

Documentos

CODIHES

9



**Desplazamiento Forzado y
Enfoques Diferenciales**

VALORIZACIÓN DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES¹

Presentación

- 1. Significado del enfoque diferencial de género en políticas públicas de prevención, protección y atención a la población en situación de desplazamiento**
- 2. Tendencias del impacto del desplazamiento en las mujeres 2006**
- 3. Valoración de la respuesta del gobierno a la población femenina en situación de desplazamiento**
- 4. Algunas conclusiones y recomendaciones**
- 5. Bibliografía**

¹ Este informe fue elaborado por Alicia Barbero Domeño, licenciada en pedagogía de la Universidad Autónoma de Barcelona, Máster en políticas públicas, servicios sociales y movimientos sociales de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil), ex investigadora de la Escola Cultura de Pau (UAB), especialista en construcción de paz y cooperación internacional con énfasis en perspectiva de género, investigadora del área de enfoques diferenciales de CODHES.

El conflicto armado en Colombia es intensamente masculino en la conducción de las hostilidades y tenazmente femenino en las consecuencias humanitarias. La militarización del país comporta la acentuación de los roles tradicionales de género, por tanto, la dominación y subordinación de la mujer en la estructura social. Ello da como resultado una disminución de sus oportunidades y libertades, así como una intensa transgresión sus derechos particulares.

Como en todas las guerras son hombres los que ocupan la mayoría de los puestos de mando de las tropas de todas las fuerzas enfrentadas, los que, principalmente, toman las decisiones y dirigen la guerra. Pero son mujeres, niñas y adolescentes las que sufren de forma intensa y particular los impactos de la confrontación y degradación del conflicto. A pesar de ello, son impulsoras de una gran proliferación de experiencias de construcción de paz que, en su mayoría, no se corresponde con el avance de su incorporación en la esfera de decisiones políticas sociales e institucionales.

El desplazamiento forzado afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Existen diferentes tipos de responsabilidades en ello. Por un lado, de los grupos armados ilegales y del Ejército que no respetan, en absoluto, el derecho internacional humanitario; y por otro lado, del Estado, en concreto, respecto a su oferta institucional y formulación de políticas públicas a partir de las cuales no logra garantizar el restablecimiento del goce efectivo de los derechos particulares de las mujeres en situación de desplazamiento.

Este informe ofrece una valoración de esas respuestas desde un enfoque de derechos humanos de las mujeres con el fin de contribuir al goce efectivo de derechos que ordena la Corte Constitucional en su afán por superar el Estado de Cosas Inconstitucionales. Estas subsisten porque no se atiende adecuadamente a la población afectada, ni se previenen las causas de esta crisis humanitaria, tampoco se protege debidamente a la población civil afectada.

La población obligada a desplazarse asume una situación de vulnerabilidad por el deterioro evidente de sus condiciones de vida y la violación masiva de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Pero dentro de esa masa de población hay mujeres y niñas que enfrentan una situación de mayor vulnerabilidad. Este es resultado de más riesgos y menos posibilidades, de múltiples formas de discriminación y subordinación histórica y de una prolongada invisibilización de la violencia sufrida en los espacios de vida públicos y privados.

Muy poco se ha avanzado en un enfoque diferencial de género para consolidar políticas de respuesta que tengan en cuenta las necesidades y los derechos específicos de las mujeres. Si bien hay directrices y se intentan tímidas menciones a la condición femenina en las circunstancias del desplazamiento, la valoración que aquí se presenta advierte que los esfuerzos son insuficientes y que falta mucho para reivindicar tantos derechos infringidos durante tanto tiempo a tantas mujeres y niñas en Colombia.

La adopción de programas y recursos necesarios y ajustados al marco de derechos humanos de las mujeres es una cuestión de reconocimiento de la diferencia y de voluntad política de aplicar la legislación colombiana ya existente que exige garantizar los derechos humanos de las mujeres.

CODHES asume el reto de incorporar de manera sistemática en sus informes y análisis este enfoque diferencial, porque los vacíos y ausencias en este campo, son también responsabilidad del conjunto de la sociedad civil.

Este informe fue elaborado con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y contó con la participación activa de organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento y de organizaciones que reivindican los derechos humanos de todas las mujeres, a las cuales expresamos un profundo agradecimiento. Las opiniones y afirmaciones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de CODHES y no comprometen a la agencia cooperante.

1. Significado del enfoque diferencial de género en políticas públicas de prevención, protección y atención a la población en situación de desplazamiento

Diferentes autoras y organismos internacionales han conceptualizado el enfoque de género² refiriéndose a una categoría de análisis que hace posible mirar la realidad más allá de la explicación biológica sobre las diferencias entre los sexos argumentándolas a partir de la identificación de factores culturales, históricos, sociales, económicos, entre otros³ y, que generan condiciones, oportunidades y posiciones de desigualdad entre ellos.

Estos atributos, oportunidades y relaciones están socialmente construidos y se aprenden en el proceso de socialización. Por tanto, este enfoque de género remite a una mirada de las relaciones sociales que se manifiesta e identifica en dos sentidos:

- Como una construcción social-cultural particular de cada contexto (identidades, roles, valores, normas y comportamientos) a partir de la diferencia sexual biológica. Los estereotipos de roles tradicionales (en la mayoría de sociedades) históricamente transmitidos y proyectados al hombre son el uso de la fuerza, poder, actividad en el ámbito público y a la mujer la sumisión, el ámbito doméstico y la pasividad.
- Como una relación histórica desigual entre hombres y mujeres que genera a esta última una mayor dificultad de acceso y oportunidades, entre otros, en los ámbitos económicos y políticos de la esfera pública.

² Mejjana feminista N. Vázquez; la Oficina de la Asesora Especial sobre Asuntos de Género y Avance de la Mujer; Meertens, D, ACNUR.

³ Se construyen a través de la socialización también en la relación entre las mujeres y entre los hombres.

De esta categoría de análisis surge el enfoque de derechos humanos de las mujeres que exige la equidad entre hombres y mujeres y la superación de la subordinación histórica de la mujer al hombre.

Este enfoque de derechos humanos de las mujeres está incorporado en la legislación nacional colombiana⁴ a partir de la adopción de instrumentos jurídicos internacionales⁵, con el fin de generar políticas que equiparen las oportunidades de acceso, control y decisión entre hombres y mujeres y no dejen en la impunidad las discriminaciones y violencias contra la mujer.

Esta mirada desde la categoría de género facilita identificar un impacto diferenciado del conflicto armado, por tanto, del desplazamiento, en los hombres y las mujeres. En todo contexto bélico se agudiza la relación asimétrica entre ambos sexos quedando la mujer en mayor desventaja y en una situación desfavorecida e invisibilizada. Los actores armados explotan y manipulan factores de desventaja social en determinados grupos como estrategia de guerra y en el caso de las mujeres hay más de un factor de vulnerabilidad del que pueden abusar para lograr sus objetivos de control de territorios y recursos.

En Colombia el desplazamiento afecta mayoritariamente a las mujeres y, entre estas, a aquellas campesinas y pertenecientes a grupos étnicos, en cuyos contextos existe una división tradicional de roles entre géneros y una naturalización de diferentes manifestaciones de violencias contra las mujeres, tanto en la esfera privada como en la pública. Los ámbitos en los cuales se presenta una situación de desventaja, discriminación o un impacto particular en la mujer en situación de desplazamiento son los siguientes:

Cuadro 1

IMPACTO DIFERENCIADOS DEL DESPLAZAMIENTO EN LA MUJER

AMBITOS	IMPACTO DIFERENCIADO
Acceso y control de recursos relacionados con el ámbito económico.	<ul style="list-style-type: none"> -Una mayor dificultad de las mujeres en la posesión y control de recursos (titularidad de bienes, documentación, registro, créditos, ingresos, inserción laboral etc.). - Acceso a ámbitos de explotación laboral, maquilas prostitución/ trata o esclavitud sexual con mayor facilidad que el hombre. - Bloqueos (que causan desplazamiento o se dan en la zona receptora de población en situación de desplazamiento) que implican restricción de alimentos y medicinas por combates o normas que obligan los actores armados. Quienes sufren mayoritariamente las consecuencias de los bloqueos son las mujeres debido a su función tradicional de alimentar y curar a los suyos. - Tierras/vivienda: estas no reconocen tener una relación directa con la tierra/vivienda y sus bienes. Sienten esta relación mediada por el esposo, compañero permanente o familiar masculino que tenga titularidad sobre los bienes de uso colectivo (rol tradicional asignado al hombre). Es decir, la desigualdad entre hombres y mujeres se agudiza en el acceso de tierras. La mayoría de mujeres renuncian a su derecho de reclamo porque no saben o no reconocen tener tal derecho, porque no cuentan con los títulos de propiedad, no están al día de los asuntos del esposo/compañero. En el caso de muerte o desaparición del esposo o compañero las mujeres quedan sin ejercer el derecho de propiedad.

⁴ Constitución Política de Colombia: artículo 42; Ley 294 de 1996. Ley 360 de 1997; Ley 575 de 2000; Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) y anterior Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000); Decreto 652 de 2001; Ley 882 de 2004; Ley 890 de 2004; Ley 906 de 2004 (Código de procedimiento Penal); Ley 1142 de 2007.

⁵ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW incorporada en la legislación nacional a través de la Ley 51 de 1981. Protocolo facultativo de la CEDAW. Incorporado a la legislación mediante la Ley 984 de 2005. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”, incorporada a la legislación nacional mediante la ley 248 de 1995. Estatuto de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional, incorporado a la legislación nacional mediante la Ley 742 de 2002. Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Principios rectores del desplazamiento.

<p>Acceso a la participación y toma de decisiones en espacios de la esfera pública.</p>	<p>Existe una mayor dificultad en las mujeres en situación de desplazamiento de reconocimiento de sus derechos y acceso a ellos, así como mayor dificultad en la participación de procesos de definición de políticas públicas para desplazados y obstáculos en el acceso a la justicia (patrones socioculturales discriminatorios en detrimento de las mujeres, alto nivel de impunidad en casos de violencia contra las mujeres, revictimización, falta de protección a víctimas y testimonios, elementos estructurales -fragilidad del poder judicial, falta de independencia e imparcialidad, funcionarios mayoritariamente hombres, insuficiencia presupuestaria- entre otros⁶.</p>
<p>Discriminación y desarraigo cultural.</p>	<p>El hecho de ser mujer y, más si es mujer afrocolombiana o indígena, genera estereotipos negativos en el trato. Ello limita su aceptación en la zona de recepción y su acceso a servicios que tienen derecho por ser población desplazada. A las mujeres afrocolombianas o indígenas, muy subordinadas a su colectivo, la movilidad territorial les implica un desarraigo de su territorio, identidad, pasado y de su organización comunitaria (autoridades políticas y religiosas, medicina tradicional, etnoeducación etc.).</p>
<p>Salud sexual y reproductiva.</p>	<p>Existencia de necesidades fisiológicas femeninas particulares: menstruación, transmisión de enfermedades sexuales, función reproductiva y sus cuidados, prevención de cáncer de mama y cuello de útero. El desplazamiento dificulta para su cuidado. El derecho a decidir sobre su cuerpo y la libre opción sobre la maternidad es intensamente transgredido en su ámbito privado y público.</p>
<p>Cuerpo de la mujer, símbolo de transmisión cultural, multiplicadora del grupo y fuente de placer intercambiable.</p>	<p>La violación sexual como arma de guerra y práctica sistemática de los bloques paramilitares, en menor proporción de las guerrillas y de las fuerzas armadas.⁷</p> <p>La regulación de los afectos y vida cotidiana acentuando los roles tradicionales de género por parte de los grupos armados y desmovilizados reinsertados. Castigo por mantener relaciones sentimentales con integrantes de algún grupo armado.</p> <p>La seducción y enamoramiento como estrategia usada por los actores armados en busca de información. Consentimiento sexual de la familia (a veces engaño) en relación a alguno de sus miembros (mayoritariamente niñas/os y mujeres) a cambio de acceso a recursos.</p>

Estas circunstancias de mayor desventaja, discriminación o impacto particular en la mujer forman parte del concepto de “violencias por razón de género” (VRG). ACNUR las define como “cualquier acto perjudicial perpetrado contra la voluntad de una persona y basado en diferencias (de género) sociales adscritas entre hombres y mujeres”⁸.

La violencia por motivos de género también ha sido definida por el Comité del CEDAW [Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, 20 de diciembre de 1993] como una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre, e impedido el adelanto pleno de la mujer; y que la violencia contra la mujer, es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a esta a una situación de subordinación respecto del hombre.

⁶ Corte Interamericana de derechos humanos. Relatoría acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA. Doc. 68. 20 enero 2007.

⁷ En el estudio de 421 casos acompañados por IMP pertenecientes a territorios donde tiene incidencia la guerrilla como paramilitares, así como existe presencia de la fuerza militar, los datos de los actores implicados señalados como responsables correspondieron el 74% a los paramilitares el 20% a la guerrilla, y el 2,61% a paramilitares y Estado.

⁸ ACNUR. Guía para la prevención y respuesta: Violencia sexual y por motivos de género en contra personas refugiadas y desplazadas internas. ACNUR. 2003.

Esta definición incluye actos que causan daño o sufrimiento físico, mental o sexual; la amenaza de tales actos, la coerción y otras formas de privación de la libertad⁹. Los tipos de violencias por razón de género tipificados por ACNUR son los siguientes: violencia sexual, violencia física, violencia emocional y psicológica, prácticas tradicionales dañinas y violencia socioeconómica. Estos actos de VRG violan derechos humanos universales protegidos por instrumentos y convenciones internacionales¹⁰. Muchas – pero no todas – las formas de VRG constituyen actos ilegales y criminales en leyes y políticas nacionales, entre ellas la Colombiana.

Así mismo, el marco jurídico en el cual se apoya la prevención, protección y atención del desplazamiento, el Decreto 250 “Plan Nacional de Atención integral a la población desplazada” no incorpora unas líneas de actuación particulares que faciliten la superación de estos actos de VRG. Establece, entre otros, el enfoque diferencial en términos de género, pero no define de manera explícita y concreta lo que se entiende bajo éste.

Desde el concepto de seguridad humana aportado por el PNUD y ampliado por las teorías feministas implicaría un diseño de unas políticas públicas que incorporasen líneas de prevención, protección y atención en las mujeres en los ámbitos económico, político, socio-cultural-sanitario y personal (ámbito privado) con el fin de abordar las necesidades/derechos particulares de las mujeres y no reproducir su lugar de subordinación histórica.

La importancia de la incorporación de este enfoque de género desde la afirmación de los derechos humanos de las mujeres en la esfera jurídica, política y ejecutiva de la prevención, protección, restablecimiento, reparación y atención de la población desplazada radica en tres argumentos:

1. La coherencia entre el cuerpo jurídico existente, el diseño y ejecución de programas: estos últimos deberían incorporar la legislación nacional e internacional vigente aprobada por el Estado Colombiano que reconoce el marco jurídico de los derechos de las mujeres y, por tanto, supondría reconocer las necesidades, los riesgos de discriminación y las situaciones de desigualdad particulares entre hombres y mujeres de distintas edades y contextos socioculturales y étnicos como sujetos de derecho.
2. La ética técnica y profesional: Los medios (presupuestos, mecanismos y programas) deben ser coherentes con los fines perseguidos. Es decir, esta política de prevención, protección y atención a la población desplazada debe responder a la caracterización de esta población en tanto que más de la mitad es femenina.

Por ello, la voluntad política de superar el Estado de cosas inconstitucional plasmada en la planificación y realización de programas debería attingir el goce de los derechos de las mujeres (que implica la superación de las VRG).

La homogenización de las políticas públicas y las problemáticas y necesidades de la población en situación de desplazamiento, si tener en cuenta esta perspectiva, significa invisibilizar o simplificar la situación particular de

⁹ Alrededor del mundo, la VRG tiene un impacto mayor en las mujeres y niñas que en hombres y niños debido al marco patriarcal en el que se organizan las sociedades tal y como fue explicado anteriormente. A pesar de ello, la violencia en contra de las mujeres es sólo una forma de violencia por motivos de género. Es importante observar, que los hombres y niños pueden ser también víctimas de violencia por razón de género, especialmente, de violencia sexual. Por tanto, el ACNUR utiliza un concepto incluyente de violencia sexual y por motivos de género que reconoce que, aunque tiene un impacto devastador en las vidas de mujeres y niñas, quienes son la mayoría de las víctimas/sobrevivientes, los niños y los hombres también son objeto de violencia sexual y por motivos de género

¹⁰ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CONVENCIÓN DO BELÉN DO PARÁ) – Ley 248 de 1995. Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (CEDAW) - Ley 51 de 1981. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional(1998) que, en concreto, determina crimen de lesa humanidad a la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales - Ley 74 de 1968, que en su artículo 3 menciona: Asegurar a los hombres y a las mujeres igualdad de gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1979).

grupos las mujeres adultas, jóvenes, niñas, perteneciente a grupos étnicos y, campesinas en situación de desplazamiento. Ello se traduce en una política pública para población en situación desplazada que parcial y mínimamente alcanzará su objetivo perseguido. En resumidas cuentas, un sesgo en la agenda humanitaria.

3. La creación de condiciones para una real reconciliación, democracia y desarrollo: La invisibilización o no reconocimiento de las VRG que las mujeres y hombres sufren de forma diferenciada durante y después del desplazamiento implica contribuye a crear una situación de impunidad que obstaculiza la democracia, el desarrollo y reconciliación de cualquier sociedad. En concreto, los crímenes sexuales, frecuentes en la población en situación de desplazamiento, persisten en el tiempo cuando no se sana a las víctimas/supervivientes, no se hace justicia o no se evita que sigan cometiéndose. Este tipo de crímenes, totalmente invisibilizados y no tomados en cuenta implican una fractura en el proceso de reconstrucción de la sociedad colombiana hacia la superación del conflicto armado interno. Por otro lado, el derecho mínimo de toda democracia, es que toda persona pueda decidir sobre su propio cuerpo. Ello es fundamental y básico en cualquier país que se plantea alcanzar los objetivos del Milenio.

2. Tendencias del impacto del desplazamiento en las mujeres 2006

Los diferentes sistemas de información existentes coinciden en que la proporción de mujeres y niñas en situación de desplazamiento supera con creces más de la mitad del global de la población desplazada: Pastoral Social registra el 50,5% , para CODHES el estimado histórico alcanza el 55%,¹¹ para el gobierno¹² es del 51,6% (con corte del 30 de octubre del 2007). A la hora de revisar este tipo de cifras se ha de tener cautela ya que muchas mujeres que se desplazan no solicitan atención al gobierno por diferentes motivos (desconfianza, distancia, miedos) o pertenecen a regiones distantes con mínima infraestructura estatal de atención a la población desplazada. Cuando optan por registrarse no siempre son aceptadas (desplazamiento intraurbano, a goteo o causado por fumigaciones o fuerzas armadas).

Teniendo en cuenta estos aspectos de la posible invisibilización de las mujeres que se desplazan, algunas organizaciones de mujeres plantean que alrededor del 75% de población en situación de desplazamiento podría ser femenina¹³.

Merece la pena destacar que el desplazamiento afecta mayoritariamente a la población afrocolombiana, indígena y campesina debido al elevado valor de sus territorios para los actores armados, políticos y económicos. Con lo cual, el desplazamiento tiende a afectar triplemente a las mujeres de estos grupos cuya subordinación al mismo es mayor.

Las mujeres de grupos étnicos sufren, por un lado, desarraigo territorial (el alejamiento abrupto del un lugar determinado y, en ocasiones, la pérdida de posesión de un bien colectivo) cuando el territorio es parte de su cosmovisión

¹¹ Según el RUT con corte el día 30 de junio de 2007.

¹² www.acnur.org (día 09/12/07)

¹³ Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. Red Nacional de Mujeres. Informe de derechos Humanos de las mujeres en Colombia: Las invisibles. Mujeres desplazamiento y política pública 2002-2005. Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. 2006

de vida; por otro lado, desarraigo social asociado a pérdidas culturales y de referentes de organización política, comunitaria, religiosa (en algunos casos modificaciones traumáticas de usos y costumbre como la medicina tradicional o restricción de acceso a programas de etnoeducación).

Con el fin de identificar la tipología, dimensión, magnitud e impacto del desplazamiento forzado en la población femenina, a continuación se expone una radiografía una caracterización que intenta aportar al debate sobre la urgencia de construir y concertar políticas públicas de prevención, protección, atención, o restablecimiento y reparación ajustadas a sus necesidades y derechos particulares.

Cuadro 2
PERFIL MUJER EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

ÁMBITOS	IMPACTO DIFERENCIADO
Jefatura de hogar femenina	Mientras que la tasa nacional es del 28'1% ¹⁴ de hogares con jefatura femenina, entre la población desplazada corresponde al 46% de los hogares desplazados incluidos en el gubernamental Registro Único de Población Desplazada (RUPD), donde la jefatura única (sin cónyuge) es del 76% ¹⁵ . Este porcentaje es más alto en los grupos étnicos en situación de desplazamiento, toda vez que entre la comunidad afrocolombiana la jefatura de hogar femenina es del 47% y entre la población indígena correspondería al 49%. ¹⁶
Viudez	La Tasa nacional indica la edad de 50 años. La tasa entre la población desplazada es de 34 años. ¹⁷
Derecho a la personalidad jurídica	16% de mujeres carece de documentos de identidad. ¹⁸
Derechos sexuales ¹⁹	<p><u>Violencia física por parte de los esposos/compañeros:</u> El 44'4% alguna vez vivieron agresión física por parte de su pareja frente al índice nacional que está en el 39%. El 67'9% de mujeres en situación de desplazamiento ha sufrido alguna lesión, 67'6% provocó moratones o dolores, en el 21'1% dejó heridas o huesos rotos, en el 2.6% sufrió pérdida de algún órgano, función o parte, en el 3'2% el embarazo acabó por pérdida o aborto. Después del episodio violento, el 70'8% no visitó ningún centro de salud.</p> <p><u>Violencia sexual por desconocidos:</u> El 8'1% de las mujeres en situación de desplazamiento ha sido violada por una persona diferente al cónyuge, mientras la tasa nacional es del 6'1%. Son cada vez más numerosos los estudios que relatan la violencia sexual como arma de guerra²⁰ y su impacto en las mujeres y, fue relevado por Mancuso (versiones libres) como una práctica sistemática de sus bloques.</p> <p><u>Frecuencia violencia sexual:</u> El 50% de mujeres en situación de desplazamiento ha sufrido una violación sexual antes de cumplir los 15 años por conocidos o desconocidos</p> <p>Las condiciones que facilitan la violación sexual son las siguientes: relación de subordinación al hombre, naturalización del uso de la violencia en los contextos donde viven, condiciones de vida en situación de hacinamiento, el cuerpo de las mujeres como botín de guerra para todos los actores armados. Falta de atención de las autoridades frente a este delito e impunidad. Crisis económica que obliga a las mujeres a buscar el alimento de sus hijos sea vía la captación de nuevas parejas (que a veces implican amenaza a sus hijos) o a través de la prostitución que se reconvierne en esclavitud sexual.</p> <p><u>Sida:</u> El 60,1% de mujeres en situación de desplazamiento no siente el menor riesgo de contraer dicha enfermedad.</p>

¹⁴ DANE Censo 2005 para total de población colombiana.

¹⁵ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado INFORME PRELIMINAR DE VERIFICACIÓN A LA CORTE CONSTITUCIONAL Bogotá, Diciembre 2007.

¹⁶ Informe Sisma Mujer entregado a la corte Octubre 2006

¹⁷ Ojeda.G y Murad R. "salud sexual y reproductiva en zonas marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Profamilia y USAID. Bogotá 2006

¹⁸ Secretariado nacional de Pastoral Social. Sección de Movilidad Humana. Sistema de información sobre población desplazada por la violencia en Colombia "RUT". Consolidado nacional. Fecha de corte: Diciembre 31 de 2006.

¹⁹ Ibid

²⁰ Ruta Pacífica y OFF. Movilización nacional a la frontera colombo-ecuatoriana, Ruta Pacífica, OFF. 2007.

IMP. Análisis sociodemográfico de las víctimas del conflicto armado: brechas de Género. Documento N°3. ASDI, IMP. Bogotá 2007. L.M. Londoño Fernández y P. Ramírez Parra. La dominación de regreso a casa: impacto de la reinserción paramilitar en la seguridad humana de las mujeres. Caso Medellín, Bajo Cauca y Urabá. Aeci, UNIFEM. Bogotá. 2007. C. Barraza, L.P Caicedo. Mujeres entre mafiosos y señores de la guerra. Impact del proceso de desarme, desmovilización y reintegración en la vida y seguridad de las mujeres en comunidades en pugna. Casao Villavicencio. AECI, UNIFEM. Bogotá. 2007.

<p>Derechos reproductivos²¹</p>	<p><u>Embarazo precoz</u> (entre 13 y 17 años): la tasa nacional está en el 20'5% y en situación de desplazamiento corresponde al 23,9%. <u>Embarazo no deseado</u>: (el promedio nacional es del 22'1%, mientras que el promedio de mujeres en situación de desplazamiento es del 36'7%) <u>Atención prenatal</u>: 30% de las mujeres embarazadas desplazadas aseguraron no haber recibido ninguna atención prenatal. <u>Fecundidad</u>: el promedio nacional es de 2'5% mientras que entre las mujeres en situación de desplazamiento es de 4'2%.</p>
<p>Derecho a la alimentación²²</p>	<p>En situación de desplazamiento el 50% de las mujeres en edad fértil y el 70% de las mujeres gestantes presentan anemia. El 23% de las mujeres embarazadas tienen un peso deficiente.</p>
<p>Seguridad social²³</p>	<p>Sólo el 4'8% de mujeres desplazadas pertenece al régimen contributivo, el 52,4% al subsidiado y el 42,4% no están filiadas a ningún régimen. Las principales causas de no estar clasificadas en el Sistema General de Seguridad son las siguientes: el 29,7% están a la espera de la decisión, el 19% no fueron clasificadas, el 16'9% no les han hecho la encuesta del sisben, el 15'2% no conocen los trámites y el 6'8% no tienen documentos.</p>
<p>Derecho a la educación</p>	<p>El 15% de las mujeres en situación de desplazamiento por el conflicto armado son analfabetas, mientras que el 21% lee con dificultad²⁴. Este dato conectado con el resultado de que los hombres poseen mayor grado de escolaridad en cada nivel, excepto en el técnico (formal y no formal) en donde se invierte el porcentaje (1% en hombres y 4'5% en mujeres)²⁵ plantea la necesidad de profundizar en la caracterización educativa de las mujeres en desplazamiento y su relación con el acceso a ingresos.</p>
<p>Derecho a la generación de ingresos²⁶</p>	<p><u>Tasa de desempleo</u>: en situación de desplazamiento en mujeres es del 48% y en hombres del 31%. <u>Inserción laboral</u>: antes del desplazamiento el 9% de mujeres trabajaba, después del desplazamiento el 23%. <u>Sector laboral</u>: Las mujeres en situación de desplazamiento están mayormente vinculadas al sector informal de la economía (servicio doméstico, ventas ambulantes, redes de prostitución) y al trabajo manufacturero (maquilas) en condiciones de precariedad, explotación y desprotección. El 5% de mujeres trabajaban en el sector doméstico antes del desplazamiento, y después entorno al 14% de mujeres. <u>Ingreso promedio hogares desplazados</u>: 248 mil pesos que es un 27% menor de los hogares de estrato 1 en la localidad receptora. <u>Tasa de desempleo</u>: en situación de desplazamiento en mujeres es del 48% y en hombres del 31%. <u>Inserción laboral</u>: antes del desplazamiento el 9% de mujeres trabajaba, después del desplazamiento el 23%. <u>Sector laboral</u>: Las mujeres en situación de desplazamiento están mayormente vinculadas al sector informal de la economía (servicio doméstico, ventas ambulantes, redes de prostitución) y al trabajo manufacturero (maquilas) en condiciones de precariedad, explotación y desprotección. El 5% de mujeres trabajaban en el sector doméstico antes del desplazamiento, y después entorno al 14% de mujeres. <u>Ingreso promedio hogares desplazados</u>: 248 mil pesos que es un 27% menor de los hogares de estrato 1 en la localidad receptora.²⁷</p>
<p>Derecho a la propiedad</p>	<p>Tierras²⁸: las cifras aportadas por el proyecto de protección de bienes patrimoniales de la población desplazada muestran la proporción minoritaria en que las mujeres han sido beneficiarias de la protección de sus derechos patrimoniales: del total de 53.000 personas a las que se les ha protegido diferentes derechos por ruta colectiva: 13.489 son mujeres; 38.228 son hombres (los restantes son personas jurídicas).</p>

²¹ Ojeda.G y Murad R. "salud sexual y reproductiva en zonas marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Profamilia y US-AID. Bogotá 2006

²² Programa Mundial de Alimentos (PMA). Organización Panamericana para la Salud (OPS). Estado nutricional de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país. Bogotá, enero de 2006.

²³ Ibid.14

²⁴ González Vélez, AC y De la Espriella, A. Consultoría para el programa de salud reproductiva y desarrollo humano. Fundación Ford. Bogotá 2002.

²⁵ Pedraza Palacios, Nubia. Género, Desplazamiento y Refugio- Frontera Colombia y Venezuela. Bogotá. 2005. Pg62.

²⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Las mujeres desplazadas: más obligaciones sobre los hombres y pocas acciones específicas para la recuperación de sus derechos. Boletín de Prensa. ACNUR, Bogotá, marzo de 2006.

²⁷ Programa Mundial de Alimentos (PMA). Organización Panamericana para la Salud (OPS). Estado nutricional de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país. Bogotá, enero de 2006.

²⁸ SNAIPD. Informe de réplica a los informes de seguimiento presentados por diversas entidades y organizaciones en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004. Enero 11 de 2007.

	<p>De un total de 2.045 personas que han solicitado protección por la ruta individual: 759 son mujeres y 1.274 son hombres (las restantes solicitudes son personas jurídicas).</p> <p>Todos los estudios existentes sobre esta temática indican que las mujeres están en doble desventaja para reclamar su tierra jurídicamente: muchas veces no poseen certificación de su relación marital y no poseen títulos que demuestren su pertenencia. Particularmente, las mujeres jefas de hogar y viudas marital y no poseen títulos que demuestren su pertenencia. Particularmente, las mujeres jefas de hogar y viudas.²⁹</p>
Derecho a la participación	<p>Discriminación y dificultad histórica de la participación de la mujer en esferas de decisión política que se incrementa en la población femenina en situación de desplazamiento y más si pertenece a grupos étnicos. Un ejemplo, es la composición mayoritaria de hombres en las mesas de desplazados, siendo la participación de las mujeres una excepción. Otro ejemplo, es la desventaja en el acceso a la justicia y a la restitución de derechos: si bien la mayoría de víctimas sobrevivientes del conflicto armado son mujeres, quienes denuncian más su situación son los hombres (88%).³⁰</p>
Derecho a la justicia	<p>Las limitaciones existentes en las mujeres que deciden denunciar son los siguientes: los imaginarios de los funcionarios/as públicos/as, los requisitos que exige la normatividad vigente, el exceso de procedimientos, la dependencia económica y afectiva y la falta de protección integral (policiva, judicial y administrativa), entre otros aspectos.</p>
Derecho a la no discriminación	<p>Citas que ilustran este aspecto son: “esta mujer desplazada negra es sucia, ladrona o si entra a trabajar a una casa solamente sirve para la cama” “A las mujeres indígenas nos toca pelear para que nos reconozcan como desplazadas, pelear para acceder a la salud y a la educación que no nos es propia, preparar alimentos con comida ajena a nuestra cultura y cuerpo; luchar para que nuestras familias no se desintegren y los hijos no pierdan nuestra cultura”.³¹</p>

Es evidente que el desplazamiento es un hecho traumático que contribuye a empeorar drásticamente la calidad de vida de las mujeres, ya afectada por formas de subordinación, marginación y discriminación antes de la salida forzada.

Son varias las alarmas y llamados a una prevención, protección, restablecimiento y reparación de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento que exigen acciones afirmativas, preferenciales y particulares de mayor coordinación y complementariedad entre los diferentes entes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada (SNAIPD).

A su vez, exigen una mayor conciencia sobre los siguientes aspectos de las mujeres desplazadas en situación de desplazamiento:

- Cambio y sobrecarga de roles en la mujer donde, aproximadamente, la mitad enfrenta sola el rol de supervivencia y de protección de su grupo (hijos/as, ancianos etc.).
- La mayor dificultad en el acceso de servicios, tierras, créditos, vivienda, ingresos y sistema de justicia ya constatada, genera un doble esfuerzo en las mujeres, y más si son indígenas, afrocolombianas o jefas de hogar.

²⁹ Donny Meertens. Tierra, derechos y género: leyes, políticas y prácticas en tiempo de guerra y paz. Mimeo. Bogotá: UNIFEM. 2006.

³⁰ IMP. Análisis sociodemográfico de las víctimas del conflicto armado. Brechas de género. 10/2007. Bogotá. IMP.

³¹ Relatoría sobre los derechos de la mujer. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. IV. La múltiple discriminación Contra las mujeres afrocolombianas e indígenas. Colombia 2006.

- El nivel educativo tan bajo de las mujeres y su rol asumido de subordinación (anteriormente al desplazamiento) les dificulta el acceso al mercado laboral, y sostenibilidad económica, así como también las hace más propensas a una situación de abuso (explotación laboral, prostitución).
- Se da una intensidad de la violación de los derechos humanos en las mujeres por motivos de género tanto en el ámbito privado como público. Sobre todo en la dimensión de violencia sexual como arma de guerra por parte de todos los actores armados de forma generalizada. Su impacto, invisibilización, tiene un elevado costo psicológico y físico en las víctimas/sobrevivientes, pero además político y social. Su invisibilidad e impunidad, a pesar de la magnitud y el impacto, señalan un gran sesgo en la agenda humanitaria del gobierno.
- La existencia de una mayoría de población femenina en situación de desplazamiento en una fase de sus vidas de cambios fisiológicos sexuales y reproductivos. Por tanto, en una etapa de la vida donde la salud sexual y reproductiva toma mayor relevancia.

3. Valoración de la respuesta del gobierno a la población femenina en situación de desplazamiento

El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población en Desplazamiento (CNAIPD) dictaminó el Acuerdo 8 de 2007³² que ordena acciones con enfoque diferencial dirigidas a los grupos poblacionales de niños, mujeres, afrodescendientes, indígenas, adultos mayores y discapacitados en situación de desplazamiento. Así mismo, solicitó a las entidades oficiales que hacen parte del sistema de atención y protección, un reporte en 30 días y un documento de planificación que profundizase en las acciones ya existentes.

El gobierno solicitó una prórroga que fue concedida para poder presentar dichos documentos a partir del 1 de enero del 2008. Esta situación pone en evidencia la poca permeabilidad del enfoque diferencial en la formulación y aplicación de las políticas públicas dirigida a los grupos étnicos, de mujeres, infancia y adolescencia, adultos mayores y discapacitados en situación de desplazamiento.

En concreto, se identifica que la respuesta institucional en sus diferentes fases de atención a las mujeres en situación de desplazamiento está dirigido prioritariamente a mujeres en tanto madres, mujeres cabeza de familia o viudas, invisibilizando a las mujeres, en general, como sujetas de derechos, más allá de su rol tradicional de madres sostenedoras de su familia. En consecuencia, siguen presentándose dificultades para reconocer y registrar las necesidades, los riesgos de discriminación y las situaciones de desventaja de este grupo particular que compone la mayoría de la población desplazada.

A pesar de este sesgo, todas las acciones reportadas continúan siendo puntuales, aunque son más numerosas en la etapa de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE). La importancia que toman los derechos sexuales y repro-

³² Diario Oficial N° 46.757 de septiembre de 2007.

ductivos en dicha política pública continúa siendo mínima a comparación del estrago de estos en el marco del desplazamiento. Es más, se refleja su ausencia hasta en la Sentencia T-025 y en los autos³³ posteriores relacionados con el resarcimiento de los derechos de las mujeres. Dados todos estos elementos acabados de citar, se podría identificar el “Plan Nacional de Atención integral a la población desplazada” como reproductor de las desigualdades históricas de género excluyendo, de esta forma, a la mujer del goce efectivo de derechos.

Por otro lado, entidades que en virtud de la Ley, deberían desarrollar programas especiales en favor de las mujeres desplazadas, como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, no solo no asignan recursos para atención de las mujeres desplazadas sino que cada año han visto reducido el monto total de recursos asignados³⁴.

A continuación se presenta un resumen de la respuesta institucional dirigida a las mujeres en situación de desplazamiento, tomando como referencia los informes presentados en la Sesión Técnica o Audiencia de mujeres en situación de desplazamiento citada por la Corte Constitucional en mayo de 2007³⁵.

Además se incluyen respuestas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional a peticiones de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y conclusiones del informe sobre políticas públicas y desplazamiento (2004-2007) de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otras fuentes.

Cuadro 3

VALORACIÓN POLÍTICA PÚBLICA DESDE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

ÁMBITOS POLÍTICA PÚBLICA	VALORACIÓN
<p>Tipo de RELACIÓN entre los funcionarios del servicio y la población desplazada</p>	<p>Diferencia de trato por sexos: existe una relación asimétrica entre los funcionarios y la población desplazada, que en ocasiones genera maltrato, abuso de poder y discriminación. Este tipo de relación afecta de forma particular a las mujeres y doblemente si son afrocolombianas o indígenas³⁶. Existe una tendencia de desconfianza de las mujeres desplazadas en las autoridades que aplican las leyes, de control y que suministran los recursos de atención integral a la población desplazada. Diferentes investigaciones plantean la existencia de revictimización de las mujeres, sobretodo aquellas víctimas/sobrevivientes de violencia sexual, en esta atención recibida por parte de estos organismos estatales.³⁷ En la misma Audiencia de Mujeres los funcionarios asistentes por Acción Social reconocieron el trato inhumano y discriminatorio hacia las mujeres por parte, entre otros, de los funcionarios de Acción Social y de la Secretaría de Gobierno en las UAO de Bogotá³⁸. Falta de funcionarios capacitados que generen confianza para que las mujeres expresen sin temor sus necesidades.</p>
<p>Aspectos generales</p>	<p>Coordinación deficiente entre la respuesta institucional para la prevención, protección y atención al desplazamiento forzado, y otras políticas de atención a sujetos de especial protección constitucional.</p>

³³ AUTO 176 – Sobre la destinación de presupuestos, AUTO 177 Capacidad Institucional, AUTO 178 – Capacidad Institucional, AUTO 218 – 2006 (participación de las organizaciones de mujeres en la Mesa Nacional) Auto 131 de 2007, intenta indagar por las medidas con enfoque de género que se le han incluido a la atención a la población desplazada.

³⁴ ACNUR. Balance de la política pública para la atención al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004-abril 2007. ACNUR. 2007 (pag42).

³⁵ Cinco informes presentados en la audiencia de mujeres 18/05/07: informes de organizaciones sociales de mujeres (Afrodes, Informe de la Red Nacional de Mujeres Desplazadas, informes de Casa de la Mujer – Ruta Pacífica de las mujeres – Red de Mujeres en Acción hacia el Futuro, informe de Sisma Mujer – Red Nacional de Mujeres). Respuesta a los informes y participación en la Audiencia por parte de 7 organismos del Estado (Acción Social, Consejería presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Educación, Protección social, Defensoría, Procuraduría, Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, Sena. Contestación por parte del dr Luis Alfonso Hoyos Aristizabal a la carta de la Comisión de Seguimiento en la fecha de 26 /11/2007. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Balance Políticas Públicas de Prevención, Protección y Atención al desplazamiento interno forzado en Colombia enero 2004-abril 2007. ACNUR 2007.

³⁶ Dos documentos ilustrativos de este trato discriminatorio por género y etnia por parte de las instituciones del Estado son, por un lado, el informe de la corte interamericana “la múltiple discriminación contra las mujeres afrocolombianas e indígenas y, por el otro, el artículo “Lecturas críticas de los talleres de sexualidad reproductiva y de fortalecimiento cultural desarrollados con mujeres negras desterradas por el conflicto armado en Colombia” Claudia Mosquera. En Revista de Estudios Sociales n°27, Bogotá. Agosto 2007. <http://resunian-des.edu.co>

³⁷ IMP. Análisis sociodemográfico de las víctimas del conflicto armado: brechas de Género. Documento N°3. ASDI, IMP. Bogotá 2007. Informe

³⁸ Audiencia de Mujeres organizada por la Corte Constitucional. Mayo 2007.

	<p>No se tiene en cuenta la proporción de oficiales de atención a la población desplazada de género femenino (SNAIPD, órganos de control y de justicia).</p> <p>Se evidencia una descoordinación en la complementariedad y subsidiaridad de presupuestos y funciones entre el nivel nacional y territorial generando un impacto negativo en la prevención, protección, restablecimiento del desplazamiento (acceso y calidad de servicios) sobre todo para aquellas personas en condiciones de mayor vulnerabilidad o mayor sobrecarga familiar como muchas mujeres: “vivimos de fila en fila sin conseguir nada y nos quita tiempo para rebuscarnos la vida”³⁹.</p>
<p>Presupuestos</p>	<p>En los documentos entregados por el gobierno es casi imposible identificar el porcentaje del presupuesto gastado (o destinado) para garantizar una atención que responda a las necesidades de las mujeres desplazadas en condiciones de equidad y sin discriminación acorde al marco de derechos humanos particulares de las mujeres incorporados en la legislación colombiana.⁴⁰</p> <p>Si bien en Antioquia se dan avances en la creación de presupuestos sensibles a género, pero no incorporan la variable de “desplazamiento”.</p>
<p>Registro</p>	<p>Aunque se identifica una mejora en el registro de población en situación de desplazamiento (incorporación del SIPOD), entre otros, avance en la desagregación por sexo, todavía existen deficiencias que son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausencia en el formato de declaración (FUD) de variables que identifiquen claramente los requerimientos y necesidades de protección y atención de las mujeres desplazadas en aspectos tan relevantes como, por ejemplo, la violencia sexual y por razón de género, salud sexual y reproductiva⁴¹. Las mujeres no tienden a explicar sus violencias sufridas, pero cuando los funcionarios reciben información de múltiples y diversas agresiones ocurridas a ella y a su familia, la violación sexual o cualquier abuso corporal sufrido por la relatora pasa a una categorización secundaria o queda totalmente invisibilizada, prevaleciendo y constanding otro tipo de agresiones (homicidio etc.). - El Registro Único de Población Desplazada (antes llamo Sistema Único de Registro) no ajusta su registro a los posibles cambios de hogares por reagrupación familiar o nuevas formaciones familiares. Ello puede generar un nivel de desprotección a los sujetos de mayor vulnerabilidad como niños y madres cabeza de familia. Según datos del Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres, un 46% de los núcleos familiares incluidos en el Sistema Único de Registro ha tenido cambios en su estructura, y de estos, solo en un 26% de los casos Acción Social procedió a la modificación del Registro⁴² - Exclusión del registro y cesación de la condición de desplazamiento por arbitrariedad resultando inconstitucional y generando un impacto desproporcional en aquellos sujetos como mujeres, infancia, tercera edad, discapacitados. El Decreto 2569 ha definido los criterios para la cesación de la condición de desplazado y la exclusión del Sistema Único de Registro -en sus artículos 3 y 14 respectivamente-y, ninguno de estos criterios hace alusión a condiciones de temporalidad o subsidios asignados para hacer efectivas las decisiones de cesación o exclusión (según datos del observatorio, familias, y en concreto mujeres, su cesación es por esos motivos). La organización “Refugees International” (RI) presentó el pasado 20 de abril, un informe sobre las repercusiones que tiene el registro de la población desplazada en relación con todos los servicios que dejan de percibir por no aparecer en el mismo. En este informe Refugees International “documentó docenas de casos en los cuales personas desplazadas habían descubierto que habían sido removidos del registro oficial sin explicación alguna.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Contestación por parte del Dr. Luis Alfonso Hoyos Aristizabal a la carta de la comisión de seguimiento en la fecha de 26 /11/2007.

⁴¹ Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. Red Nacional de Mujeres. Las invisibles. Mujeres desplazamiento y política pública 2002-2005. Informe de derechos Humanos de las mujeres en Colombia. Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. Bogotá. 2006

⁴² Observatorio de los Derechos Humanos de las mujeres: “En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos. Encuesta aplicada a 91 mujeres en los departamentos de Bolívar, Chocó, Tolima, Valle del Cauca, Cundinamarca y la ciudad de Bogotá. Primer semestre 2006.

En foros comunitarios con desplazados internos en los departamentos de Córdoba, Chocó y Nariño, RI descubrió que hasta un tercio de los participantes en estos foros habían sido informados por proveedores de servicios que sus nombres ya no se encontraban en el registro oficial⁴³.

Todas estas deficiencias de registro generan un impacto negativo a la hora de que la población reciba la atención a la que tiene derecho afectando en especial a los grupos particulares de mujeres, infancia, grupos étnicos, discapacitados.

PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN VALORIZACIÓN POLÍTICA PÚBLICA

En las fases de prevención y protección continúa la inexistencia de un enfoque de género desde el marco de los derechos de las mujeres⁴⁴. A pesar de ello, el gobierno sí ha desarrollado algunos programas en este sentido:

1-El ICBF y su proyecto de “Procesos de formación y movilización para la prevención de la violencia intrafamiliar” que cuenta con 45 familias desplazadas beneficiarias primera fase y 142 familias durante la segunda fase.

2-La Consejería para la Equidad de la Mujer desarrolló el programa de “ Democracia familiar” orientado a prevenir la violencia intrafamiliar, beneficiando a 200 hombres y mujeres líderes, los cuales 10%, son organizaciones de mujeres en condición de desplazamiento”

3-El Sistema de Alertas Tempranas –SAT- y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, posee una propuesta de sistema de alerta temprana a partir del monitoreo de factores desestabilizadores para la seguridad de las mujeres y la violación de sus derechos particulares con el fin de poner en marcha planes de seguridad en los lugares donde haya alertas con Coordinación del Ministerio del Interior y de las gobernaciones y alcaldías y, así, prevenir el desplazamiento (producto de dos asesorías de UNIFEM). Pero hace falta que se interiorice y aplique institucionalmente.

4-El Observatorio de DH y DIH de la Vicepresidencia de la República: existe el programa de protección de líderes (Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior de Justicia) y el proyecto de Atención a comunidades en riesgo de la Vicepresidencia. Ninguno de los dos incluye explícitamente el desarrollo de un análisis de riesgo y diseño de acciones desde el enfoque de género desde el marco de los derechos de las mujeres.

5- El gobierno ha priorizado la estrategia de control y recuperación del territorio (fuerza pública) como instrumento de protección y seguridad de la población. Si bien existe un amplio debate social que cuestiona su efectividad, el gobierno enunció en la Audiencia de Mujeres que, a pesar de existir protocolos de seguridad que la fuerza pública debe respetar, no los cumple. Diferentes aportes internacionales y nacionales⁴⁵ verifican que la militarización de las zonas, al contrario, expone mayormente a las mujeres, niñas y niños a violaciones de sus derechos y a su dignidad (violación sexual, abuso corporal, la prostitución forzada, el reclutamiento forzado, la esclavitud sexual y la esclavitud doméstica)

Vacios:

No existen mecanismos especiales para prevenir los efectos del conflicto armado sobre mujeres y, en concreto, la violencia sexual y por razón de género. Un ejemplo a citar es el caso de la Liga de las mujeres desplazadas: a pesar de dos informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo, los miembros de la Liga siguen siendo víctimas continuas de actos violentos. Existe una tendencia de impunidad frente a las investigaciones por el delito de desplazamiento interno forzado y, además, en el caso de las mujeres, los delitos conexos como violencia sexual generalmente quedan invisibilizados y, por tanto, impunes.

No existen mecanismos específicos que garanticen el fortalecimiento de procesos organizacionales de mujeres como estrategia de prevención de posibles violencias por razón de género.

Se necesitan construir mecanismos que permitan garantizar el derecho sustantivo de las mujeres a la propiedad y tenencia segura de la tierra y su protección (decreto 2007 de 2000; Ley 70 de 1993).⁴⁶ Muchas comunidades en riesgo de ser desplazadas son grupos étnicos con formas culturales propias y rol femenino específico.

A pesar de que en el Programa de Protección del Ministerio de Interior y Justicia existen protocolos específicos de protección para población de grupos étnicos, estos no incorporan el enfoque de género.

⁴³ <http://www.codhes.org/Index-Noticias/Noticias.htm>. Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. Red Nacional de Mujeres.

⁴⁴ Incorporación de estrategias de prevención del desplazamiento (fortalecimiento organizacional, monitoreo del conflicto armado y de actividades económicas, coordinación de servicios etc., de estrategias de prevención de la violencia sexual e intrafamiliar (acciones de empoderamiento, apoyo familiar y comunitario, adaptación de servicios, monitoreo, documentación y judicialización de incidentes de violencia sexual etc.)

⁴⁵ Alto Comisionado de Naciones Unidas. Informe contra las violencias de las mujeres 25/11/2007. Diversos informes de Unifem. Mesa de Mujer y conflicto Armado (diversas revistas).

⁴⁶ Este aspecto se profundizará en soluciones duraderas, en el apartado de propiedad de tierra y vivienda.

ATENCIÓN HUMANITARIA

ASPECTOS	VALORIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA
<p style="text-align: center;">Cestas (Entrega de la Atención Humanitaria de Emergencia)</p>	<p>La respuesta de las entidades del SNAIPD a cargo de este componente ha sido la prueba piloto e introducción progresiva de nuevas modalidades como Bonos y Tiendas. Se hace necesaria su valoración como instrumento que realmente facilita a las familias en situación de desplazamiento la atención de acuerdo a su composición específica según sexo, edad, etnia y discapacidad y a sus características socioculturales.</p> <p>A pesar de que el Decreto 250 de 2005 expone una concepción amplia sobre el contenido de este componente, el informe presentado por las entidades del SNAIPD no da cuenta de la aplicación de las disposiciones de la norma mencionada. En particular, no se obtiene información sobre si cubren las necesidades específicas de las mujeres (toallas, anticonceptivos de emergencia etc...). En la Audiencia de Mujeres, se revelaron irregularidades en torno a los tiempos de entrega de esta ayuda de emergencia, así como su dificultad de acceso si la población no presentaba cédula o n° de registro (realidad bastante frecuente en mujeres y grupos étnicos).</p>
<p style="text-align: center;">Tipo de Atención humanitaria de Emergencia mujeres desplazadas</p>	<p>- A pesar, de la creación de 21 nuevas UAO, pasando de 13 a 34 entre 2002 y 2006, al menos en las UAO de las 9 ciudades capitales donde opera ACNUR estas no brindan una atención diferenciada a mujeres embarazadas, bebés, ancianas y discapacitadas.</p> <p>-AHE ha dado una atención puntual a través de acciones de apoyo nutricional y psicosocial a mujeres gestantes y lactantes y a sus familias o hijos(as). El decreto 250 de 2005 plantea que deben existir tres modalidades específicas de atención humanitaria de emergencia que se destinan, en particular, a mujeres gestantes, madres lactantes con sus hijos/as (categoría mujer como madre y miembro de familia).Estas son: 1) raciones de alimentos de emergencia, 2) unidades móviles (UM) apoyo psicosocial, seguridad alimentaria, apoyo cultural, educativo, orientación para la atención en programas 3)</p> <p>Operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR).Estas fueron reportadas por ICBF (según la orden V de la Corte en el Auto 178 de 2005) de “diseñar e implementar instrumentos de flexibilización de la oferta institucional y de los procesos de atención” a partir de las siguientes acciones: (1) Convenio Acción social-PMA-ICBF que prioriza la atención a los niños menores de 5 años y madres gestantes y lactantes para la alimentación, nutrición y raciones alimentarias de emergencia a mujer gestantes y lactantes y niños/as menores de 6 meses a 5 años en los Departamento del Chocó, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Córdoba, César, Guajira, Caldas y Nariño. Se reporta una progresión en el n° de familias (en el 2006 hay 12.292 familias). (2)Unidades Móviles del ICBF se instalaron en las regiones de difícil acceso y cobertura institucional y también reportan un ascenso en su cobertura.</p> <p>(3) ICBF brinda alimento y apoyo nutricional a familias desplazadas vulnerables en la post emergencia priorizando a mujeres gestantes y lactantes y niños también ha aumentado su cobertura 2005:127.576 y en 2006:288.120.</p> <p>- Existe una ausencia de mecanismos de AHE a mujeres no jefas de hogar para proteger sus derechos frente a una posible ruptura familiar.</p> <p>- Atención psicosocial (Decreto 250 de 2005, según características poblacionales de género, edad y etnia) el informe común no señala</p>

	<p>especificidades en este sentido. Ausencia de acciones concretas de apoyo psicosocial y en salud de emergencia frente a la violencia sexual y por motivos de género, prostitución forzada, embarazos tempranos, pérdidas y ruptura de los lazos familiares y culturales, adaptación a nuevos roles y al cúmulo de ellos.</p> <p>-Informe común no reporta datos de atención en salud durante la fase de atención humanitaria de emergencia.</p>
Albergues	<p>-No es posible identificar acciones de prevención de la discriminación y violencias por razones de género en los centros de albergue.</p> <p>- En los centros de albergue no parecen desarrollarse acciones integrales de prevención de violencia intrafamiliar, violencia sexual y discriminación en función de la opción sexual.</p>
Prórroga	<p>Prórrogas de la AHE no incorporan los criterios de la sentencia entre ellos, la prórroga a aquellos que no se puedan autosostener (muchos serían los casos de mujeres jefas de hogar o víctimas/sobrevivientes de violencia sexual u otro tipo de violencias por razón de género).</p>
Seguimiento	<p>- Dificultades de seguimiento de la prestación de atención y distribución de ayuda. Aunque se dan los siguientes avances:</p> <p>a) creación de un área de seguimiento, monitoreo y evaluación que conlleva actividades de seguimiento a todas las áreas de la subdirección de Atención a la Población Desplazada, ejecución, presupuestos, seguridad. b) formato de encuesta a los beneficiarios atendidos a través de operador. c) Instalación de 43 buzones para la recepción de inquietudes respecto a las UAO.</p>

SOLUCIONES DURADERAS

ASPECTOS	VALORIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA
Valorización general	<p>- Ni Plan Nacional ni las respuestas institucionales durante esta fase no responden a un análisis sistemático del desplazamiento desde un enfoque de género desde el marco de los derechos de las mujeres que dé una respuesta coherente, integral y sostenible hacia la superación del ECI.</p> <p>- Las entidades del SNAIPD reconocen en su último informe, la mayor vulnerabilidad de las mujeres y los niños en situación de desplazamiento forzado. Sin embargo, pese a los insistentes requerimientos para que desarrollen acciones orientadas a su protección, aspecto fundamental de la estabilización socioeconómica, el gobierno nacional ha desconocido dicha obligación.</p> <p>- Respuesta concentrada en acciones puntuales en materia de educación, salud, trabajo, generación de ingresos, adquisición de vivienda y tierra sin correlatos visibles y sistemáticos.</p> <p>- Las acciones reportadas son muy pocas y revelan la invisibilización explícita de las problemáticas de hombres y mujeres, la mayoría de enunciaciones se formulan en un “debería ser “o “será”.</p>
Salud	<p>El análisis de los diferentes informes obtenidos del gobierno hace concluir que existen acciones muy puntuales en el total de lo que significa salud desde el marco de los derechos de las mujeres (acceso a servicios médicos integrales (quirúrgicos y odontológicos, psicológicos, hospitalarios y de rehabilitación). Atención de salud inmediata en emergencias epidémicas sexuales, reproductivas e infectocontagiosas o peligros análogos. Acceso a medicamentos necesarios para la atención y el tratamiento correspondientes. Atención de las necesidades particulares de las mujeres en su</p>

etapa reproductiva, enfermedades de transmisión sexual, protección contra actos violentos hacia la mujer, prostitución forzada y requerimientos sanitarios especiales. Prevención del cáncer de mama y de cuello uterino. Actuación aceptable culturalmente para la población afrocolombiana e indígena).

El esquema de atención de la salud centrado en la financiación de los cupos para la atención hospitalaria no permite avanzar hacia una respuesta que proteja y garantice plenamente a la población femenina desplazada el disfrute efectivo de su derecho a la salud en toda su integridad desde el marco de derechos de la mujer. No es posible con la poca información de tipo de coberturas y presupuesto destinado e invertido reportada por el MPS establecer una relación de personas atendidas en función de un diagnóstico de la demanda y las consecuencias específicas que el desplazamiento forzado tiene sobre el derecho a la salud, menos aún desagregada por sexo.

Las acciones puntuales desarrolladas son las siguientes:

Se enuncia, sin evaluar, la estrategia SAT-RIAS –Sistema de Atención Temprana a través de la Red de Instituciones de Atención en Salud (modelo de gestión que busca dar respuestas operativas a las barreras de acceso y calidad que impiden que las personas desplazadas ejerzan el derecho a la salud. Habla de su puesta en marcha en Plan piloto durante el 2006 y de su incorporación en las Unidades de Atención y Orientación – UAO. Su inclusión para ser desarrollada en el marco de los Convenios Interinstitucionales que con recursos del Fosyga se firman entre los departamentos y distritos y el Ministerio de la Protección. En ningún momento se evalúa su funcionamiento y su impacto respecto a las necesidades de las mujeres en salud.

-Programa Familias en Acción, el gobierno no ha entregado, hasta el momento, informes de valoración, sólo describen sus funciones. Las organizaciones de mujeres y Acnur cuestionan el papel asignado a las mujeres de este programa que perpetúa el rol tradicional de garantizar el cuidado del hogar, especialmente por medio de su papel de proveedora de salud y alimentación de quienes lo componen (hijos, compañeros, adultos mayores) en detrimento del reconocimiento de sus necesidades individuales como mujeres.

- MPS, SNAIPD participan en un equipo multifuncional convocado por ACNUR para la inclusión de indicadores y una atención especial a víctimas/sobrevivientes de violencia sexual.

-Existencia del proyecto de atención a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, atención y prevención de la violencia sexual entre la población desplazada (Defensoría-OIM-ACNUR) en 4 ciudades (Medellín, Cali, Pasto y Cúcuta)

Educación

- Existe un avance en ofertas de formación continuada (SENA) para mujeres en situación de desplazamiento pero desconectados al mundo laboral y que, en su mayoría, refuerzan roles tradicionales de género.

-Se valora el esfuerzo del Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de la Comunidad Autónoma de Madrid, en el proyecto dirigido a 6.000 mujeres en situación de desplazamiento iletradas cabeza de hogar en algunas zonas de Bolívar.

-MEN reporta el aumento de cobertura educativa para adultos en desplazamiento pero cuya información no refleja desagregación por sexo: de 4394 en 2005 a 5012 en 2006.

- Inicio proyecto educativo (2005) beneficiando a 31.000 adultos desplazadas de Sucre y el Chocó.

- Falta (no existe) capacitación del cuerpo docente en derechos sexuales y reproductivos para la atención adecuada de las situaciones de la población adolescente en situación de desplazamiento (violencia doméstica y sexual, embarazos adolescentes etc.).

<p>Generación de ingresos</p>	<p>- Los informes presentados por el gobierno enuncian diferentes proyectos llevados a cabo en este aspecto pero no concreta acciones afirmativas para garantizar la equidad y no discriminación de las mujeres, así como tampoco incorpora su evaluación y, algunos, son destinados para la población vulnerable donde se incluye también a la población en situación de desplazamiento⁴⁷.</p> <p>- Los informes del gobierno reportan una convocatoria conjunta entre el SENA y Fomypine dirigida a población desplazada, mujeres cabeza de familia y población vulnerable por la violencia. A pesar de ello, no incorpora perspectiva de género ni sabe el total de población desplazada sobre la vulnerable.</p> <p>- Se observa que persiste la tendencia a incluir a la población desplazada en programas regulares diseñados para población vulnerable.</p> <p>- La ausencia de una política específica para garantizar el acceso justo y equitativo de las mujeres a la oferta laboral ha llevado a que se perpetúen las formas discriminatorias de inserción de las mujeres en la competencia para la obtención de recursos que permitan su autosostenimiento y el de sus familias.</p> <p>- Asignación de créditos para el fomento de microempresa y proyectos productivos: el procedimiento para el acceso de líneas de crédito para la población en situación de desplazamiento no facilita su concesión, afectando especialmente a las mujeres, dado que, por lo general, no poseen los documentos de identificación exigidos ni los recursos económicos que les permitan respaldar un crédito.</p> <p>- BANCOLDEX y FINAGRO: Estas líneas de crédito no están dirigidas exclusivamente a financiar proyectos presentados por la población desplazada y, en concreto, no posee ninguna línea específica dirigida a mujeres.</p>
-------------------------------	---

<p>Acceso a tierras y vivienda</p>	<p>Los programas o acciones de acceso a una vivienda adecuada y digna a la tierra no facilitan la igualdad de acceso y tenencia segura y rápida para todas las personas y familias desplazadas sin ninguna forma de discriminación y adaptada a su contexto sociocultural. Así mismo, no existe priorización y respuesta inmediata (discriminación positiva) a aquellos casos que se trate de mujeres y tampoco mujeres con hijos pequeños, mujeres cabeza de familia, mujeres gestantes y lactantes y mujeres viudas.</p> <p><u>Tierras:</u> En términos de derecho efectivo de la tierra, la sola asignación o adjudicación de tierra, sin capacitación y acompañamiento, no cumple con los objetivos de equidad que persigue la acción positiva de la ley existente respecto a las mujeres rurales desplazadas.</p> <p>Los programas existentes no garantizan la seguridad jurídica de la tenencia de las tierras abandonadas de titulación individual y colectiva en casos donde las mujeres no pueden acreditar sus bienes (viudas o con marido o compañero desaparecido o abandonadas). A modo de ilustración: El Incoder ha entregado un total de 40.665 hectáreas a 3814 familias desplazadas con un promedio de 10'6 hectáreas por familia⁴⁸. Estas familias receptoras de tierras no tienen capacidad económica para pagar la deuda contraída. Se desconoce el total de mujeres jefas de hogar beneficiadas y en situación de desprotección frente a dicha dificultad.</p> <p><u>Protección patrimonial:</u> Se observa que el proyecto de protección de Bienes Patrimoniales (Acción Social) no obstante sus esfuerzos realizados para que las mujeres reconozcan y demanden la</p>
------------------------------------	---

⁴⁷ Programa de Paz y Desarrollo, El Programa de Mincadenas Productivas y Sociales de la Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Red de Seguridad Alimentaria – RESA, Red de protección social para la superación de la pobreza extrema, Banca de Oportunidades, Crédito a nivel rural y urbano

⁴⁸ Meertens, Donny. UNIFEM. "Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz". Informe final de la Consultoría sobre derechos de la mujer a la tierra-programa de Paz y Seguridad-Colombia, 2005.

protección de los derechos que tienen sobre la tierra, son aun pocas aquellas que los tienen, reconocen y/o demandan su protección⁴⁹. Es decir, es necesario que Acción social aumente sus esfuerzos en paliar esta desventaja de las mujeres en el acceso al proyecto de protección de sus bienes patrimoniales.

Reparación: Son muy limitadas las medidas de política pública que otorgan una consideración especial a las mujeres en relación con la protección de su derecho a la propiedad, en especial de las mujeres que han sido víctimas del desplazamiento forzado y a quienes se deben brindar por parte del Estado las garantías de reparación y restitución. El marco de desmovilización de paramilitares complejiza este proceso de restitución y reparación por pérdida de tierras y vivienda.

Derecho a la vivienda:

La política de vivienda centrada en los subsidios, eje de la política en materia de vivienda, por lo menos debería asegurar su efectiva operatividad y cobertura. Sin embargo, se han formulado serias críticas en razón del insuficiente monto asignado para las soluciones de vivienda y los largos periodos que transcurren entre el momento de la asignación del subsidio y su efectivo desembolso. Los montos que se asignan no facilitan una vivienda digna, lo cual lleva a que la familia (s) vivan hacinadas y/o en barrios inseguros aumentando riesgos de violencias por razón de género y enfermedades infecto-contagiosas. La falta general de alternativas institucionales al problema de vivienda genera que surjan este tipo de violencias acabadas de mencionar entre la población en situación de desplazamiento.

La respuesta institucional en materia de vivienda debe considerar la recomendación del Relator especial sobre este derecho, referida a “la manera de elaborar políticas e instrumentos legislativos relativos a la vivienda que tengan en cuenta las cuestiones de género y tomen en consideración la situación de grupos concretos de mujeres particularmente expuestos a sufrir violaciones de los derechos relativos a la vivienda, como son las familias encabezadas por mujeres, las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y nacionales y las mujeres en las situaciones de conflicto o posteriores a los conflictos”. la recomendación del Relator especial sobre este derecho, referida a “la manera de elaborar políticas e instrumentos legislativos relativos a la vivienda que tengan en cuenta las cuestiones de género y tomen en consideración la situación de grupos concretos de mujeres particularmente expuestos a sufrir violaciones de los derechos relativos a la vivienda, como son las familias encabezadas por mujeres, las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y nacionales y las mujeres en las situaciones de conflicto o posteriores a los conflictos”⁵⁰.

En los informes del gobierno, Acción Social plantea sus límites en poder incidir en la elección de los representantes de la tres Mesas (Decreto 250 de 2005) con equidad de género y etnia. Plantea que ‘los líderes deben concertar y definir la distribución, ordenación o agrupación que debe tener la Mesa de acuerdo con las características y dinámica de los procesos organizativos de la región’. A pesar de ello, enuncia, sin valorar, la puesta en marcha de una estrategia de fortalecimiento de la equidad de participación entre sexos entre las organizaciones de desplazados. Si bien todas las partes consensuan que las necesidades de las mujeres deben ser incorporadas en las agendas sectoriales, a través de su efectiva intervención en las Mesas Temáticas Regionales y Nacionales en materia de Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia, Consolidación y Estabilización Socioeconómica, el reto continúa tanto para el gobierno como para las organizaciones de población en situación de desplazamiento. Ello refleja la inequidad histórica de acceso al ámbito político entre géneros.

Participación

⁴⁹ IMP. Análisis sociodemográfico de las víctimas del conflicto armado: brechas de Género. Documento N°3. ASDI, IMP. Bogotá 2007

⁵⁰ E/CN.4/2006/118. Miloon Kothari. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Comisión e Derechos Humanos. 62° periodo de sesiones. La mujer y la vivienda adecuada. 27 de febrero de 2006

Reparación

En los informes del gobierno no se encuentra ninguna cita de reparación a las víctimas/sobrevivientes del desplazamiento y, menos aún, de los delitos conexos como violencia sexual que sufren, mayoritariamente, las mujeres.

4. Algunas conclusiones y recomendaciones

Este estudio parte de la importancia de la incorporación del enfoque de género desde la afirmación de los derechos humanos de las mujeres en la esfera jurídica, política y ejecutiva de la prevención, protección, restablecimiento, reparación y atención de la población desplazada.

Garantizar esta incorporación implicaría lo siguiente:

1. Una coherencia entre el cuerpo jurídico existente, el diseño y ejecución de programas dirigidos a la población desplazada que ayuden a superar las desventajas, discriminación y a responder a los impactos particulares, en este caso, de la mujer de distintas edades y contextos socioculturales y étnicos como sujetos de derecho.
2. Una ética técnica y profesional garantizadora de que los medios (presupuestos, mecanismos y programas) sean coherentes con los fines perseguidos: la prevención, protección y atención a la población desplazada que, en su composición más de la mitad es femenina.
3. La creación de condiciones para una real reconciliación, democracia y desarrollo (alcance de los objetivos del Milenio).

A partir de esta premisa, el estudio, en primer lugar, se centra en tendencias del impacto del desplazamiento en las mujeres generadoras de mayor desventaja, discriminación o un impacto particular en las mismas que forman parte del concepto de “violencias por razón de género”⁵¹(VRG). Entre su conjunto destacan los siguientes:

1. Existe un consenso político y social que la proporción de mujeres y niñas en situación de desplazamiento supera con creces más de la mitad del global de la población desplazada.
2. La situación de desplazamiento empeora dramática y drásticamente la calidad de vida de las mujeres, quienes antes del mismo ya se encontraban en una situación de subordinación, marginación y discriminación.

Son varias las alarmas y llamados hacia el SNAIPD para que, a partir de asumir una mayor conciencia sobre los siguientes aspectos de las mujeres desplazadas en situación de desplazamiento, revise su respuesta institucional y la ajuste a las necesidades/derechos de las mismas:

- Cambio y sobrecarga de roles en la mujer donde, aproximadamente, la mitad asume jefatura única de hogar; además de asumir el papel que social y culturalmente se les ha asignado, le recae el rol de supervivencia y de protección de su grupo (hijos/as, ancianos etc.).

⁵¹ ACNUR. Guía para la prevención y respuesta: Violencia sexual y por motivos de género en contra personas refugiadas y desplazadas internas. ACNUR. 2003

- La mayor dificultad al acceso de servicios, tierras, créditos, vivienda, ingresos, y al sistema de justicia ya constatada, genera un doble esfuerzo en las mujeres, y más si son indígenas o afrocolombianas o jefas únicas de hogar.
- El nivel educativo tan bajo de las mujeres y su rol asumido de subordinación (anteriormente al desplazamiento) les dificulta el acceso al mercado laboral y la sostenibilidad económica, así como las hace más propensas a una situación de abuso (explotación laboral, prostitución).
- Se da una intensidad de la violación de los derechos humanos en las mujeres por motivos de género tanto en el ámbito privado como público. Sobre todo en la dimensión de violencia sexual como arma de guerra por parte de todos los actores armados de forma generalizada.
- Su impacto, invisibilización, tiene un elevado coste psicológico y físico en las víctimas/sobrevivientes, pero además político y social. Su invisibilidad e impunidad, a pesar de su nº y tipo de impacto, señalan un gran sesgo en la agenda humanitaria del gobierno.
- La existencia de una mayoría de población femenina en situación de desplazamiento en una fase de sus vidas de cambios fisiológicos sexuales y reproductivos. Por tanto, en una etapa de la vida donde la salud sexual y reproductiva toma mayor relevancia.

En este estudio se hace evidente que el enfoque diferencial desde el marco de derechos humanos de las mujeres aún no tiene un peso específico en la formulación y aplicación de dichas políticas públicas dirigidas a las mujeres en situación de desplazamiento (tampoco en relación a los grupos étnicos, infancia y adolescencia, adultos mayores y discapacitados). A pesar de ello se reconocen avances puntuales en algunas fases: En su valoración se destacan los siguientes aspectos:

1. La respuesta institucional diferencial se dirige únicamente a mujeres en tanto madres, mujeres cabeza de familia o viudas, invisibilizando a las mujeres, en general, como sujetos de derechos, más allá de su rol tradicional de madres sostenedoras de su familia.
2. En relación a las diferentes fases de la respuesta institucional:
 - Se identifica que se necesita la coordinación y complementariedad entre los diferentes entes del SNAIPD nacional/territorial, así como la existencia de presupuestos sensibles al enfoque de género.
 - Siguen presentándose dificultades para reconocer y registrar en los sistemas de información las necesidades, los riesgos de discriminación y las situaciones de desventaja de este grupo particular que compone la mayoría de la población desplazada.

- A pesar de que existen avances en la elaboración de directrices de prevención con enfoque de género (Defensoría, Consejería de Equidad de la Mujer) en la práctica no funcionan y prevalece la política de Seguridad Democrática: cuando se activa una alerta temprana la respuesta implementada es militar. Con lo cual aumentan los riesgos de violencia para las mujeres de dicha zona.
- Todas las acciones reportadas continúan siendo puntuales, aunque son más numerosas en la etapa de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE).
- La importancia que toman los derechos sexuales y reproductivos en dicha política pública continúa siendo mínima a comparación del estrago de estos en el marco del desplazamiento. Es más, se refleja su ausencia hasta en la Sentencia T-025 y en los autos⁵²posteriores relacionados con el resarcimiento de los derechos de las mujeres.
- A pesar de su constatada insuficiencia en n° y cobertura en cada una de sus fases, se constata su inadecuación a las necesidades/derechos particulares de las mujeres en general y, a aquellas pertenecientes a grupos étnicos. Hacen falta acciones afirmativas, preferenciales y particulares ajustadas a sus necesidades/derechos propios.

Dados todos estos elementos acabados de citar, se podría identificar el “Plan Nacional de Atención integral a la población desplazada” como una política que tiende a reproducir las desigualdades históricas de género excluyendo, de esta forma, a la mujer del goce de satisfacción de sus derechos que le corresponden en su situación de desplazamiento y exige la legislación colombiana.

Algunas recomendaciones

Algunas valoraciones que se extraen de este documento, orientadas a identificar directrices de política pública con enfoque diferencial de género son las siguientes:

1. Mejorar la identificación de necesidades y reconocimiento de derechos humanos de las mujeres en los sistemas de información de las diferentes instituciones que registran población en situación de desplazamiento.
2. Adecuar la formulación y realización de la política pública para población desplazada en cada uno de sus componentes con objetivos, presupuestos, estrategias y programas que incorporen el marco de derechos humanos de las mujeres con el fin de superar la reproducción de las desigualdades históricas de género, desventajas, discriminaciones y subordinación de la mujer.
3. A su vez responder a sus necesidades particulares, entre otras dimensiones, la salud sexual y reproductiva. Sobre todo se necesitan esfuerzos en relación a las mujeres indígenas y afrocolombianas. Por su puesto, todo ello implica unas funciones eficaces de coordinación, complementariedad y subsidiaridad entre el nivel nacional y territorial.

⁵² AUTO 176 – Sobre la destinación de presupuestos, AUTO 177 Capacidad Institucional, AUTO 178 - Capacidad Institucional, AUTO 218 – 2006 (participación de las organizaciones de mujeres en la Mesa Nacional) Auto 131 de 2007, intenta indagar por las medidas con enfoque de género que se le han incluido a la atención a la población desplazada.

4. Dotar de mayor capacidad de decisión, actuación y recursos de la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujer para difundir y aplicar la Directriz de atención a la población desplazada con perspectiva de género en las instituciones del SNAIPD (planes operativos y de acción en los departamentos y municipios). Además su participación en el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por Violencia (Ley 387 de 1997, art 19.6)
5. Adoptar nuevos indicadores de género desde el marco de los derechos de las mujeres que faciliten el monitoreo del ámbito de violencias por razón de género (específicamente, todas aquellas que violan los derechos sexuales y reproductivos), tanto para el seguimiento de la política dirigida a población en situación de desplazamiento como para generar sistemas de prevención en las diferentes fases del desplazamiento.
6. Dar continuidad a estudios de seguimiento y valoración de la política pública dirigida a la población desplazada, desde una mirada diferencial basada en el marco de los derechos humanos de las mujeres. Es necesario profundizar en las diferentes necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento de acuerdo con su origen (urbano/rural), su pertenencia a diferentes grupos étnicos y ciclos vitales de existencia (niñas, adolescentes, adultas, adultas mayores). Por otro lado, se precisan estudios especiales sobre el impacto de mujeres víctimas/supervivientes de violación sexual, esclavitud sexual en situación de desplazamiento y la evaluación de su atención, acceso a la justicia y reparación. Este tipo de estudios pueden ser una palanca que ayuden a entender y exijan la mejora o implementación de nuevos programas de políticas públicas ajustados al marco de derechos humanos de las mujeres, por tanto, un avance en la agenda humanitaria de Colombia, un paso más hacia el alcance de los Objetivos del Milenio, así como una contribución en sentar las bases para una futura reconciliación.

5. Bibliografía

5.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

- 1-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Las mujeres desplazadas: más obligaciones sobre los hombros y pocas acciones específicas para la recuperación de sus derechos. Boletín de Prensa. ACNUR, Bogotá, marzo de 2006.
- 2-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. Balance políticas públicas de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-Agosto 2004. ACNUR. Bogotá. 2004.
- 3-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Las mujeres desplazadas: más obligaciones sobre los hombros y pocas acciones específicas para la recuperación de sus derechos. Boletín de Prensa. ACNUR, Bogotá, marzo de 2006.

- 4-Claudia Mosquera Rosero-Labbé. Lecturas críticas de los talleres de salud sexual y reproductiva y de fortalecimiento cultural desarrollados con mujeres negras desterradas por el conflicto armado en Colombia. En Revista 27 de estudios sociales. Bogotá. Agosto 2007.
- 5- Comisión de Seguimiento a la Política pública sobre desplazamiento forzado Corporación Casa de la Mujer. En Desplazamiento Forzado y Políticas públicas.. Sentencia T-025. Primer Informe. Comisión de Seguimiento a la Política pública sobre desplazamiento forzado Bogotá. 2006.
- 6-Comisión de Seguimiento a la Política pública sobre desplazamiento forzado. Sisma Mujer. En Desplazamiento Forzado y Políticas públicas. Sentencia T-025 Primer Informe. Comisión de Seguimiento a la Política pública sobre desplazamiento forzado. Bogotá2006.
- 7-Conferencia Episcopal y Codhes. Desafíos para construir nación: el país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005. Bogotá, febrero de 2006.
- 8-Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y Corporación Sisma Mujer. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia “En Situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos”. Bogotá, Colombia. 2002.
- 9-Departamento Nacional de Planeamiento. El desplazamiento Forzado en Colombia. Indicadores de Goce Efectivo de Derechos-GED- para la población desplazada. Bogotá. 18/07/2007.
- 10-Defensoría del Pueblo. Evaluación de la política pública de retornos. Bogotá. Junio 2005.
- 11-E/CN/2006/9. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. 62º Periodo de Sesiones. 20 de enero de 2006.
- 12-E/CN.4/2006/118. Miloon Kothari. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Comisión de Derechos Humanos. 62º periodo de sesiones. La mujer y la vivienda adecuada. 27 de febrero de 2006.
- 13-Ibáñez, Ana M^a Moya, Andrés y Velásquez, et al. Hacia una política preactiva para la población desplazada. Universidad de los Andes, Secretaria Nacional de Pastoral Social. 2006.
- 14-Informe Ruta Pacífica y Casa de la Mujer. Análisis Crítico de la política pública para mujeres en situación de desplazamiento forzado.

Mayo 2007. (doc interno para la comisión de seguimiento de la Sentencia T-025))

15-Informes presentados a la Corte durante la audiencia de Mujeres Mayo 2007:

- AFRODES. “los desplazamientos y el desarraigo forzado de las mujeres afrocolombianas con sus familias, tiene la connotación de enfrentarlas a una crisis humanitaria”

- Sisma Mujer. Audiencia de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

-Coordinadora red nacional de mujeres desplazadas.

-Casa Mujer, Ruta Pacífica.

-Respuestas del Gobierno a los informes presentados en dicha audiencia.

16-Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. Red Nacional de Mujeres. Las invisibles. Mujeres desplazamiento y política pública 2002-2005. Informe de derechos Humanos de las mujeres en Colombia. Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. Bogotá. 2006.

17-Ibáñez, Ana M^a Moya, Andrés y Velásquez, et al. Hacia una política preactiva para la población desplazada. Universidad de los Andes, Secretaria Nacional de Pastoral Social. 2006.

18-Profamilia, Defensoría del Pueblo. Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual. USAID, OIM, FUPAD. Noviembre 2007.

5.2-IMPACTO DEL DESPLAZAMIENTO

1- Barraza, C, Caicedo, L.P Mujeres entre mafiosos y señores de la guerra. Impact del proceso de desarme, desmovilización y reintegración en la vida y seguridad de las mujeres en comunidades en pugna. Caso Villavicencio. AECE, UNIFEM. Bogotá. 2007.

2- Bautista A J, Florez G L, Vivas V I. Informe: movilización nacional a la frontera colombo-ecuatoriana. Ruta Pacífica, OFP.2007.

3-CEDAW. Informe Sombra Colombia. Comité CEDAW. www.cladem.org/español/monitoreo_convenios/cedawcolombia

- 4-Corporación Sisma Mujer .Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia. En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos. Violencias contra las mujeres en el conflicto colombiano. Ponencia presentada por Claudia Cecilia Ramírez en: Jornadas sobre violencia contra las mujeres en Guatemala, Colombia y Perú. Pamplona. Estado de España. Marzo de 2006.
- 5-Donny Meertens. UNIFEM. tierra , derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y de paz. Informe final de la Consultoría sobre derechos de las mujeres a la tierra-programa de paz y seguridad. Colombia, noviembre 2005.
- 6-Fundación Hemera. Ciudadanía, género y conflicto a pueblos indígenas. Ponencia al Seminario Internacional en ciudadanía y conflicto. Fundación Hemera. Bogotá.2004.
- 7-González Vélez, Ana Cristian y De la Espriella, Adriana. Consultoría para el Programa de salud reproductiva y desarrollo humano. Fundación Ford. Bogotá.Junio 2002.
- 8- IMP. Análisis sociodemográfico de las víctimas del conflicto armado: brechas de Género. Documento N°3. ASDI, IMP .Bogotá 2007.
- 9-Londoño Fernández L.M. y Ramírez Parra, P. La dominación de regreso a casa: impacto de la reinserción paramilitar en la seguridad humana de las mujeres. Caso Medellín, Bajo Cauca y Urabá. AECI,UNIFEM. Bogotá.2007
- 10-Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. Sexto Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres jóvenes y niñas en Colombia. 2002-2006. Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. Bogotá 2006.
- 11-Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. Sexto Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres jóvenes y niñas en Colombia. Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. Bogotá 2007.
- 12-Observatorio, Género y Derechos Humanos (OGDDH). Liga de Mujeres Desplazadas. Encuesta de prevalencia de violencia basada en género en mujeres desplazadas por el conflicto armado en Cartagena y Bolívar. Fondo Global para Mujeres. Mayo 2007.
- 13-Ojeda.G y Murad R. Salud sexual y reproductiva en zonas marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Informe de profamilia. USAID. Bogotá. junio 2006.
- 14-ONIC. Los pueblos indígenas de Colombia continúan en la mira de los verdugos. ONIC.2/04/06.

- 15-ONIC .Foro Nacional de Mujeres indígenas. Bogotá 27 de septiembre del 2006
- 16-Pedraza Palacios, Nubia. UNIFEM. Género, desplazamiento y refugio. Frontera Colombia y Venezuela. Bogotá, diciembre de 2005
- 17-Profamilia. Salud sexual y reproductiva en zonas marginales. Situación de las mujeres desplazadas. Bogotá, 2001.
- 18-Programa Mundial de Alimentos (PMA). Organización Panamericana para la Salud (OPS). Estado nutricional de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país. Bogotá, enero de 2006.
- 19-Relatoría sobre los derechos de la mujer. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. IV. La múltiple discriminación Contra las mujeres afrocolombianas e indígenas. Colombia 2006.

5.3. ENFOQUE DE GÉNERO (Marco teórico y comparativo).

- 1-ACNUR. Guía para la prevención y respuesta: Violencia sexual y por motivos de género en contra personas refugiadas y desplazadas internas. ACNUR. 2003.
- 2- Benjamin Judith A,Fancy, Khadija. The Gender Dimension of Internal Displacement. Women's Commission for Refugee women and Children. 1998
- 3-CICR.Guía Práctica:responder a las necesidades de las mujeres afectadas por los conflictos. CICR.2004.
- 4-Corte Interamericana de derechos humanos. Relatoría acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA. Doc. 68. 20 enero 2007.
- 5-ECP.Barómetros 2006 y 2007. ECP. 2006-2007. En www.escolapau.org.
- 6- Directrices para las intervenciones contra la violencia por motivos de género en emergencias humanitarias: enfoque sobre la prevención y la repuesta a la violencia sexual. En www.humanitarianinfo.org/iasc/gender
- 7-Fundación dos mundos y ACNUR. Jornada de trabajo para la discusión conceptual del enfoque diferencial en política pública de desplazamiento en Colombia. Enero 2007

- 8- Gaby Oré Aguilar. Derecho a la reparación y Género en los conflictos armados. En derecho a la Memoria. Ed Felipe Gómez Isa. Instituto de derechos humanos, Universidad de Deusto y Departamento de Derechos Humanos, empleo e inserción social de la Diputación de Guipúzcoa. Bilbao. Enero 2006. Pgs 77-100.
- 9- Refugee Studies Centre en asociación con el Consejo Noruego para los Refugiados. Revista Migraciones Forzadas. Género y desplazamiento. Enero Marzo 2001.
- 10- Refugee Studies Centre en asociación con el Consejo Noruego para los Refugiados. Revista Migraciones forzadas. Violación sexual. Armada de Guerra, obstáculo para la paz. Mayo 2007.
- 11- UNIFEM. Alertas Tempranas y Género: Observatorios y Sistemas de Información. Bogotá. Octubre de 2004.