discusión los denominados Planes Integrales Únicos (PIU); las Secretarías departamentales y municipales; las agencias regionales de Acción Social, y las recientemente creadas Comisiones Regionales de Restitución y Comisiones de Tierras y los Comités Territoriales de Planeación. Además de los espacios relacionados con la participación de las mujeres en los procesos de verdad, justicia y reparación (Ver Programa)</p> <p>En relación con el funcionamiento de dichos escenarios debería establecerse el número mínimo de reuniones que deben realizarse anualmente –o en el periodo de tiempo que se concerte–, las facultades de los representantes de las instituciones estatales o gubernamentales que participan y el carácter de las recomendaciones de las mujeres desplazadas que ahí participen: propositivas o decisorias.</p>	<p>Atención Integral a la Población Desplazada</p> <p>Acción Social</p> <p>Comités Departamentales y Municipales de Atención integral a población desplazada</p>
<p><u>Temas, contenidos y agendas para la participación</u></p> <p>Garantizar que en los procesos de formulación y contenido de las políticas públicas de mujer y género, las mujeres desplazadas tengan identidad propia y diferenciada dada su doble condición de víctimas como desplazadas y como mujeres, además de su etnia, edad, opción sexual, discapacidad; de forma tal que se establezca cuáles son aquellos temas que obligatoriamente deben ser discutidos con las mujeres desplazadas a nivel nacional y territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A nivel nacional se deberían al menos incluir: El Plan Nacional de Atención y los Planes Anuales, incluyendo las entidades responsables de su ejecución, metas y recursos; Los Planes Anuales de las Comisiones Temáticas y Técnicas incluyendo también las entidades responsables, de su ejecución, con metas y recursos, y además las discusiones y decisiones relacionadas con la investigación y reparación de las víctimas del desplazamiento y todas aquellas temáticas que afecten sustancialmente los derechos y condiciones de vida de las mujeres desplazadas. • A nivel territorial, deben incorporar por lo menos los PIU, los Planes Anuales o Periódicos de los Comités de Atención y los Planes de las Comisiones Temáticas y Técnicas, y los Planes de Desarrollo Territorial. En el mismo sentido, los temas deben 	<p>Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada</p> <p>Acción Social</p> <p>Comités Departamentales y Municipales de Atención integral a población desplazada</p>

<p>incluir tanto los aspectos de planeación, como las grandes estrategias de ejecución, de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública frente al desplazamiento.</p>	
<p><u>Consulta previa y respuesta razonada</u> Para todas las mujeres víctimas del desplazamiento forzado se establecerán mecanismos tendientes a garantizar que sean informadas y consultadas adecuadamente en relación con los programas y proyectos ofrecidos. Además, deberá garantizarse que la participación de las mujeres tenga un marco mínimo de interlocución, es decir que sus propuestas y/o pronunciamientos tengan una respuesta adecuada, oportuna y debidamente argumentada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las convocatorias: En relación con este aspecto se debe precisar la forma como la información debe ser entregada a las mujeres desplazadas y sus respectivas organizaciones; definiendo, por ejemplo, que deben ser por escrito, que deben contener el sentido y el alcance de la decisión que se va a adoptar, y el propósito de la misma; y, recogiendo los criterios de la Corte, deben realizarse de manera inteligible y accesible. • La oportunidad: Definir igualmente el tiempo de que disponen las mujeres desplazadas y sus organizaciones para pronunciarse -de tal manera que les permita hacer un ejercicio colectivo de definición-. Precisar quiénes tendrían la responsabilidad por parte de cada una de las instituciones gubernamentales o estatales que integran cada uno de los espacios de dar respuesta debidamente motivada a las propuestas y establecer el tiempo en el cual los responsables de estas instituciones deben responder las propuestas de la PD. • Apoyo técnico: si las mujeres desplazadas y/o sus organizaciones lo consideran necesario podrán solicitar un apoyo técnico para cualificar sus propuestas o pronunciamientos el cual deberá ser proporcionado por Acción Social. En todo caso, el apoyo técnico no deberá sustituir la opinión de las mujeres ni menoscabar su autonomía • La calidad de las respuestas: Una vez que las mujeres desplazadas y/o sus organizaciones presenten sus propuestas o pronunciamientos deberán tener una respuesta adecuada, oportuna y argumentada sobre las decisiones que se hayan tomado en torno al asunto de su interés, es decir que en cada caso se deberá especificar qué aspectos de la decisión tomada recogen las propuestas de las mujeres desplazadas y sus organizaciones, o cuáles no fueron tenidas en cuenta y por qué. Se considerará como respuesta argumentada aquella en la que se demuestre que la decisión tomada supone el máximo de esfuerzo y de recursos destinados a la protección de los derechos de las 	<p>Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada</p> <p>Acción Social</p> <p>Comités Departamentales y Municipales de Atención integral a población desplazada</p>

<p>mujeres</p> <p>Cuando las propuestas de las mujeres no se hayan tenido en cuenta, la respuesta razonada deberá demostrar que la decisión adoptada era la mejor alternativa para proteger los derechos de las mujeres; en todo caso, se establecerá un lapso de tiempo prudente para que las mujeres desplazadas y/o sus organizaciones presenten una segunda opinión o propuesta que atienda a las observaciones que motivaron la respuesta negativa.</p>	
<p><u>Participación, representación e igualdad de oportunidades</u></p> <p>Concertar el número de mujeres que tienen derecho a participar en cada uno de los espacios de decisión, atendiendo a criterios de universalidad y proporcionalidad y enfoque diferencial, así como al respeto de autoridades tradicionales en aquellos casos en los que el asunto a definir determine consecuencias relevantes sobre las tierras y los territorios de ancestral asentamiento de las comunidades y grupos étnicos. Para lo cual se recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar medidas concertadas de acción afirmativa para garantizar que las mujeres desplazadas gocen del derecho a la participación y a la inserción en las esferas de lo público y lo político en igualdad de condiciones desde el punto de partida con los hombres • Promover la participación igualitaria de las mujeres desplazadas en los escenarios estatales de toma de decisiones políticas (cuerpos colegiados, instituciones del gobierno, mesas nacionales de interlocución entre el gobierno y las organizaciones de población desplazada entre otros) y en los procesos de formulación, implementación seguimiento y evaluación de las políticas públicas. • Promover la participación igualitaria de las mujeres desplazadas en las instancias de gestión de todo tipo de instituciones del gobierno y del estado en general. 	<p>Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada</p> <p>Acción Social</p> <p>Comités Departamentales y Municipales de Atención integral a población desplazada</p>
<p><u>Mecanismos y estrategias para la interlocución de las mujeres desplazadas con el SNAIPD en cada una de las fases del desplazamiento:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Para la Prevención: Garantizar la participación de las mujeres en riesgo de desplazamiento en el diseño y seguimiento de los planes de Prevención y Contingencia. • Para la atención humanitaria de emergencia: Garantizar que las mujeres participen plenamente en la planificación y distribución” de los suministros básicos necesarios para garantizar el mínimo vital de las personas en situación de desplazamiento • Para el estabilización socioeconómica: Garantizar la participación igualitaria de las mujeres desplazadas en los procesos de toma de decisiones para: los programas 	<p>Acción Social</p>

<p>educativos; programas de salud; para la asignación de subsidios, proyectos productivos, programas de empleo y demás actividades económicas orientadas a la generación de ingresos y bienestar; entrega de tierras, reconocimiento de los bienes perdidos; construcción de los planes de desarrollo; procesos de verdad, justicia y reparación.</p>	
---	--

9-Propuesta de lineamientos al Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición¹⁷⁷

RESUMEN

El objetivo del programa de “*garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición*”, de acuerdo con el Auto 092 /08, es garantizar tales derechos de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, respecto de los delitos que generaron su desplazamiento, el desplazamiento en si mismo y los cometidos posteriormente al desplazamiento.

De igual modo, el diseño del programa y por ende los lineamientos para su implementación deberán guardar parámetros jurídicos determinados en el acápite IV. B. 4.2.1.2 el cual determina que la violación a los derechos de la justicia, la verdad y la reparación es lesiva de numerosos mandatos constitucionales e internacionales que proveen el fundamento de estos derechos; para esto remite a considerar el alcance, contenido y consagración jurídica de estos derechos contemplados en la sentencia C-370 de 2006, que afecta la ley 975 de 2005, ley de Justicia y Paz.

Para la definición de lineamientos para el programa, la Casa de la Mujer y la Ruta Pacífica, consideran los mínimos de racionalidad establecidos en el Auto 092 /98, los cuales reflejan los mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005 y los mandatos constitucionales e internacionales reseñados en el Auto 092 /08.

Objetivo general: Realizar acciones en el ámbito nacional, departamental y municipal, destinadas a garantizar la materialización y efectividad de los derechos de las mujeres, en situación de desplazamiento forzado, a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición.

Componentes del programa: El programa debe tener un componente de verdad que promueva establecer la verdad sobre los hechos de violencia vividos por las mujeres en situación de desplazamiento forzado, que reconozca y legitime sus vivencias, y no desde la versión de los hechos de sus victimarios. Este componente debe tener como base actividades psico-sociales, el reconocimiento, la valoración de la voz de las mujeres víctimas y su protección.

El componente de justicia debe tener como objetivos promover la formación de los funcionarios judiciales para que puedan investigar y sancionar adecuadamente las violencias que viven las mujeres desplazadas por causa del conflicto armado, difundir los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, divulgar las rutas judiciales y garantizar el acceso de las mujeres a la justicia.

La propuesta de Reparación integral para las víctimas comprende cinco aspectos: Restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Estos aspectos corresponden con las cinco dimensiones de la reparación según los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos

¹⁷⁷ Documento elaborado por la Casa de la Mujer y la Ruta Pacífica, suscrito por Mujeres que Crean y Vamos Mujer de Medellín y con aportes de Iniciativas de Mujeres por la Paz-IMP, Pastoral Social, Red Nacional de Mujeres Desplazadas y Sisma Mujer

humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” de la Organización de Naciones Unidas (E/CN.4/2005/L.10/Add.11).

Financiación del programa:

1. Dirección de Cooperación Internacional: 1. La Dirección de Cooperación Internacional, en acatamiento del Auto 092 de 2008, deberá establecer que Verdad Justicia y Reparación para las mujeres víctimas del conflicto armado es un tema prioritario hacia el cual se debe dirigir la cooperación internacional en Colombia.

El Fondo para la Reparación deberá determinar un porcentaje de los bienes para la reparación de las mujeres. La determinación de un porcentaje para las mujeres deberá ser realizada por el director de Acción Social, quien es el ordenador del Fondo de Reparación de Víctimas. Este porcentaje debe ser determinado teniendo en cuenta principios de equidad y bajo criterios técnicos que demuestren que el porcentaje es adecuado para la reparación de las mujeres víctimas.

3. Los programas propuestos deben contar con un porcentaje presupuestal definido en cada una de las entidades responsables, sin que necesariamente impliquen ampliación del gasto, sino redistribución del mismo.

Mecanismos de verificación del programa

- 1 Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para el programa.
- 2 Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, entre el nivel nacional y las entidades territoriales.
- 5 Desarrollar mecanismos de evaluación que permitan medir permanentemente el avance, estancamiento o retroceso del programa..
- 6 Divulgar información sobre el funcionamiento del programa.
- 7 Enviar informes bimensuales a la Corte Constitucional, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, y organizaciones de mujeres encargadas de hacerle seguimiento al Auto 092.

Ámbito de cobertura necesario y obligatorio dictado por la Corte Constitucional. Auto 092 de 2008

“Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un programa específico para garantizar los derechos a de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en tanto víctimas del mismo, a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición, respecto de los delitos que generaron su desplazamiento en el marco del conflicto y respecto del desplazamiento en sí mismo, así como en relación con los delitos cometidos contra ellas con posterioridad al desplazamiento.”

“La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección IV.B.1.12 del presente Auto.”

Introducción

El objetivo del programa de “*garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición*”, de acuerdo con el

Auto 092 /08, es garantizar tales derechos de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, respecto de los delitos que generaron su desplazamiento, el desplazamiento en si mismo y los cometidos posteriormente al desplazamiento.

De igual modo, el diseño del programa y por ende los lineamientos para su implementación deberán guardar parámetros jurídicos determinados en el acápite IV. B. 4.2.1.2 el cual determina que la violación a los derechos de la justicia, la verdad y la reparación es lesiva de numerosos mandatos constitucionales e internacionales que proveen el fundamento de estos derechos; para esto remite a considerar el alcance, contenido y consagración jurídica de estos derechos contemplados en la sentencia C-370 de 2006, que afecta la ley 975 de 2005, ley de Justicia y Paz.

La propuesta de la Casa de la Mujer y la Ruta Pacífica de determinar los lineamientos para cumplir por parte de las entidades que integran el SNAIPD la implementación del programa “*garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición*”, se realiza a partir del marco jurídico constitucional y legal relacionado con la garantía de los derechos a la justicia, la verdad, la reparación integral de las mujeres; y de las consideraciones políticas necesarias para que el programa real y efectivamente tenga en cuenta los impactos diferenciales del conflicto armado, así como aquellos sub-diferenciales a los que la Corte hace referencia como etnia, edad y discapacidad.

Para la definición de lineamientos para el programa, la Casa de la Mujer y la Ruta Pacífica, consideran los mínimos de racionalidad establecidos en el Auto 092 /98, los cuales reflejan los mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005 y los mandatos constitucionales e internacionales reseñados en el Auto 092 /08.

Justificación

Las violencias contra las mujeres en el conflicto armado son expresión de la discriminación histórica que estas han vivido, la cual atraviesa el ámbito privado y el público como una continuidad, es decir como un continuum de violencias.

Parte de poner fin a esta situación de violencia que viven las mujeres, implica tomar medidas para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición frente a las violencias vividas por las mujeres desplazadas en ámbito público del conflicto armado.

Los delitos cometidos contra las mujeres no son valorados como tales por parte de las mujeres, ni de la sociedad. Además el mismo sistema impone a las mujeres una serie de obstáculos para acceder al sistema judicial, situación que dificulta la garantía del derecho a la verdad a la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, pues si bien todos estos derechos no se desarrollan exclusivamente a través de procesos judiciales, lo judicial si contempla aspectos de todos estos derechos.

Objetivo general:

Realizar acciones en el ámbito nacional, departamental y municipal, destinadas a garantizar la materialización y efectividad de los derechos de las mujeres, en situación de desplazamiento forzado, a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición.

Objetivos específicos:

- 1 Integrar acciones tendientes al reconocimiento de las mujeres como víctimas y como ciudadanas. Este reconocimiento debe reflejarse tanto en las medidas simbólicas y fácticas, así como en las individuales y colectiva. Estas acciones deben posibilitar la transformación subjetiva de las mujeres.
- 2 Garantizar el cumplimiento de la debida diligencia por parte del Estado, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, lo cual implica acciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar.
- 3 Realizar acciones psicosociales que posibiliten la exigencia de los derechos materia del programa por parte de las mujeres destinatarias.
- 4 Establecer una serie de servicios y de acciones que faciliten a las mujeres la materialización de los derechos materia del programa.
- 5 Establecer responsabilidades específicas para diferentes instituciones del Estado, respecto de los derechos materia del programa.
- 6 Integrar al programa recursos públicos suficientes para garantizar los derechos materia del programa.

Principios del programa

El Programa deberá desarrollarse teniendo en cuenta los principios del proyecto de ley 171-07 Senado, 302-07 Cámara, “*por el cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*”, que se conoce “*ley de violencias*”, y que actualmente se encuentra pendiente de sanción presidencial. Tales principios son:

1. Igualdad real y efectiva. Corresponde al Estado diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos.
2. Derechos humanos. Los derechos de las mujeres son Derechos Humanos.
3. Integralidad. La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, protección, sanción y reparación.
4. Autonomía El Estado reconoce y protege la independencia de las mujeres para tomar sus propias decisiones sin interferencias indebidas.
5. Coordinación. Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.
6. No Discriminación. Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia. Orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional.
7. Atención Diferenciada. El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley.

Además de los principios de la “*ley de violencias*” se deben tener en cuenta los siguientes principios:

- a- Interdependencia de derechos. Verdad, justicia y reparación son derechos interdependientes. En razón de esta interdependencia, los programas existentes destinados a la reparación también deben realizar acciones destinadas a la obtención de verdad y justicia y la no repetición de los hechos.

- b- Respeto y legitimidad a la verdad de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Sus voces y sus verdades pueden aportar al esclarecimiento de los hechos y al establecimiento de criterios para la reparación individual y colectiva y para la no repetición.

Componente de verdad

El programa debe tener un componente de verdad que promueva establecer la verdad sobre los hechos de violencia vividos por las mujeres en situación de desplazamiento forzado, que reconozca y legitime sus vivencias, y no desde la versión de los hechos de sus victimarios. Este componente debe tener como base actividades psicosociales, el reconocimiento, la valoración de la voz de las mujeres víctimas y su protección.

COMPONENTE	ENTIDAD RESPONSABLE
<p>Acompañamiento psicosocial</p> <p>Brindar servicios de acompañamiento psicosocial, encaminados a desarrollar procesos de fortalecimiento de las mujeres, construcción de verdad y memoria histórica.</p> <p>Tendiendo en cuenta que los procesos relacionados con el tema de la verdad, requieren que las víctimas cuenten lo ocurrido, se debe promover la verdad de las víctimas salga a flote, siempre y cuando las víctimas tengan la posibilidad de elaborar sus duelos mediante un acompañamiento psicosocial.</p> <p>El sistema nacional de atención en salud se debe encargar de este acompañamiento psicosocial, encaminado al fortalecimiento de la verdad y la memoria histórica. Este servicio debe ser brindado no solo por las entidades de carácter público, sino también por las privadas.</p> <p>El programa debe realizar concertaciones y alianzas con las organizaciones y los grupos de mujeres, para desarrollar metodologías y estrategias para el acompañamiento psicosocial a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.</p>	<p>Ministerio de Protección Social Secretarías de Salud departamentales y municipales. Sector privado de la salud.</p>
<p>Difusión</p> <p>La verdad de las víctimas debe ser difundida a través de diferentes medios de comunicación de tipo masivo, alternativo y comunitario, a través de televisión, libros, revistas, actividades artísticas, entre otras. Creando los debidos mecanismos de protección para las mujeres víctimas del conflicto armado.</p> <p>Teniendo en cuenta que los victimarios, mediante los procesos judiciales que se adelantan en la ley 975, han difundido su verdad acerca del conflicto armado, las mujeres deben tener posibilidades de presentar a la sociedad su verdad acerca del conflicto armado.</p>	<p>Ministerio de Comunicaciones Comisión Nacional de Televisión Ministerio de Cultura Defensoría del Pueblo Consejería para la Equidad de la Mujer Secretarías de Cultura, Turismo y Deportes, a nivel departamental y municipal.</p>

<p>Teniendo en cuenta que el conflicto armado en Colombia aun continua vigente, persiste el temor por parte de las victimas para contar lo ocurrido, se debe permitir a las mujeres victimas expresar su verdad mediante expresiones artísticas como literatura, cuentos, historias de vida, obras de teatro etc.</p> <p>El material difundido podrá originarse en los procesos psicosociales y del acompañamiento que se brinden a través del sistema de atención en salud. El material solo podrá ser difundido con autorización de la víctima, protegiendo su identidad y guardando la confidencialidad.</p> <p>La difusión de este derecho debe diferenciar entre restablecimiento de derechos y reparación integral a las víctimas.</p>	
<p>Documentación</p> <p>El programa debe contemplar acciones de documentación de casos de la violencia ejercida contra las mujeres en medio del conflicto armado, realizada con acompañamiento de los servicios de apoyo psicosocial.</p> <p>El programa debe realizar concertaciones y alianzas con las organizaciones y los grupos de mujeres, para documentar los casos de violencia ejercida contra las mujeres en el marco del conflicto armado. El estado debe garantizar debe garantizar la seguridad a las mujeres y a las organizaciones de mujeres para que puedan realizar su labor de documentación hacia la verdad y la reparación integral.</p> <p>La documentación será remitida a la fiscalía para la respectiva investigación penal, en los casos en que las víctimas lo autoricen. En caso de que estas no lo autoricen, se recopilara la información guardando reserva de su identidad.</p>	<p>Ministerio de Protección Social. Secretarías de Salud departamentales y municipales. Sector privado de la salud.</p>
<p>Comisión de la Verdad independiente</p> <p>Se debe realizar una Comisión de la Verdad organizada y ejecutada por la sociedad civil. La Comisión de la Verdad debe incluir las violencias vividas por las mujeres durante el conflicto armado.</p> <p>El Estado debe brindar información y financiamiento a la Comisión de la Verdad, no la puede dirigir, pues se perdería independencia en los resultados.</p> <p>El Estado debe destinar un rubro específico para financiar la participación de las mujeres en la Comisión de la Verdad.</p>	<p>Ministerio del Interior</p>

Componente de justicia

El componente de justicia del programa debe tener como objetivos promover la formación de los funcionarios judiciales para que puedan investigar y sancionar adecuadamente las violencias que viven las mujeres desplazadas por causa del conflicto armado, difundir los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, divulgar las rutas judiciales y garantizar el acceso de las mujeres a la justicia.

COMPONENTE	ENTIDAD RESPONSABLE
<p>Preguntas versiones libres</p> <p>Establecer de manera obligatoria en las versiones libres de la Ley 975, las indagatorias del sistema penal mixto y del acusatorio (ley 600 y ley 906 respectivamente), una guía de preguntas sobre delitos cometidos contra las mujeres, teniendo como pauta principal para su diseño, el respeto a los derechos humanos de las mujeres y los riesgos de género de las mujeres en el conflicto armado (definidos en el Auto 092 de la sentencia T-025/04), debido a que tales riesgos están directamente relacionados con delitos que se están cometiendo de manera generalizada y sistemática contra las mujeres en medio del conflicto armado, tales como acceso carnal violento en persona protegida, actos sexuales violentos en persona protegida, prostitución forzada o esclavitud sexual, constreñimiento a apoyo bélico, reclutamiento ilícito, represalias, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, destrucción y apropiación de bienes protegidos, homicidio en persona protegida, lesiones personales en persona protegida, tortura en persona protegida, entre otros.</p> <p>Brindar condiciones (transporte, vivienda, alimentación) a las víctimas que garanticen su participación en las versiones libres, además de acompañamiento psico-social en los momentos, pre, versión y post versión libre.</p>	<p>Fiscalía General de la Nación Procuraduría General de Nación</p>
<p>Actividad investigativa de la Fiscalía</p> <p>Establecer de manera obligatoria en las versiones libres de la ley 975, las indagatorias del sistema penal mixto y del acusatorio (ley 600 y ley 906 respectivamente), una guía recaudo de pruebas sobre delitos cometidos contra las mujeres, teniendo como pauta principal para su diseño, los derechos humanos de las mujeres y los riesgos de género de las mujeres en el conflicto armado (definidos en el Auto 092 de la sentencia T-025/04), debido a que tales riesgos están directamente relacionados con delitos que se están cometiendo de manera generalizada y sistemática contra las mujeres en medio del conflicto armado, tales como acceso carnal violento en persona protegida, actos sexuales violentos en persona protegida, prostitución forzada o esclavitud sexual,</p>	<p>Fiscalía General de la Nación Procuraduría General de Nación</p>

<p>constreñimiento a apoyo bélico, reclutamiento ilícito, represalias, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, destrucción y apropiación de bienes protegidos, homicidio en persona protegida, lesiones personales en persona protegida, tortura en persona protegida, entre otros.</p>	
<p>Formación a defensores(as) públicos:</p> <p>Sensibilizar y formar a los defensores y las defensoras públicas que representan a las mujeres víctimas en procesos judiciales en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y el análisis de los riesgos de género de las mujeres en el conflicto armado (definidos en el Auto 092 de la sentencia T-025/04), debido a que tales riesgos están directamente relacionados con delitos que se están cometiendo de manera generalizada y sistemática contra las mujeres en medio del conflicto armado, tales como acceso carnal violento en persona protegida, actos sexuales violentos en persona protegida, prostitución forzada o esclavitud sexual, constreñimiento a apoyo bélico, reclutamiento ilícito, represalias, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, destrucción y apropiación de bienes protegidos, homicidio en persona protegida, lesiones personales en persona protegida, tortura en persona protegida, entre otros.</p>	<p>Defensoría del Pueblo Consejo Superior de la Judicatura</p>
<p>Formación a fiscales y jueces</p> <p>Formación para los funcionarios(as) de la Fiscalía en la Unidad de Justicia y Paz, Unidad de Derechos Humanos, y demás unidades donde se investigan crímenes cometidos contra las mujeres en el marco del conflicto armado, así como a los jueces encargados de los casos de dichas unidades, en el conocimiento y análisis de los derechos humanos de las mujeres y en los riesgos de género de las mujeres en el conflicto armado (definidos en el Auto 092 de la sentencia T-025/04), debido a que tales riesgos están directamente relacionados con delitos que se están cometiendo de manera generalizada y sistemática contra las mujeres en medio del conflicto armado, tales como acceso carnal violento en persona protegida, actos sexuales violentos en persona protegida, prostitución forzada o esclavitud sexual, constreñimiento a apoyo bélico, reclutamiento ilícito, represalias, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, destrucción y apropiación de bienes protegidos, homicidio en persona protegida, lesiones personales en persona protegida, tortura en persona protegida, entre otros.</p>	<p>Fiscalía General de la Nación Consejo Superior de la Judicatura Defensoría del Pueblo</p>
<p>Sub-unidad de Mujeres</p> <p>Crear una sub-unidad para la investigación de delitos de los cuales son víctimas las mujeres en medio del conflicto armado</p>	<p>Fiscalía General de la Nación</p>

<p>y la protección de las mismas, con funcionarios y funcionarias formados para comprender la situación de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano, antes, durante y después del desplazamiento forzado. Dando cumplimiento a las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas para la Violencia contra las Mujeres y del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos.</p>	
<p>Protección especial para las Mujeres</p> <p>Definir una línea de atención y mecanismos ágiles de protección para las mujeres víctimas de desplazamiento en el programa de protección a víctimas del Ministerio del Interior.</p> <p>El correcto funcionamiento de este mecanismo debe ser vigilado por la Procuraduría de General de la Nación.</p>	<p>Ministerio del Interior. Procuraduría General de la Nación Personería</p>
<p>Difundir los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado</p> <p>Definir y llevar a cabo una estrategia de promoción y divulgación de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, a través de medios masivos de comunicación escritos y visuales.</p> <p>Diseñar y divulgar las rutas de atención jurídica para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado</p> <p>El programa debe realizar concertaciones y alianzas con las organizaciones y los grupos de mujeres, para desarrollar metodologías y estrategias para la difusión y el reconocimiento de sus derechos como víctimas del desplazamiento forzado.</p> <p>Generar estrategias judiciales para probar el delito de desplazamiento.</p>	<p>Fiscalía General de la Nación Defensoría del Pueblo Procuraduría General de la Nación Personerías Ministerio de Comunicaciones Comisión Nacional de Televisión Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer</p>

Componente de reparación. (Mediante procesos judiciales y reparación administrativa)

La propuesta de Reparación integral para las víctimas comprende cinco aspectos: Restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Estos aspectos corresponden con las cinco dimensiones de la reparación según los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” de la Organización de Naciones Unidas (E/CN.4/2005/L.10/Add.11).

COMPONENTE	ENTIDAD RESPONSABLE
<p>Acompañamiento psicosocial</p> <p>El programa debe integrar acciones psicosociales que permitan a las mujeres víctimas de delitos cometidos en medio del</p>	

<p>conflicto armado, acceder a espacios donde puedan elaborar sus duelos, restablecer sus relaciones y construir redes sociales, que les posibilite procesos de fortalecimiento para exigir una reparación integral.</p> <p>El programa debe realizar concertaciones y alianzas con las organizaciones y los grupos de mujeres, para desarrollar metodologías y estrategias para el acompañamiento psicosocial.</p>	<p>Ministerio de Protección Social Secretarías de salud departamentales y municipales</p>
<p>Acciones para la Restitución</p> <p>Además de la restitución que se obtenga a partir de los procesos judiciales, las mujeres deben obtener restitución por parte del Estado.</p> <p>Esta restitución debe contemplar el disfrute pleno de los derechos humanos, el regreso al lugar de residencia (si ella lo desea y si cuenta con condiciones de seguridad), la reintegración a su empleo y la devolución de sus bienes. El Estado debe diseñar mecanismos para que tales objetivos sean alcanzados.</p>	<p>Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural departamentales y municipales.</p>
<p>Acciones para Indemnización</p> <p>Además de la indemnización que se eventualmente se pueda obtener en los procesos judiciales, las mujeres deben obtener indemnización por parte del Estado, esta debe contemplar los daños materiales, morales, daño emergente y lucro cesante.</p> <p>En cuanto al despojo de tierras, se deben crear mecanismos para que las mujeres en situación de desplazamiento accedan a una indemnización, no solo en los casos en que demuestren titularidad de la tierra, sino también cuando hayan sido poseedoras o que el título de la tierra haya estado a nombre del esposo compañero.</p> <p>Entregar indemnizaciones a las mujeres en situación de desplazamiento, cuando estas hayan perdido sus empleos por causa del desplazamiento, y reintegrarlas a sus trabajos en condiciones de seguridad.</p> <p>Para tasar la indemnización moral, se debe tener como presupuesto que las violencias contra las mujeres en el conflicto armado tienen un impacto diferencial, con afectación psicosocial.</p>	<p>Acción Social – Fondo de Reparación para las Víctimas Ministerio del Interior</p>
<p>Acciones para Rehabilitación</p> <p>El sistema nacional de salud debe contar con profesionales especializados que garanticen la rehabilitación de las mujeres en aspectos médicos y psicológicos.</p>	<p>Ministerio de Salud Secretarías de Salud departamentales y municipales</p>

El programa debe establecer coordinación con el programa de educación y generación de ingreso para realizar acciones que permita a las mujeres la calificación y la recalificación laboral.	SENA
<p>Acciones para la Satisfacción</p> <p>Revelar públicamente la verdad de lo que ha ocurrido con ellas en medio del conflicto armado, a través de los medios masivos y comunitarios</p> <p>El inicio de esta acción de satisfacción se puede realizar difundiendo la sistematicidad y generalidad de los delitos de conductas de los actores armados contra las mujeres y los delitos cometidos por los mismos. Esta realidad se debe difundir en el ámbito nacional, departamental y municipal.</p>	<p>Ministerio de Educación Ministerio del Interior Comisión Nacional de Televisión Secretarías de Educación Defensoría del Pueblo</p>

Componente del programa relativos al tema de garantía de no repetición.

El componente de garantías de no repetición debe estar adecuado a los riesgos de género de las mujeres en el marco del conflicto armado (definidos en el Auto 092 de la sentencia T-025/04), que corresponden con las múltiples formas de violencia que se dirigen exclusivamente contra ellas o que las afectan de una manera diferenciada, en medio del conflicto armado.

COMPONENTE	ENTIDAD RESPONSABLE
En la formación de las fuerzas armadas, de seguridad y de los funcionarios públicos se debe prohibir de manera explícita realizar o fomentar estereotipos y subvaloraciones sobre las mujeres fomentando el reconocimiento y protección de los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento.	Defensoría del Pueblo Ministerio de Defensa
<p>Crear mecanismos que garanticen la no repetición de los riesgos de género de las mujeres en el marco del conflicto armado (Auto 092 de la sentencia T-025/04), debido a que tales directamente relacionados con delitos que se están cometiendo de manera generalizada y sistemática contra las mujeres en medio del conflicto armado.</p> <p>1. Riesgo de Violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Violencia sexual como parte de operaciones de mayor envergadura. b. Actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente. c. Violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas con un miembro o colaborador de alguno de los actores legales e ilegales. d. Violencia sexual contra las mujeres, jóvenes que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley. 	Procuraduría General de la Nación Defensoría del Pueblo Personerías municipales Ministerio de Salud

<p>e. Sometimiento de las mujeres jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales y colectivos por parte de los miembros de grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener estos su propio placer.</p> <p>f. Actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la ley.</p> <p>g. Actos de violencia sexual contra mujeres que forma parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas.</p> <p>h. Prostitución forzada y esclavitud sexual.</p> <p>i. Amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados.</p> <p>Establecer medidas para la prevención de los actos de violencia enlistados en el riesgo de violencia sexual en las zonas de conflicto armado, tales como orientación para la detección del problema, estrategias para proteger a la mujer que esta en riesgo de violencia sexual.</p> <p>2. Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales</p> <p>Establecer un mecanismo para prevención del reclutamiento de menores.</p> <p>Definir plan educativo para primaria y bachillerato que busque modificar estereotipos de género.</p> <p>Establecer programas de de educación no formal de tipo comunitario que busquen modificar estereotipos de género.</p> <p>3. Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia.</p> <p>Establecer un mecanismo para prevención de reclutamiento de menores.</p> <p>4. Riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos</p> <p>Definir plan educativo para primaria y bachillerato que busque modificar estereotipos de género.</p>	<p>Ministerio del Interior y de Justicia. Ministerio de Educación Secretarías Municipales y Departamentales de Educación.</p> <p>Ministerio del Interior y de Justicia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Ministerio de Educación. Secretarías Municipales y Departamentales de Educación</p> <p>Ministerio del Interior y de Justicia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Secretarías departamentales y municipales de Participación ciudadana y desarrollo social</p>
--	--

<p>Establecer programas de de educación no formal de tipo comunitario que busquen modificar estereotipos de género.</p> <p>5. Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.</p> <p>Establecer un plan de protección especial para mujeres líderes.</p> <p>6. Riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional</p> <p>Definir plan educativo para primaria y bachillerato que busque modificar estereotipos de género.</p> <p>Establecer programas de de educación no formal de tipo comunitario que busquen modificar estereotipos de género.</p> <p>7. Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social</p> <p>Creación de albergues especiales para mujeres cabeza de familia que se encuentran en situación de desplazamiento.</p> <p>Establecer proyectos productivos sostenibles, libres de estereotipos de género que garanticen ingresos para mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento.</p> <p>Establecer programas de prevención de la prostitución.</p> <p>8. Riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales.</p> <p>Establecer un plan especial de protección de tierras para las mujeres en situación de desplazamiento.</p> <p>9. Riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes</p> <p>Creación de albergues especiales para mujeres indígenas y afrodescendientes que se encuentran en situación de desplazamiento.</p> <p>Establecer proyectos productivos sostenibles, libres de estereotipos</p>	<p>Ministerio de Educación y Secretarías Departamentales y Municipales de Educación.</p> <p>Ministerio del Interior y de Justicia. Acción Social.</p> <p>Ministerio de Educación y Secretarías Departamentales y Municipales de Educación.</p> <p>Acción Social</p> <p>Ministerio de Agricultura INCODER</p> <p>Ministerio de Comunicación</p>
---	--

<p>de género, acordes con las tradiciones étnicas, que garanticen ingresos para mujeres indígenas y afrodescendientes en situación de desplazamiento.</p> <p>Establecer programas de prevención de la prostitución para mujeres indígenas y afrodescendientes.</p> <p>10. Riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.</p> <p>Establecer programas de apoyo psicosocial para mujeres que ha perdido su compañero durante el proceso de desplazamiento forzado.</p> <p>Establecer proyectos productivos sostenibles, libres de estereotipos de género, que garanticen ingresos para las mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento.</p>	<p>Ministerio del Interior y de Justicia. Acción Social.</p> <p>Acción Social</p> <p>Acción Social Ministerio de Agricultura INCODER</p> <p>Acción social Ministerio de Comunicación Ministerio de Protección Social Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer</p> <p>Ministerio de Protección Social, Secretarías de Salud Departamentales y Municipales y sector privado de la salud.</p> <p>Acción Social Ministerio de Agricultura INCODER</p>
--	--

Presupuesto

1. Dirección de Cooperación Internacional

La Dirección de Cooperación Internacional, en acatamiento del Auto 092 de 2008, deberá establecer que Verdad Justicia y Reparación para las mujeres víctimas del conflicto armado es un tema prioritario hacia el cual se debe dirigir la cooperación internacional en Colombia.

La Dirección de Cooperación Internacional deberá dar prioridad a la obtención de rubros económicos para se destinen a las mujeres en el Fondo de la Reparación de las Víctimas.

La Dirección de Cooperación Internacional deberá monitorear y hacer seguimiento a la ejecución del programa de verdad, justicia y reparación para mujeres víctimas del conflicto armado.

2. Fondo para la Reparación de las Víctimas

El Fondo para la Reparación deberá determinar un porcentaje de los bienes para la reparación de las mujeres. La determinación de un porcentaje para las mujeres deberá ser realizada por el director de Acción Social, quien es el ordenador del Fondo de Reparación de Víctimas. Este porcentaje debe ser determinado teniendo en cuenta principios de equidad y bajo criterios técnicos que demuestren que el porcentaje es adecuado para la reparación de las mujeres víctimas.

3. Los programas propuestos deben contar con un porcentaje presupuestal definido en cada una de las entidades responsables, sin que necesariamente impliquen ampliación del gasto, sino redistribución del mismo.

Mecanismos de verificación del programa

- 2 Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para el programa con el fin de garantizar que las mujeres de la población desplazada gocen efectivamente de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.
- 3 Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, entre el nivel nacional y las entidades territoriales.
- 3 Desarrollar mecanismos de evaluación que permitan medir permanentemente el avance, estancamiento o retroceso del programa.
- 4 Establecer un sistema de evaluación sencillo para ser utilizado directamente por las mujeres usuarias del servicio. El programa debe rendir un informe periódico, debidamente soportado, acerca de los resultados del mecanismo.
- 6 Establecer mecanismos internos para tender ágil y oportunamente las fallas que arroje el sistema de conformidad con la evaluación de las usuarias.
- 7 Divulgar información sobre el funcionamiento del programa.
- 8 Enviar informes bimensuales a la Corte Constitucional, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, y organizaciones de mujeres encargadas de hacerle seguimiento al Auto 092.
- 8 La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, informarán a la Corte Constitucional sus observaciones el cumplimiento del programa.

10- Propuesta de lineamientos al Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas¹⁷⁸

1-Introducción

El fenómeno del desplazamiento, resultado de la Confrontación Armada y el deterioro social en todo el territorio nacional, tiene sus repercusiones en las Ciudades capitales . Es un hecho dramático no siendo nuevo en la medida en que ha repercutido en la sociedad en general ante la grave Crisis Social, Económica, Política y Moral en que se esta desarrollando el País, por lo tanto, ha generado un interés y preocupación no sólo del estado sino de ONGs, académicos y particulares quienes ven en el desplazamiento “un problema” generador de nuevos conflictos y crisis familiares que sin lugar a dudas atentan contra los derechos humanos y la dignidad de las personas.

En este sentido, se busca dar cuenta de las causas, situación y características socio-culturales y económicas de las mujeres que se han visto obligadas a desplazarse por causa del conflicto armado.

En síntesis:

A.-Los desplazamientos son diferentes aunque las causas de los mismos son semejantes.

B.- Las mujeres desplazadas se insertan en los espacios de acuerdo a las circunstancias y de una manera diferente durante a los hombres en el proceso de asentamiento en la ciudad.

C.- El mayor porcentaje poblacional del desplazamiento es de mujeres. Ello muestra que las mujeres son las agentes principales de los futuros cambios y transformaciones del proceso de adaptación en la ciudad.

D.- Las actuaciones con enfoque de género permiten mostrar la existencia de los elementos culturales, sociales, psicosocial, ideológicos y económicos más fundamentales, valorativos y significativos en las mujeres para afrontar el fenómeno del desplazamiento.

E.- La actuación psicosocial con enfoque diferencial permite crear una conciencia acerca de la situación de los desplazados en general y de sus mujeres en particular.

F.- El proceso de actuación con mujeres víctimas del desplazamiento forzado facilita el diseño de planes y programas para el reasentamiento, reubicación o retorno.

Dar cuenta de lo anterior, nos lleva a lo siguiente: enfocar el desplazamiento de las mujeres dentro de la problemática de los derechos humanos y así, entender el impacto que el tiene en la sociedad. También lleva a mostrar como los hombres y las mujeres enfrentan de maneras diferentes su condición de desplazados y desplazadas; mostrar sus diferencias genéricas y tener en cuenta sus expectativas, sus experiencias pasadas y dinámicas regionales y la forma como reconstruyen sus modos de vida en el tejido social, su cultura y sus propias dinámicas. Es que tanto hombres como mujeres viven de maneras diferentes el temor, el desarraigo y demás procesos de violencia. El conflicto armado, se ha constituido en un determinante y condicionante del desplazamiento

¹⁷⁸ Documento borrador elaborado por Pastoral Social. El definitivo será radicaré por Pastoral Social a lo largo día.

individual, familiar y colectivo que deja a un vasto sector de población en situaciones de vulnerabilidad en la medida en que las personas se ven obligadas a sobrevivir junto con sus niños y niñas, sus mujeres, ancianos, ancianas y hombres maduros, en unos espacios geográficos no aptos para hacer vida social o familiar. En esa medida, se deterioran las condiciones de vida y lleva al surgimiento de nuevos conflictos, productos de la contradicción, del enfrentamiento interno familiar y hasta de la insolidaridad y rechazo de sus propios líderes.

De todas maneras, el Conflicto Colombiano como se ha visto, ha tenido implicaciones grandes sobre la sociedad civil en general y, de manera especial, en las mujeres. Así como destruye las relaciones familiares y las redes de apoyo comunitario, se incrementan los hogares con jefatura femenina. Las obligaciones económicas y sociales recaen sobre la mujer desplazada que se manifiesta con amargura, dolor, odio y resentimiento en donde las acciones paliativas y asistenciales a veces no alcanzan a recuperar sus estados iniciales.

La categoría de género entonces, debe ser aquí, una variable fundamental para identificar y explicar desde las identidades femeninas y masculinas las dinámicas de la guerra. Además, permite ubicar en el marco de la cultura patriarcal los determinantes masculinos que posibilitan la guerra como vía para afrontar los conflictos y diferencias. En conclusión el acompañamiento psicosocial con mujeres en situación de desplazamiento debe partir de la premisa de que la guerra afecta de manera diferente a hombres y mujeres, en la medida en que atraviesa la vida individual, familiar y colectiva de las personas, deja marcas en sus historias, modifica su modo de vida y sus expresiones. La guerra destruye, copta y recrea la acción colectiva existente al fragmentar y polarizar los referentes identitarios existentes. En este sentido, guerra y desplazamiento, son generadores de fragmentaciones espaciales y de fronteras internas, y además impulsan dinámicas de reconstrucción y construcción de referentes identitarios y territoriales. Estos se constituyen en nuevos códigos de relacionamiento social, así las personas pobladoras, hombres y mujeres, en distinta medida y con diversa responsabilidad, se van configurando como víctimas/actores de esa guerra. La guerra es tan masculina como femenina, desafortunadamente son pocos los investigadores que con las perspectiva de género acceden a interpretarla. Entonces, el termino “género” como categoría de análisis permite analizar la diferencia sexual como una construcción cultural y simultáneamente como una relación social asimétrica entre hombres y mujeres. También permite mostrar las diferentes representaciones simbólicas de la masculinidad y feminidad con respecto al actor armado, el agresor que victimiza. Pero el desplazamiento forzado, no es únicamente una consecuencia del Conflicto Armado, por cuanto al tipificarse la persona desplazada como víctima de una violación compleja de derechos humanos, víctima de un delito, víctima de una infracción al derecho internacional humanitario y víctima de un crimen de guerra que la obliga a desplazarse. Por tanto, el o ella se constituyen en titulares de todos los derechos que tiene toda víctima de un delito, de una violación a los derechos humanos y de una infracción al derecho internacional humanitario (Corte Constitucional: Sentencia SU-1150 de agosto 30 de 2000). Tampoco es adecuado desligar la gravedad de la situación humanitaria generada por el desplazamiento de las muy preocupantes fallas en la protección de la vida e integridad de las personas ciudadanas colombianas. Las amenazas, el miedo, el incendio de las viviendas, el temor de las personas que huyen por las masacres y los asesinatos, por los enfrentamientos entre los actores armados que generan violencia y afectan a la población civil junto con las desapariciones forzosas, son características del desplazamiento. La violencia generada por el Conflicto Armado interno concentra nuestra atención y preocupación, porque es el escenario principal aunque no es el único de las principales vulneraciones a los derechos humanos fundamentalmente a la vida, la libertad, la integridad física, los derechos individuales y políticos, los económicos sociales y culturales.

Se concibe el desplazamiento como el resultado de múltiples factores. Estos son los siguientes: la violencia causada por el conflicto armado, el avance paramilitar en zonas propicias a expropiar, el narcotráfico que impulsa los cultivos de coca y amapola, además, los intereses económicos y políticos que, de alguna manera, inciden en lo cultural de una población definida. Por lo tanto, requiere un tratamiento y atención diferencial, acorde a las poblaciones afectadas que tienen intereses e interpretaciones particulares con respecto, por ejemplo, a sus actividades productivas. Ello obliga a concebir el acompañamiento psicosocial desde las diferentes percepciones de las mujeres víctimas su historia y ámbitos de la vida (reproducción social, distribución del espacio social y temporal, el territorio, su modo de ocupación y organización política, social y económica, su lugar de origen y el de la ocupación, la diversidad étnica y cultural).

El acompañamiento psicosocial es un derecho de las víctimas que el Estado debe responder desde que estas son desplazadas. Requiere de estrategias y procesos integrales, que contemplan dos esferas: lo psicológico y lo social. Desde la perspectiva de lo psicológico se aborda lo emocional, lo comportamental y lo espiritual; desde la perspectiva de lo social se aborda lo económico, político, comunitario y de salud. Esta última perspectiva busca fundamentalmente la Inclusión Social. Ambas dimensiones retroalimentan el modelo de actuación que se presenta.

Este proceso de acompañamiento psicosocial, debe ser permanente y no debe concebirse como algo lineal. El modelo de actuación que se presenta es el resultado de los aprendizajes obtenidos a través del desarrollo de iniciativas de éste tipo llevadas a cabo por Pastoral Social. Ello ha permitido resignificar el sentido de cada línea de actuación, teniendo en cuenta las realidades locales que viven las mujeres vulneradas y vulnerables ante el conflicto armado.

3.4 Líneas estratégicas de actuación propuestas:

A continuación se plantean unos lineamientos estratégicos de actuación que todo proceso de acompañamiento psicosocial de mujeres en situación de desplazamiento debería contemplar:

Proceso de Sensibilización: Es un proceso que permite estar en contacto e interacción permanente con las mujeres víctimas del conflicto armado. La sensibilización busca generar apropiación de las participantes hacia el programa. Esto se operativiza con las actividades de divulgación, la inducción y el intercambio de experiencias.

Procesos de formación y desarrollo de capacidades: Esto implica *la formación en herramientas psicosociales, la atención psicosocial, la asesoría jurídica y el apoyo psicológico en emergencias.*

Proceso de Constructores de sociedad: Son actuaciones que buscan el fortalecimiento organizativo y de tejido social de las víctimas participantes participan activamente en todos los procesos de la comunidad en las esferas políticas, sociales, económicas, culturales. Este fortalecimiento organizativo las generalmente posee consecuencias positivas en su participación en diferentes esferas de su vida.

Este proceso de fortalecimiento organizativo debe hacer énfasis en dos aspectos fundamentales: *los procesos comunitarios y las redes públicas y privadas;* La primera incluye la recuperación de la memoria histórica, gestión comunitaria, y la organización grupal y comunitaria; la segunda incluye la incidencia política y privada, la integración local y regional, las redes productivas y redes de apoyo para emergencia.

Acompañamiento psicosocial en la fase de estabilización socioeconómica: La estabilización socioeconómica dentro de este programa, es una herramienta que posibilita el aseguramiento de su sustento económico y social; ambos son componentes fundamentales del programa de vida personal y comunitaria para las mujeres víctimas de desplazamiento. El acompañamiento psicosocial como actuación presente en los programas de generación de ingresos favorece a las mujeres víctimas su inserción laboral.

Por tanto, este abordaje implica dar tanta importancia a la atención psicosocial , como a la atención técnica respecto a la generación de ingresos (capacitación técnica y diferenciada en cada uno de los proyectos que se aprueben, y asesoría y acompañamiento permanente en cada una de las fases del programa)

11- Propuesta de lineamientos al Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección para las Mujeres Desplazadas¹⁷⁹

1-INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar una propuesta de lineamientos para el programa de superación de las barreras en la protección de las mujeres en situación de desplazamiento. Aunque la concepción sobre “protección” es muy amplia en este documento estaremos refiriéndonos básicamente a dos componentes de la misma:

- 1) Garantías de acceso al SNAIPD. Este es clave para la protección de la mujer ya que implica su reconocimiento como desplazada. Y, consecuentemente, ello debería significar automáticamente la satisfacción del goce efectivo de sus derechos como desplazada: el acceso a ayuda humanitaria y a los diferentes programas de vivienda, generación de ingresos, salud y educación. Por tanto, fallos en el acceso al SNAIPD o que este no tenga en cuenta la realidad de las mujeres implica la desprotección de las mismas ya que se les puede negar su status de desplazada. Y, por tanto, la no satisfacción de sus necesidades por no poder acceder a los diferentes programas. Fallos en el acceso a los diferentes programas acabados de citar y su mal funcionamiento generan riesgos a las mujeres en la medida de que no cubren sus necesidades básicas-
- 2) Garantías de acceso a las estrategias de protección del Ministerio del Interior en situaciones de inseguridad personal o grupal.

Por tanto, en el presente documento se identifican las barreras para ambos conceptos de protección y a su vez se proponen líneas de actuación que impliquen su situación.

2) IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS Y PROPUESTAS DE LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN EL ACCESO AL SNAIPD.

2.1- El analfabetismo de una significativa proporción de mujeres desplazadas, lo cual dificulta los trámites que deben efectuar para acceder a los beneficios ofrecidos por el Sistema de Atención.

Si bien, la Corte Constitucional dedica gran parte de la providencia al tema del Apoyo Educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años, la implementación de dichos programas por parte del Gobierno y posteriormente la capacitación efectiva de las mujeres son procesos que llevan un determinado tiempo. Esta realidad del analfabetismo golpea desde el principio a las mujeres desplazadas que con frecuencia presentan imperiosa necesidad de acceder rápidamente a los beneficios del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada.

Es por ello **se inste al Gobierno** para que dentro de las medidas que debe tomar para la proteger y restablecer los derechos fundamentales de nosotras las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, **adopte mecanismos que faciliten a las personas analfabetas la realización de los trámites que**

¹⁷⁹ Documento elaborado por la Fundación Nacional de Defensoras de derechos humanos de la Mujer Desplazada -Fundefem - (Andescol) y con aportes de la Red Nacional de Mujeres.

deben llevar a cabo para acceder a los diferentes programas del Sistema. Entre tales medidas podría considerarse **la contratación de asesores o la asignación de funcionarios de las instituciones del sistema, para que orienten a este sector de la población. Así mismo, la implementación de mecanismos expeditos de recepción de datos y la construcción de materiales informativos que puedan ser entendidos por personas que no sepan leer ni escribir.**

2.2- La falta de documentos importantes como las identificaciones de ellas y de sus familias y los diversos registros que se exigen en numerosas entidades, generada por el hecho mismo del desplazamiento

Consideramos que no sólo el Gobierno Nacional debe implementar medidas en este punto, sino también la propia Registraduría General de la Nación, quien puede tener los elementos y herramientas que sean necesarios para adoptar un mecanismo de actualización de registro, reconstrucción de historial del Estado civil o de certificación de datos personales básicos;

Sugerimos la creación de una oficina especial para estos efectos, integrada al SNAIPD. Y así mismo, la eliminación de la exigencia de cierta documentación para que la persona sea atendida en espacios como los educativos o de salud, y /o la admisión de documentación alternativa.

3- Los problemas referentes a los títulos de propiedad

Por la formación cultural y ancestral, el hombre siempre es el que negocia la compra y venta de propiedades inmuebles. Por lo cual, por su falta de experiencia, la mujer es más proclive a perder sus propiedades en el marco del desplazamiento. Es despojada de su legitimación de poseedora de la tierra y, por tanto, pierde su posibilidad de denunciar fraudes y otros delitos contra la propiedad, por no figurar en los títulos de dominio.

Solicitamos que se expida la normatividad jurídica oportuna para hacer posible que las mujeres puedan presentar este tipo de denuncias con la simple prueba de que son esposas o compañeras permanentes de los titulares de las tierras.

4- La gran cantidad de mujeres víctimas del desplazamiento que pertenecen a comunidades indígenas o afrodescendientes, que por su condición étnica se incrementan sus numerosas dificultades para acceder al Sistema de Atención a la Población Desplazada.

5-La inexperiencia y el bajo nivel de escolaridad de las mujeres procedentes de zonas rurales, que al llegar a la ciudad no encuentran facilidades para movilizarse ni llegar a las instituciones que conforman el Sistema de Atención.

Por estos mismos factores estas mujeres no denuncian la vulneración de sus derechos ni exigen su cumplimiento.

Sugerimos que se **mejoren las estrategias de divulgación e información sobre los lugares de los entes de atención a la población en situación de desplazamiento y sobre las rutas de acceso a las instituciones responsables de satisfacer el goce efectivo de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento.** Algunas de estas sugerencias son las siguientes:

- a) Ubicar a las UAO en lugares de fácil acceso para la población en situación de desplazamiento.
- b) Instalar unidades móviles informativas acerca de las UAO y las rutas de acceso para la satisfacción de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento.

c) Ampliar los equipos de las UAO con el fin de garantizar un acompañamiento personalizado a las personas que se registran como desplazadas, y en concreto, a las mujeres. Este acompañamiento tendría la función de generar un espacio más interactivo con las personas desplazadas y, por tanto, de mayor calidad informativa así como de facilitarles el acceso a los diferentes entes del SNAIPD en función de sus necesidades.

d) Que la Policía Nacional adquiriera una función de apoyo a la divulgación de las UAO y rutas en función de las necesidades de las personas desplazadas.

6- La falta de funcionarios capacitados para dar trato humano y adecuado a las mujeres víctimas del desplazamiento.

A menudo los funcionarios incurren en omisiones, presunciones injustificadas de mala fe, malos tratos, etc. Consideramos que esta tendencia generalizada dentro de los funcionarios públicos obedece a que ellos mismos desconocen las normas y la jurisprudencia en materia de derechos humanos.

Sugerimos **al Gobierno Nacional y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social el establecimiento de determinados criterios de selección de persona que incluya una formación idónea en normatividad nacional e internacional en materia de Derechos Humanos, y determinadas calidades humanas.**

Así mismo, **le solicitamos a la la Procuraduría General de la Nación en su función de super vigilancia que implemente un sistema de sanciones disciplinarias**, de protocolos de atención y otras medidas que produzcan un cambio en la forma como las mujeres desplazadas somos atendidas tanto en las oficinas de Acción Social y del SNAIPD como en otras entidades como la Fiscalía, la Policía, las personerías, etc.

7-La ausencia de control en el deficiente servicio prestado en algunas UAO.

A pesar de los horarios establecidos y de los parámetros elementales para la atención, no se siguen protocolos, no se abren puntualmente las oficinas, se hace incurrir en gastos y esfuerzos extraordinarios a las interesadas, se desconocen situaciones de manifiesta necesidad, etc.

Sugerimos una triple estrategia para superar esta barrera que es la siguiente: formación permanente de las personas funcionarias en habilidades, actitudes y capacidades personales para que estas mejoren su trato; **inclusión de criterios de selección del personal en los convenios con las operadoras** como los siguientes: el nivel de sensibilidad y motivación en el trato con población en desplazamiento, nivel de conocimiento sobre el marco de derechos humanos de las mujeres; y aumento de los equipos que atienden a las personas desplazadas.

8- Desconocimiento por parte de los mismos funcionarios del Sistema de Atención, de la calidad de cabeza de familia que poseen muchas mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Solicitamos al SNAIPD establecer un orden de criterios para la priorización de la atención de este sector de la población, tanto en los turnos como en la asignación de programas donde una de ellas sean las mujeres cabeza de familia. Sería deseable que se tuvieran en cuenta diferentes criterios de priorización como el número de hijos menores de edad de las mujeres, la edad, el grado de instrucción, el rol familiar, haber sufrido otras violencias conexas al desplazamiento, pertenecer a algún grupo étnico y otros factores determinantes en sus condiciones de vulnerabilidad que dificultan su labor de llevar adelante a las familias que están a su cargo.

Exigimos al SNAIPD la inclusión de todo el núcleo familiar en los correspondientes registros de población desplazada, SISBÉN, etc.

9-La discriminación que han sufrido algunas víctimas en hospitales y centros de atención en salud, por el hecho de ser mujeres, desplazadas por la violencia y pertenecientes algún grupo étnico.

La discriminación ha implicado la negación del acceso a los servicios necesitados

Exigimos a la Procuraduría y, otros entes responsables la implementación de un sistema de sanciones para el personal que atiende a la población en situación de desplazamiento e incurra en este tipo de omisiones discriminatorias. Así mismo, la adopción de un trámite expedito de quejas por estas situaciones en las secretarías de salud y educación (donde mayoritariamente son discriminadas las mujeres desplazadas).

Exigimos a Acción Social y a los entes responsables de la salud de la población en situación de desplazamiento que garanticen la atención médica para la población desplazada, con base en la presunción constitucional de la buena fe, y con la sola presentación de la Carta de desplazamiento o la declaración ante personería, como requisito.

- Que el Ministerio de Educación genere las estrategias pertinentes para que las mujeres en situación de desplazamiento consigan cupos en los colegios para sus hijos. La falta de la documentación completa genera el no recibimiento de los menores en los establecimientos educativos.

- Que el Snaipd no niegue los beneficios de la AHE y el acceso a programas a aquellas víctimas que trabajan, y a pesar de ello, no han alcanzado la estabilización socioeconómica.

3-IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS EN EL ACCESO AL PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN SITUACIONES DE INSEGURIDAD PERSONAL O GRUPAL

A continuación se van a sugerir lineamientos de actuación en relación a tres niveles de actuación:

3.1.Respecto a la institucionalidad del sistema de protección para mujeres desplazadas:

Mejorar el sistema de comunicación entre las oficinas de derechos humanos de las diferentes instituciones del SNAIPD. Este debe estar activo las 24 horas del día en caso de alguna urgencia.

Que las medidas de protección se apliquen bajo el principio de celeridad, eficiencia y eficacia.

Que se reconozca el desplazamiento intra-urbano y se apliquen las medidas de protección establecidas por el programa según lo exigido en el Auto 200/2007.

Articulación del programa protección al SNAIPD y los comité locales, distrital y departamentales.

Que se cree un CRER Municipal y Departamental que permita la articulación del programa de protección a Población Desplazada.

Que se reconozca la participación del sector mujeres ente el CRER o se cree un CRER que atienda específicamente los tema de seguridad de las mujeres victimas del Desplazamiento Forzado.

Que las medidas de Protección se apliquen en condiciones de equidad e igualdad, en caso que se requiera medidas extremas de seguridad se contemple el apoyo para salir del país.

3.2. Respetto a la información

Que se diseñe una ruta de atención inmediata, donde se de a conocer cuales son las instituciones responsables de recibir las denuncias por amenazas, sin que los requisitos exigidos por las instituciones se constituyan en un riesgo mas para las mujeres que exigen protección.

3.3. Respetto a la atención

Que la protección para lideresas o demás mujeres de la organización sea permanente mientras se demuestre un trabajo organizativo en defensa de los derechos de la población desplazada.

Que los niveles des riesgo no constituyan el principal criterio para la protección a las mujeres victimas del desplazamiento forzado.

Brindar las medidas de protección a las diferentes lideresas en sus lugares de permanencia.

Que todas las lideresas con trabajo reconocido cuenten como mínimo con un medio de comunicación que les permita informar a las autoridades competentes de cualquier amenaza contra su vida o alguna asociada de cualquier otra organización.

La presunción de riesgo contra la vida debe constituirse como el primer criterio de protección a lideresas o aquellas mujeres que requieran la protección.

Que se establezca como medida de protección apoyo de transporte a líderesas o mujeres asociadas que requieran esta medida de protección.

Para la realización de eventos programados por las organizaciones se cuente con apoyo logístico, seguridad y acompañamiento por parte del programa.

Que las violaciones sexuales se consideren como hechos de amenaza contra la integridad de las Mujeres.

Que se diseñe un programa integral para la protección a las mujeres y sus hijos menores desplazados, como grupo poblacional de mayor vulnerabilidad en el marco de enfoque y trato diferencial.

Que la vivienda y la generación de ingresos se constituyan en las principales fases de protección a las Mujeres Desplazadas.

C-Anexo.

1- Documento elaborado por la Red Nacional de Mujeres Desplazadas, que entre otros, nutrió los anteriores programas.

PRESENTACIÓN

En el marco del desarrollo del Auto 092 de 2008 emitido por la Corte Constitucional, y gracias al apoyo de la Universidad Pontificie Javeriana y la cooperación valiosa de las organizaciones de mujeres victimas del desplazamiento forzado, La Red Nacional de Mujeres desplazadas presenta una propuesta con mirada nacional de acuerdo a lo recogido en distintos eventos de mujeres y procesos participativos de construcción de propuestas de política pública por parte de las mujeres victimas del desplazamiento forzado en Colombia.

En esta propuesta se recogen las expectativas de las mujeres desplazadas frente al cumplimiento de los derechos y el goce efectivo de los mismos en los diferentes componentes y líneas de acción como es: La salud, tierras, educación, participación, verdad, justicia y reparación, protección, prevención y violencia sexual.

El **enfoque de esta propuesta de política pública** se apoya en el punto de vista, interpretación y perspectiva de las mujeres desplazadas para la comprensión de cómo el desplazamiento y sus condiciones afectan y repercuten en la vida de las mujeres y sus familias en distintos aspectos relacionados con la dignidad de sus condiciones de existencia, derechos, valores, y principios como mujeres. También se soporta en evidencias sobre los problemas y las acciones que mejor deban ser desarrolladas para superar la actual situación.

1. Fundamentos de la política

El Estado debe reconocer la existencia del conflicto armado interno, el desplazamiento forzado por la violencia como un delito de lesa humanidad y crimen de guerra. Por tanto, el fundamento de cualquier política orientadas a las mujeres en situación de desplazamiento forzado, debe partir de garantizar la paz en todo el territorio nacional, reconocer el estatus de refugiado interno de los desplazados, garantizar el derecho a la memoria (histórica, geográfica, fotográfica, cultural), la verdad judicial e histórica, la justicia, la reparación individual y colectiva, el goce efectivo de todos los derechos y la no repetición.

1.1. Valores:

- **Respeto a la vida**, a la dignidad humana, del otro, la otra, y su diversidad
- **Solidaridad**, en términos del apoyo del Estado y de los particulares para el desarrollo de las iniciativas de las mujeres.

- **No discriminación**, de las mujeres por su condición de género, desplazamiento, condición religiosa y pertenencia étnica.

- **Unidad**, perseverancia y responsabilidad en la lucha por la consecución y materialización de los derechos comunes, respetado y acogiendo las diferencias como mujeres y desplazadas con distinta condición étnica y de generación.

- **Libertad** entendida como autonomía para movilizarse, expresarse y capacidad para tomar decisiones en la defensa de los derechos propios.
- **Igualdad** como ciudadanas sujetas de derechos.
- **Reconocimiento** de las diferencias y libertades culturales, de género, etnia y generación, de costumbres, modos de vida y valores de las mujeres y comunidades de mujeres.
- **Garantía de los derechos** civiles, sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, como condición para la materialización de la dignidad de la vida y la realización como mujeres libres, autónomas y productivas.
- **Vida digna** como mujeres en términos de las condiciones que garanticen una existencia, a nosotras y a nuestras familias, en correspondencia con nuestra condición de seres humanos con identidad de género, étnica y de generaciones.
- **Justicia social** en la satisfacción de las necesidades de las mujeres desplazadas y de sus familias con base en un enfoque redistributivo de los recursos y garantías sociales y económicas para la materialización de una dignidad de la vida.

1.2. Principios:

- **Universalidad de los derechos** de las mujeres, civiles, económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos.
- **Enfoque diferencial** frente a nuestra situación de mujeres desplazadas y frente a nuestros derechos de género, etnia y generación e **Interculturalidad** respetando los principios, usos y costumbres de cada comunidad, su unidad de pensamiento, defensa de la madre tierra, autonomía en el territorio y de la autoridad tradicional.
- **Equidad** entendida como igualdad de oportunidades para disfrutar de las garantías y beneficios de la riqueza social en un marco de igualdad en el acceso a tales garantías y beneficios, según las condiciones y necesidades de las mujeres desplazadas
- **Integralidad** en la materialización del conjunto de derechos frente a nuestras necesidades como mujeres víctimas del conflicto armado interno.
- .- **Intersectorialidad** en la respuesta del estado en todas sus dimensiones y niveles de acción frente a las necesidades integrales de las mujeres víctimas del desplazamiento y frente a los factores determinantes de las situaciones de injusticia y discriminación.
- **Calidad** en la respuesta integral a las necesidades y trato digno.
- **Participación y movilización autónoma** de las mujeres en un marco de reconocimiento de sus derechos y de interlocución paritaria frente a las instituciones del estado para la incidencia efectiva en la toma de decisiones, la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

2. ORIENTACIONES PRINCIPALES DE LA POLÍTICA

Avanzar en la restitución de todos los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado; particularmente del derecho a una vida digna, libre de discriminaciones como mujeres y desplazadas, de abusos sexuales, de maltrato y explotación de todo tipo, de reconocimiento de los derechos de género como un derecho humano fundamental, en el marco de los Derechos Humanos económicos, sociales y culturales DESC interdependientes y del Derecho Internacional Humanitario DIH.

Un enfoque de equidad tendiente a disminuir o eliminar las desigualdades evitables e injustas entre los grupos sociales y a garantizar igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios sociales en general.

Un enfoque de reconocimiento de nuestras diferencias de género, étnicas y de generación como mujeres desplazadas.

3. OBJETIVO GENERAL

Garantizar la protección y materialización de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por la violencia a nivel nacional en su doble condición de mujeres y de víctimas, promocionando sus condiciones de vida y de calidad de vida, propiciando el reconocimiento de la diversidad étnica, de género y generación, mediante acciones con enfoques sectoriales intersectoriales, en un marco general de garantía del derecho a la vida, a la seguridad social, a la participación y al reconocimiento, y de los derechos particulares como víctimas del conflicto armado prevalente en Colombia.

Objetivos específicos:

1. Desarrollar programas de Prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.

Líneas de acción:

Diseñar e implementar programas especializados en atención integral, Psicológica, moral y física, a mujeres (niñas, adolescentes, adultas) que han sido víctimas de alguna, o algunas de las distintas formas de violencia sexual durante el conflicto o como consecuencia del desplazamiento.

Garantizar atención preferente a situaciones de embarazo no deseado como consecuencia del conflicto y del desplazamiento, de acuerdo a las normas legales vigentes y con los valores y tradiciones culturales familiares.

Garantizar, de acuerdo con las normas del derecho internacional humanitario y con las normas relacionadas con los derechos de las mujeres, apoyo integral a aquellas familias o personas que hayan tenido hijos como consecuencia de hechos de violencia sexual en el marco del conflicto y del desplazamiento.

Penalización ejemplar para los violadores (actores del conflicto, miembros de la fuerza pública, y otros) por vía de la justicia penal, sin rebaja de pena.

Educación en sexualidad, salud sexual y reproductiva, orientado a todo el grupo

familiar, teniendo en cuenta los valores y cultura del mismo, y las condiciones del nuevo contexto de las personas en situación de desplazamiento (autoprotección, amor a sí mismo). Estas acciones se deben realizar desde la fase de ayuda humanitaria de emergencia.

2. Desarrollar programas de prevención de la violencia intrafamiliar y comunitaria contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.

Líneas de acción:

Atención integral al núcleo familiar, con igualdad de oportunidades y equidad en el acceso a los servicios integrales de salud, vivienda, trabajo, educación, proyecto productivos sostenibles, atención psicosocial y atención humanitaria de emergencia.

Diseñar e implementar una cátedra en escuelas y colegios públicos y privados sobre los problemas de violencia sexual por motivo del conflicto, en el desplazamiento e intrafamiliar.

Desarrollar programas educativos para la prevención de la ocurrencia de hechos de violencia sexual entre miembros de la fuerza pública y demás actores del conflicto.

Promover que se le de atención prioritaria y oportuna a las denuncias Sobre violencia sexual e intrafamiliar en todas las instituciones receptoras de las mismas (Comisarías de familias, ICBF, URIS, casas de Justicia) y en aquellas encargadas de remitir los casos.

Que la atención a mujeres víctimas de violencia sexual no se limiten a un tiempo determinado de denuncia.

Desarrollar programas de consejería en las instituciones Educativas y cuidadoras, tanto públicas como privadas, sobre prevención y manejo de situaciones de violencia sexual e intrafamiliar.

Desarrollar un sistema de alertas tempranas con participación social y protección de la identidad de los denunciantes de los sitios y personas que propicien o encubran hechos y situaciones de violencia sexual.

3. Desarrollar programas de prevención y de promoción de la salud de las mujeres desplazadas.

Líneas de acción:

Diseñar programas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud de las mujeres desplazadas que partan de la diferencia cultural de las mismas, según

su pertenencia étnica (indígenas, afros) y que sean implementados a nivel rural y urbano en toda la nación.

Desarrollar brigadas de Salud al Barrio orientadas a la salud de la Mujer en situación de desplazamiento.

Diseñar programas de promoción y prevención sobre violencia sexual e intrafamiliar a nivel de escuelas y colegios públicos y privados, albergues, instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud, UAOs, a través de los programas de la secretarías de integración social.

Que el distrito construya o utilice los bienes muebles e inmuebles incautados a los victimarios, o sometidos a extinción de dominio, como albergues temporales para poblaciones en situación de desplazamiento, en zonas estratégicas de recepción. Estos bienes deben ser entregados para su manejo a las organizaciones en situación de desplazamiento debidamente saneados y dotados con los elementos indispensables para su adecuado funcionamiento. Además, las Alcaldías, Gobernaciones y Acción Social deben garantizar, apoyar y acompañar el proceso de funcionamiento de los albergues y poner en practica programas que garanticen su adecuada gestión, sostenibilidad y otros relacionados con los programas de apoyo de emergencia.

A partir de los albergues se debe garantizar la atención integral en salud, (promoción, prevención, curación, rehabilitación), inducción sobre la ciudad, educación sobre los derechos y deberes, conocimiento de la ruta de atención, y otros apoyos en vestido para la adecuada adaptación a la Ciudad.

4. Desarrollar programas de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar, de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas y de prevención de la explotación domestica y laboral de la mujer desplazada.

Líneas de acción:

Un salario mínimo a las familias con hijos en condición de discapacidad, y desarrollo de programas de atención integral en salud, educación, rehabilitación, con garantía de transporte gratuito hasta las instituciones donde se les prestan la atención y educación a los niños discapacitados.

Incrementar las rutas de transporte gratuito a los servicios de atención primaria de salud y de atención especializada y/o hospitalaria, con especial preferencia por los puntos de atención más cercanos a los sitios de residencia de las mujeres, que beneficie a discapacitadas, maternas, y adultas mayores y otras mujeres con enfermedades crónicas discapacitante.

Convenios con empresas privadas y públicas para generar trabajo digno acorde a las capacidades de las mujeres, a las cabezas de hogar, con garantía de cuidado de los hijos dentro de la empresa o en sala cunas y guardería infantiles subsidiadas por las empresas o el Estado.

Promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el cuidado de las personas discapacitadas, hijos e hijas, enfermos crónicos, y demás tareas del hogar.

Promover el empoderamiento (generar capacidades y autonomía) del núcleo familiar de las mujeres desplazadas de tal modo que les permita romper con las relaciones de dependencia frente al estado o frente a otros miembros de la familia (padres, hermanos) y propicie posibilidades de generación autónoma de iniciativas de autosostenibilidad mediante la búsqueda de empleos o generación de proyectos productivos.

Aprovechar la experiencia, habilidades y capacidades de las mujeres adultas mayores que deseen trabajar, ofreciendo oportunidades de empleo digno bien remunerado y con jornadas laborales acorde a las capacidades físicas y mentales de las mujeres desplazadas adultas mayores.

Promover la igualdad de mujeres y hombres frente al acceso al trabajo, a cargos de responsabilidad pública, a proyectos productivos, la equidad de ingresos salariales (igual remuneración para iguales cargos).

Promover el acceso de las mujeres a la educación y capacitación para el empleo, el desempeño de cargos de responsabilidad pública, la dirección de proyectos productivos sostenibles, sin discriminar por razones del desplazamiento y de la edad.

Reconocimiento del trabajo doméstico de las mujeres desplazadas en el propio hogar mediante el pago de la jornada de trabajo doméstico con al menos un salario mínimo legal vigente.

5. Desarrollar el programa de acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.

Líneas de acción:

Promover e implementar programas de recreación para las mujeres desplazadas y sus familias con acceso gratuito a sitios de recreación públicos y privados, a cargo de las instituciones del gobierno, cajas de compensación familiar y las empresas.

Subsidiar el desarrollo de actividades recreativas especiales para las mujeres con discapacidad que desarrollan organizaciones de mujeres.

Establecer redes de apoyos institucionales y sociales

Establecer programas permanentes de atención psicológica y social inmediata para mujeres desplazadas y sus familias frente al manejo del estrés postraumático desde el momento que lleguen a la ciudad.

Rescate de las fortalezas que las mujeres traen, lo que han construido en su historia de vida, potenciarlos en la situación como mujer desplazada.

La atención psicosocial que posibilite el desarrollo de fortalezas, de esperanza, compartir experiencias positivas, abrirse paso a una nueva vida, y desarrollarse como mujeres exitosas.

Establecer programas de Salud Mental.

Transformación de los programa de de atención psicosocial que supere la instrumentalización en su fase del momento de llorar, haciéndolo un proceso más profundo, más libre, y que permita el acceso a consejería individual, familiar y social que sea necesario.

La titularidad de los derechos como población en situación de desplazamiento recaiga sobre la familia, y no solo sobre el que hace la denuncia. En caso de desintegración del núcleo familiar del declarante, debe haber protección preferente a la mujer, sus hijos y personas que dependan del grupo familiar.

6. Desarrollar el programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años

Líneas de acción:

Elaborar un programa nacional y gratuito de alfabetización de todas las mujeres que no saben leer ni escribir en horarios que no las exponga a la violencia ni a ningún tipo de maltrato, abuso o irrespeto, de tal manera que se erradique el analfabetismo entre las mujeres víctimas del desplazamiento.

Montar un programa de alfabetización por radio para facilitar el acceso a la Alfabetización de las mujeres campesinas que viven en zonas rurales dispersas o en municipios que no cuentan con programas y tecnologías apropiadas.

Promover información, amplia difusión y comunicación apropiada de los programas de alfabetización para garantizar la vinculación a los mismos de las mujeres analfabetas.

Promover que las organizaciones de mujeres presenten propuestas de alfabetización y apoyar financieramente el desarrollo de las mismas.

Acompañar la alfabetización de procesos de soporte psicológico, subsidios de transporte y de otros incentivos que garanticen la permanencia.

Promover entre las mujeres desplazadas la importancia de que las mujeres y todos los miembros de la familia se vinculen a programas de estudio y alfabetización.

Garantizar el acceso a la educación en todos los niveles educativos (primaria, secundaria, técnica y superior) en forma gratuita a nivel nacional para las mujeres en situación de desplazamiento.

Implementar la validación del bachillerato para las mujeres adultas en condición de desplazamiento.

Promover el acceso gratuito de las mujeres desplazadas a los programas de capacitación técnica y tecnológica del Sena, garantizando que los costos de matrícula (exámenes de laboratorio clínico, etc) y de permanencia (uniformes, transporte, materiales, útiles, libros, etc.) sean asumidos por el estado.

En el marco de las acciones afirmativas y de enfoque diferencial garantizar un número suficiente de cupos especiales (oferta cerrada) de acceso a los programas técnicos y tecnológicos para las mujeres desplazadas, sin sometimiento a condiciones de concurso abierto, y respetando los usos y costumbres de las mujeres indígenas y afro-descendientes.

Garantizar que los horarios de clases sean apropiados a las condiciones de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Que el fondo Emprender y el Sena establezcan un convenio patrocinado con las Gobernaciones y alcaldías municipales, en el cual la capacitación de las mujeres este acompañada de proyectos productivos financiables y con un enfoque diferencial.

Garantizar educación especial para los niños discapacitados de mujeres desplazadas.

Para las mujeres indígenas y afro-colombianas garantizar la educación de acuerdo a sus usos y costumbres, permitiendo que sus educadores sean de la misma etnia en todos los casos.

Establecer modalidades especiales de educación a distancia y semi-presencial para las mujeres en situación de desplazamiento en todos los niveles educativos en donde ello sea posible.

Establecer un programa de enseñanza gratuita de otras lenguas (inglés, francés, etc) para las mujeres en situación de desplazamiento

Establecer un programa especial de formación en las tradiciones, usos y costumbres de las mujeres con pertenencia étnica que incluya especialmente cursos sobre la lengua de origen y de las actividades laborales propias

7. Desarrollar programa de acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas

Líneas de acción:

El programa de entrega de tierras por el INCODER debe ser de fácil acceso para las mujeres.

Tierras suficientes y productivas

En la cantidad de tierras entregadas por el INCODER, las mujeres deben ser titulares; teniendo en cuenta la equidad de género y enfoque diferencial.

Garantizar que en el marco de los programas de entrega y devolución de tierras a las víctimas del desplazamiento, se otorgue una cantidad equitativa de tierras productivas a las mujeres desplazadas, apoyo en créditos de fácil acceso (período de gracia de cinco (5) años y bajos intereses, apoyo técnico, subsidio para la adquisición de maquinas y herramientas de trabajo, y facilidades para la comercialización de los productos.

Que en el marco de los programas de entrega de tierras se garantice la libertad de elección de las mujeres beneficiarias, y el respeto por la decisión de disfrute de propiedad individual o colectiva del bien entregado.

Una vez seleccionado el terreno, el estado a través de las instituciones pertinentes debe desarrollar todos los estudios requeridos para la asignación del terreno, asumir los gastos por registros, desarrollo de proyectos productivos, estudios de créditos y de asistencia técnica que permitan que la entrega del terreno a las mujeres desplazadas se haga efectivo y garantice el disfrute al derecho a la tierra.

Que el estado sancione la ley que indemniza por lucro cesante de los bienes abandonados de las mujeres desplazadas y que se implemente la situación de urgencia manifiesta ante la inexistencia de una segunda convocatoria para entrega de tierras con proyectos productivos sostenibles (Indemnización)

Que se invite a la Red Nacional de de Mujeres desplazadas a participar en el comité establecido para la asignación de tierras.

Que la asignación de estas tierras sea específicamente para mujeres desplazadas y no en conjunto con otros grupos poblacionales.

Que se establezcan mecanismos de priorización para la entrega de terrenos para las mujeres desplazadas, teniendo en cuenta criterios como: Número de hijos, discapacidad, madre soltera, madres menores de edad, o pertenencia étnica entre otras.

Que el estado al entregar las tierras no establezca topes por costos de fanegada o hectárea y respete la libre elección que ha hecho el beneficiario.

Que se reconozca la posesión ancestral sobre las tierras (aún de las que no se tengan escrituras) y se exploren los mecanismos para su legitimación.

Que las convocatorias para las postulaciones al acceso a tierras se haga de manera permanente.

8. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición.

Líneas de acción:

Reconocer a todas las mujeres en situación de desplazamiento el carácter de víctimas del conflicto y como tal sujetas de derecho de todos los beneficios aplicables a las víctimas del conflicto interno armado.

Que la corte constitucional asuma la defensa del carácter de víctimas de las mujeres en situación de desplazamiento ante los organismos nacionales e internacionales pertinentes instaurando las acciones judiciales a que haya lugar para que el gobierno Colombiano reconozca a las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado interno y no simplemente como desplazadas.

Que se reformule el decreto 1290 del año 2007 reconociendo el carácter de víctimas de las mujeres desplazadas y dándoles prioridad para los procesos de justicia, verdad reparación y no repetición.

9. Desarrollar el programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.

Líneas de acción:

Promover la participación igualitaria de las mujeres desplazadas en los escenarios estatales de toma de decisiones políticas (cuerpos colegiados, instituciones del gobierno, mesas nacionales de interlocución entre el gobierno y las organizaciones de población desplazada entre otros) y en los procesos de formulación, implementación seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Promover la participación igualitaria de las mujeres desplazadas en las instancias de gestión de todo tipo de instituciones del gobierno y del estado en general.

Que la prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes comience por la promoción del respeto, debido trato, reconocimiento como víctimas y de los derechos como desplazadas por parte de todos los funcionarios de las instituciones del estado.

Que se garantice el cumplimiento de las normas establecidas por la corte constitucional (auto 200, acuerdo 02) para la protección, participación y demás derechos de las mujeres desplazadas.

Incluir a las mujeres desplazadas líderes amenazadas o sometidas a situaciones de violencia en función de sus actividades de liderazgo en los programas de protección a líderes del Ministerio del interior y de justicia, y que la presunción de riesgo se mantenga hasta que no exista ninguna amenaza percibida por las líderes o miembros de las organizaciones en las que se ejerce el liderazgo.

Que los estudios de la situación de riesgo de violencia en contra de las mujeres líderes se hagan con la participación de mujeres delegadas de las organizaciones a las que éstas pertenecen, y que sus resultados sean entregados al CRER, con la debida constancia a la persona amenazada de que ha sido entregado.

Que la Corte constitucional haga un seguimiento y evaluación del Auto 092/2008 y demás normas establecidas de protección de los derechos a las mujeres desplazada y otras disposiciones de la corte constitucional, y proceda a la judicialización del gobierno en caso de incumplimiento.

Garantizar la participación igualitaria de las mujeres desplazadas en los procesos de toma de decisiones económicas para la asignación de subsidios, proyectos productivos, programas de empleo, entrega de tierras, reconocimiento de los bienes perdidos, construcción de los planes de desarrollo y demás actividades económicas orientadas a la generación de ingresos y bienestar.

Apoyar y garantizar el desarrollo autónomo y fortalecimiento de las organizaciones de mujeres desplazadas facilitando espacios y equipos para su funcionamiento, actividades de capacitación y formación en liderazgo, apoyo económico a las organizaciones y desarrollo de medios de comunicación autónomos.

Garantizar que en los procesos de formulación y contenido de las políticas públicas de mujer y género, las mujeres desplazadas tengan identidad propia y diferencial dada su doble condición de víctimas como desplazadas y discriminación de género.

Que se incluya en los estudios de evaluación de riesgos y en los programas de protección, las amenazas y situaciones de violencia sexual contra las mujeres líderes y/o miembros de su familia.

10. Desarrollar el programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

Que la protección para lideresas o demás mujeres de la organización sea permanente mientras se demuestre un trabajo organizativo en defensa de los derechos de la población desplazada.

Que los niveles de riesgo no constituyan el principal criterio para la protección a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Brindar las medidas de protección a las diferentes lideresas en sus lugares de permanencia.

Mejorar el sistema de comunicación entre las oficinas de derechos humanos de las diferentes instituciones del sistema y las beneficiarias de medios de comunicación, este debe estar activo las 24 horas del día en caso de alguna urgencia.

Que todas las lideresas con trabajo reconocido cuenten como mínimo con un medio de comunicación que les permita informar a las autoridades competentes de cualquier amenaza contra su vida o alguna asociada de cualquier otra organización.

La presunción de riesgo contra la vida debe constituirse como el primer criterio de protección a lideresas o aquellas mujeres que requieran la protección.

Que las medidas de protección se apliquen bajo el principio de celeridad, eficiencia y eficacia.

Que se reconozca el desplazamiento intra-urbano y se apliquen las medidas de protección establecidas por el programa según lo exigido en el Auto 200/2007.

Que se establezca como medida de protección a poyo de transporte a lideresas o mujeres asociadas que requieran esta medida de protección.

Para la realización de eventos Programados por las organizaciones se cuente con apoyo logístico, seguridad y acompañamiento por parte del programa.

Articulación del programa protección al SNAIPD y los comité locales, distrital y departamentales.

Que se cree un CRER Municipal y Departamental que permita la articulación del programa de protección a Población Desplazada.

Que las violaciones sexuales se consideren como hechos de amenaza contra la integridad de las Mujeres.

Que se diseñe un programa integral para la protección a las mujeres y sus hijos menores desplazados, como grupo poblacional de mayor vulnerabilidad en el marco de enfoque y trato diferencial.

Que se reconozca la participación del sector mujeres ente el CRER o se cree un CRER que atienda específicamente los tema de seguridad de las mujeres victimas del Desplazamiento Forzado.

Que las medidas de Protección se apliquen en condiciones de equidad e igualdad, en caso que se requiera medidas extremas de seguridad se contemple el apoyo para salir del país.

Que la vivienda y la productividad se constituyan en las principales fases de protección a las Mujeres Desplazadas.

Que se diseñe una ruta de atención inmediata, donde se de a conocer cuales son las instituciones responsables de recibir las denuncias por amenazas, sin que los requisitos exigidos por las instituciones se constituyan en un riesgo mas para las mujeres que exigen protección.

4. ESTRATEGIAS PARA LA ADOPCIÓN, GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA:

1. Que las instituciones del Estado en todos sus niveles actúe de forma coordinada en aspectos de financiación, gestión, implementación, Adopción y seguimiento a la política pública, desarrollando mecanismos como la gestión social integral.
2. Promover el empoderamiento de las mujeres desplazadas, facilitar su organización, movilización y participación.
3. Las mujeres en situación de desplazamiento se apropiaran de la propuesta y crearan un comité de veeduría para exigir el cumplimiento de la misma.
4. Generar presupuestos compartidos entre las distintas instituciones (Municipales, Departamentales y Nacionales) para financiar las actividades y recursos que se requieran para la implementación de la política pública.
5. Establecer un sistema de información, con indicadores de goce de los derechos, materialización de los objetivos y líneas de acción de la política con indicadores y orientación de género.
6. Promover espacios de de difusión y discusión de los derechos de las mujeres victimas del desplazamiento forzado ante organismos nacionales e internacionales y la entrega a las cortes internaciones (Penales, de opinión, ética y otras)

5. INDICADORES

Estos indicadores serán definidos una vez se concerté el documento final de diseño de la política.

Líneas identificadas

- Avances en la atención diferencial
- Goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento
- Mejoramiento de los mecanismos y oportunidades de participación
- Avances en la reparación

2-Documento de aportes de la Liga de Mujeres a la globalidad de los programas.

**DOCUMENTO DE PROPUESTAS DE LA
LIGA DE MUJERES DEPLAZADAS
PARA LA IMPLEMENTACION DE LOS 13 PROGRAMAS**

**DE POLITICAS PUBLICA PARA MUJERES VICTIMAS DEL DELITO DE
DESPLAZAMIENTO FORZADO
DEFINIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL
EN EL AUTO 092 DEL 2008**

La Liga de Mujeres Desplazadas LMD en razón de su experiencia de trabajo la cual ha venido desarrollando desde hace más de diez años y con la ha identificado los vacíos existentes en la política publica para la atención de la población desplazada, que además carecen de un enfoque diferencial de género que contrarresten efectivamente los riesgos e impactos de las mujeres en el marco del conflicto armado.

La **LMD** elabora e implementa su propia estrategia de trabajo conjuntamente con el Observatorio de Genero Democracia y Derechos Humanos **OGDHH** a través de una estrategia denominada: Gestión Participación Incidencia en Políticas Publicas, que se desarrolla en los municipios de Turbaco, Carmen de Bolívar y San Jacinto y en el Cartagena, y con el cual se ha llevado a cabo un modelo de desarrollo que puede servir como experiencia para fortalecer el trabajo de otras organizaciones de mujeres puesto que ha logrado empoderar a mujeres victimas del desplazamiento, madres comunitarias, líderes de población desplazadas, ediles, a través de la formación en Derechos Humanos, Derecho Internacional, Humanitario Participación en el Control Social a la Gestión Publica Política Publica con Enfoque diferencial de Genero y Política Publica con Enfoque en Derechos Humanos entre otros, formación que es puesta en practica con el desarrollo de acciones de gestión, veeduría y participación ciudadana.

Gracias al conocimiento y herramientas adquiridas hemos cambiado la historia, en especial la del municipio de Turbaco, en donde se encuentra la Ciudad de las Mujeres que es el resultado del proyecto Sueño de vida digna, es una reubicación en vivienda de más de 500 personas, liderada por el proceso social de las mujeres asociadas a la LMD. Es el proyecto más emblemático de la organización¹⁸⁰, está ubicada en el Municipio de Turbaco Bolívar, es una propuesta integral de estabilización socioeconómica, participación democrática y justicia de género, en torno a la construcción de viviendas dignas para las mujeres desplazadas y sus familias, ha sido atacada varias veces por paramilitares armados al margen de la ley. Allí, la organización ha sido víctima de asesinatos, desapariciones forzadas, robo de ayuda humanitaria, amenazas, contra sus líderes por encapuchados armados, amenazas contra mimbras de base de la organización; incendio de uno de sus Centros Comunitarios, el hoy reconstruido “Corazón de las mujeres”.¹⁸¹

Pero la ciudad de las Mujeres es más que un barrio, más que un territorio físico, la Ciudad de las Mujeres es ante todo un espacio simbólico de resistencia pacifica organizada de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y crímenes atroces, es una experiencia que se ha convertido en un faro a seguir para otros movimientos sociales y de mujeres que ha sido reconocida a nivel nacional e internacional, de tal manera que la LMD y sus asociadas han obtenido menciones espaciales en el marco del Premio Nacional de Paz (2005), del premio Rey de España en Derechos Humanos (2006), del proyecto América Latina Genera Conocimiento en Género (2007) y del Fondo Global para las Mujeres (2008).

¹⁸⁰ La Ciudad de las Mujeres es el resultado del proyecto ‘*Sueño de vida digna*’ apoyado en su momento por la USAID para construcción de las viviendas, Fundación Ford para Justicia de Género, ACNUR para fortalecimiento organizativo, NED para reasentamiento poblacional y por las mujeres de la LMD con su trabajo voluntario y/o remunerado. En la actualidad con el apoyo de MSD, el OGDHH de la LMD, desarrolla un proyecto de Políticas Públicas y próximamente desarrollará con el apoyo de FIU un proyecto para los Jóvenes de la Liga Joven de la LMD

¹⁸¹ Sobre este y otros aspectos , invitamos a visitar la página Web de la LMD www.ligademujeres.org

Algunos de los logros obtenidos:

- Restituir el derecho a la vivienda digna de 97 mujeres en su mayoría víctimas de crimen del desplazamiento forzado.
- Capacitar a 45 mujeres en conciliación en equidad para mediar los problemas que se presenten en su comunidad y en otros sectores
- Ha gestionado a través de cooperación internacional recursos para mejorar la situación económica de las miembros de la LMD fortaleciendo e implementando iniciativas de negocios a través de su Cooperativa de Trabajo Asociado MujerCoop.
- Crear el Comité de Veeduría Ciudadana de la LMD el cual se encarga de hacerle seguimiento a los programas proyectos y recursos destinados en el municipio de Turbaco para la atención de la población desplazada y para la implementación de políticas públicas para mujeres.
- Este comité realizó una investigación en Turbaco en todas las instancias públicas que desarrollaron las mismas mujeres y que se conoce con el nombre es más FACIL DAR LA ESPALDA, con la misma se pudo hacer visible que los recursos destinados para la atención de la población no fueron ejecutados por las entidades públicas en beneficio de la población víctima del desplazamiento forzado. Durante el periodo 2005 y 2006 se hicieron todas las deducciones en las entidades correspondientes del caso y las cuales a la fecha siguen impunes, no obstante el caso cursa en el Consejo de Estado.
- Lograr que la Honorable Corte Constitucional se pronuncie en dos casos específicos sobre el proceso de la LMD en el Auto 200 y el Auto /092. Esto en razón de la información que las asociadas han ido documentando respecto de su trabajo y los delitos de los que han sido víctimas.
- Lograr que la Fiscalía General de la Nación asigne una fiscal y retome los casos de desplazamiento forzado y crímenes conexos especialmente los de violencia sexual.
- Documentar a nivel del departamento de Bolívar los índices de violencia sexual cometidos a mujeres, por los diferentes grupos armados el cual plasmó en una cartilla y posteriormente publicó al igual la cartilla del derecho a la restitución de la vivienda digna todo esto fue posible gracias a nuestra asesora jurídica y fundadora Dra. Patricia Guerrero.
- Propicia en los jóvenes, niños y niñas un proceso organizativo, con el que se han capacitado en: derechos humanos, derecho internacional humanitario, mediante un proceso de formación artístico y lúdico. Así mismo han recibido talleres de liderazgo, educación sexual y reproductiva, entre otros.

Manifiesta nuestra experiencia queremos hacer las siguientes recomendaciones para la implementación de los 13 programas definidos en el Auto 092 de la Corte Constitucional.

Prevención del Impacto de Género:

- Se deben implementar programas que minimicen los factores de riesgo contra las mujeres víctimas del desplazamiento y sus familias especialmente las mujeres viudas y las jóvenes huérfanas sobrevivientes del conflicto armado. Así mismo es necesario apoyar efectivamente los reasentamientos de estas familias, con garantías de dignidad y seguridad.
- Desarrollar programas de seguimiento continuo a los grupos armados ilegales desmovilizados y acogidos por la Ley 975 de justicia y paz puesto que las víctimas se ven obligadas a convivir con ellos en las comunidades cuando regresan a la vida civil.

- Se debe crear una Agenda de Trabajo con mujeres lideresas a través de la cual se deben identificar efectivamente las necesidades de las mujeres en todas las etapas de reasentamiento o de retorno.
- Acción social debe informar y articular de manera efectiva con las organizaciones de mujeres los programas dirigidos a las misas.

Prevención de violencia intrafamiliar.

- Se debe hacer un real y efectivo seguimiento a las denuncias hechas por las mujeres desplazadas victimas de violencia intrafamiliar que brinde información adecuada para desarrollar acciones concretas para la protección de estas mujeres dentro de sus familias y comunidades.
- Brindar a las familias de manera oportuna y efectiva apoyo psicosocial teniendo en cuenta el impacto dejado por el desplazamiento y crímenes conexos en cada uno de los miembros del grupo familiar, el cual incluya un seguimiento constante hasta que se demuestre que las personas estén recuperadas totalmente.

Protección de los derechos de las mujeres indígenas

- A la mujer indígena desplazada portadora de una cultura y de una forma de gobierno propia, se le debe garantizar espacios para la preservación de su autonomía, el arraigo de su propia forma de vida y para ella y sus generaciones.
- Así mismo es necesario que la mujer indígena desplazada cuente con fuentes de ingreso y de sostenimiento familiar que dignifiquen sus condiciones de vida, pero que no supongan una contradicción con su cultura y sus formas tradicionales de vida.

Protección de los derechos de las mujeres afro- descendientes

- Al igual que las indígenas las mujeres afro-descendientes cuentan con una cultura autóctona la cual hay que ayudar a enraizar nueva mente ya que por motivo del desplazamiento forzado se esta perdiendo.
- Las mujeres afro-descendientes desplazadas son las discriminadas en todos los campos de atención ala población desplazada debido que aun en Colombia existe el rasismo, hay que garantizar la participación de las mujeres afro en todos los espacios, hay que promover sus bailes típicos y platos gastronomicos.
- De igual manera desarrollar métodos de generación de ingresos y sostenimiento familiar.

Salud.

La Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, donde se establecen obligaciones del Estado en condición de igualdad entre mujeres y hombres, se especifica que hay que garantizar a las mujeres el servicio de atención médica, y particularmente al acceso a la planificación familiar

En Colombia las mujeres víctimas del desplazamiento forzado son constantemente discriminadas en todo lo relacionado en atención en salud ya que no se tiene en cuenta que las mujeres necesitamos atención especializada debido a nuestra condición de ser mujer y madres, es decir crear programas en atención en salud con enfoque diferencial de género. Creemos que es necesario:

- Desarrollar programas de capacitación para los funcionarios encargados de prestar servicios de salud a la población desplazada.
- Desarrollar de manera efectiva los programas de promoción prevención planificación familiar prevención de enfermedades de transmisión sexual drogadicción, dirigidos a la población desplazada y sus familias.
- Ampliar la cobertura de salud a nivel nacional de atención especializada a mujeres desplazadas de la tercera edad complementada con apoyo nutricional adecuado.
- Desarrollar programas articulados a nivel nacional de atención psicológica inmediata dirigido a las mujeres desplazadas y sus familias, los cuales clasifiquen el grado del impacto en cada uno de los miembros que componen el núcleo familiar con un seguimiento continuo hasta que las víctimas estén totalmente recuperadas.
- Crear un carné que tenga validez en todas las entidades de prestadoras de salud a nivel nacional.

Apoyo mujeres cabeza de familia

- Implementar iniciativas productivas con previa capacitación de fácil acceso con prestamos para la auto sostenibilidad de las mismas
- Teniendo en cuenta la condición de la mujer desplazada como jefa de hogar este programa debe implementar mecanismos para la protección de los niños y las niñas mientras las madres laboran.
- Adecuando sitios para la atención especial de los mismos ya que algunos pueden presentar afectaciones psicológicas por motivo del desplazamiento.

Empleo Digno

El desplazamiento forzado por razón del conflicto interno armado y la violencia socio política que vive nuestro país incrementa la inequidad en lo relacionado a ingresos económicos de las mujeres desplazadas y sus familias, puesto que por el desplazamiento forzado ha hecho que las mujeres tienen que asumir roles distintos a los tradicionalmente acostumbrados.

Estos nuevos roles asumidos por las mujeres desplazadas las colocan en condiciones de riesgo, vulnerabilidad y son sujetas de constantes violaciones de sus derechos constitucionales, porque no cuentan con las garantías y prestaciones sociales establecidas por la ley aumenta la pobreza de las mujeres y sus familias. En este sentido es necesario que:

- Se garanticen a nivel nacional, regional, departamental y local el empleo digno a las mujeres desplazadas en las empresas públicas y privadas y sus familias sin ninguna clase de discriminación de edad, etnia, religión o escolaridad.
- Hacer seguimiento efectivo a los programas de apoyo en fortalecimiento a iniciativas de negocios o de micro empresas familiares de mujeres desplazadas ya que los recursos destinados a estos proyectos no cubren las necesidades requeridas para un buen desarrollo.

El programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas

Que existan profesionales especializados en diferentes áreas, con metodologías de fácil comprensión y en horarios asequibles para mujeres en condición de desplazamiento.

Tierras

- Que existan mecanismos que proteja y pongan la tierra en propiedad de las mujeres desplazadas y sus familias, especial mente cuando existan casos de compra masiva.
- Se debe hacer efectiva la entrega de tierras a las mujeres escrituradas a su nombre; tierra que cuenten con garantías de protección y prevención de nuevos desplazamientos o otros hechos de violencia.
- Desarrollar acciones para que las mujeres no se les dificulte la tramitación de titularidad de la tierra debido a pérdidas de documentos durante el desplazamiento.

Educación

- Se debe garantizar el acceso a la educación de las mujeres desplazadas y sus familias en las Escuelas públicas y privadas por medio de becas subsidiadas por el gobierno nacional
- De igual manera promover el acceso a las universidades, sin discriminación alguna de edad, etnia o condición
- Económica, puesto que la educación es la base para alcanzar los sueños y el desarrollo personal de los seres humanos.

Reparación

El tema de la reparación en Colombia es bastante complejo puesto que quieren reparar a las victimas sin que haya antes verdad, justicia y las garantías de no repetición. Las mujeres de la LMD Creemos que:

Se debe desarrollar efectivamente la judicialización de los casos de desplazamiento forzado y crímenes conexos cometidos a las mujeres desplazadas y sus familias especial mente lo delitos de violencia sexual lo cual es una manera de reparación y justicia para las mujeres.

Es necesario incluir un enfoque diferencial de géneros y razas relativo a los efectos del conflicto armado en las mujeres. Reconocer los impactos diferenciales del conflicto es una tarea y una necesidad apremiante para poder superar el estado de cosas inconstitucional en el que permanecen las víctimas del delito del desplazamiento forzado en Colombia, pero esto solo es posible si:

1. Se le entregan herramientas, información y asistencia técnica a las víctimas para que se decidan a adelantar procesos de denuncia.
2. Se construyen canales de comunicación e intercambio con las entidades de Estado encargadas de superar la impunidad
3. Se conforman equipos de veeduría con distintas agencias e instituciones que acompañen y apoyen técnicamente estos procesos y hagan veeduría al cumplimiento de los acuerdos
4. Se fortalece el proceso organizativo de la LMD
5. Se establece un claro y fuerte esquema de protección para las mujeres

Las cuatro acciones descritas anteriormente necesitan del reconocimiento y la valoración de las necesidades de las víctimas, la comprensión de los roles y afectaciones de género y la capacitación de los funcionarios públicos y de los y las ciudadanos como una manera para superar la omisión de los estándares internacionales de derechos humanos de la mujer, fortalecer el tejido social de las mujeres y las comunidades de su entorno y finalmente afianzar un proceso de reconstrucción de la confianza.

Eliminación De Barreras

Los delitos cometidos contra las mujeres durante el desplazamiento muchas veces quedan impunes debido al poco conocimiento que tienen algunos funcionarios públicos encargados de orientar y atender las denuncias hechas por las mujeres desplazadas.

- Hay que colocar personas competentes y capacitadas en cada una de las oficinas dispuestas para la atención a la población desplazada a nivel nacional regional, local y capacitar los que esta ejerciendo esta labor.
- Desarrollar de manera efectiva los programas de atención integral dirigidos a las mujeres y sus familias.
- Se deben estandarizar los procesos a nivel regional, de manera que se evite la manipulación de los funcionarios públicos respecto del la certificación de la condición de desplazamiento y por lo tanto del acceso a los programas y servicios que apoyan y coadyuvan a la materialización de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento.