

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A
LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA:
¿Y QUÉ PASÓ CON LAS MUJERES?**

Documento Preliminar de Publicación del Convenio SISMA ESAP
Diplomado en Derechos Humanos de Las Mujeres y Democracia para la
Construcción de la Paz

▪ **CONTENIDO:**

	Pág
Presentación	3
1. La política pública de atención a la población desplazada por la violencia: ¿Y qué pasó con las mujeres?	6
1.1 Panorama general: El desplazamiento forzado de mujeres en cifras.	6
1.2 Nuevas tendencias del desplazamiento: Prácticas que involucran a las mujeres. Algunos interrogantes acerca del retorno.	8
1.3 Las constantes en el desplazamiento de mujeres: Evidencia de un descuido.	12
1.4 La situación de las mujeres víctimas de desplazamiento: Aspectos específicos de la atención.	15
a. Salud	15
b. Educación	20
c. Empleo y generación de ingresos	22
d. Vivienda y tierras	26
e. Protección de derechos	29
2. Recomendaciones de política pública de atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.	31
2.1 Fundamento jurídico de la política diferencial y las medidas positivas. Obligaciones específicas a cargo del Estado colombiano.	31
2.2 Seguimiento a recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales en materia de desplazamiento forzado en Colombia.	33
2.3 Recomendaciones del Observatorio: desarrollo y/o insistencia en algunas ya formuladas y nuevas recomendaciones.	34

PRESENTACIÓN:

Este documento hace parte de la serie de análisis del 'Observatorio de Derechos Humanos de Mujeres: en situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos', el cual se ha propuesto en primera instancia, hacer visibles los efectos del desplazamiento forzado en las mujeres colombianas, con el propósito además, de hacer una serie de recomendaciones de política pública para su atención. En este sentido, se han unido los esfuerzos de la Escuela Superior de Administración Pública debido a su misión de fortalecer la gestión pública y la Corporación Sisma Mujer defensora de los derechos humanos de las mujeres.

La primera caracterización sobre las mujeres víctimas de desplazamiento, con una muestra de 175 mujeres, a partir del trabajo en talleres sobre formación en derechos humanos de las mujeres y la ejecución del diplomado, recolección de historias de vida y encuentros colectivos solidarios realizados en los departamentos de Bolívar, Santander y Valle. Este trabajo investigativo se centró en la realización de 18 entrevistas a profundidad en las regiones ya mencionadas.

Las recomendaciones se han elaborado a partir de una evaluación periódica de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia en Colombia, con información recogida en entrevistas a profundidad¹ siguiendo la metodología 'fact-finding', con mujeres víctimas del desplazamiento de los departamentos de Bolívar, Santander y Valle, en la primera fase; trabajo que continuó en la segunda fase en Bolívar y Valle e introdujo al departamento del Tolima ya que en estas regiones también se realizó el proceso de diplomados.

Así mismo, este seguimiento se estructura a partir de la información recogida en entrevistas con las principales entidades encargadas de la atención a esta población en el orden nacional y regional (en los departamentos antes mencionados), alrededor de la situación específica en materia de: salud, educación, vivienda y tierras, generación de ingresos y protección de derechos; áreas que representan los aspectos más importantes en cuanto a realización de derechos de las mujeres se refiere. Todas las entrevistas se desarrollaron a partir del año 2002 y hasta principios del 2004.

Con esta publicación, esperamos seguir contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en situación de desplazamiento con una especial preocupación por la dinámica y las necesidades regionales y, al tiempo, insiste en evidenciar el efecto desproporcionado que tiene el desplazamiento forzado en las mujeres y sus diversas implicaciones.

Esta desproporcionalidad parte de reconocer que el conflicto no sólo recrudece sino que aprovecha y exacerba las condiciones de discriminación, en tanto impone formas de relaciones a partir de la imposición del orden por la fuerza, el miedo y el abuso, según esquemas masculinos, mayoritariamente, de ejercicio de la autoridad y la fuerza. Esta dinámica además, genera y explica ciertas condiciones de vulnerabilidad de las mujeres en la guerra, según lo confirma la situación de las mujeres antes, durante y después del desplazamiento, evidenciada por el equipo de trabajo y cuyas nuevas particularidades se presentarán a lo largo de este documento.

¹ En la primera fase del Observatorio fueron realizadas once (11) entrevistas en total y dieciocho (18) en la segunda, la cual comprende este convenio.

A su vez, hay que considerar que el desplazamiento forzado, según términos de la Convención sobre violencia contra la mujer o Convención 'Belém do Pará', es una forma de violencia contra las mujeres, que se ha generalizado en Colombia y que exige -por lo mismo- una respuesta contundente del Estado, en los términos establecidos en dicha Convención, así como en las leyes colombianas.

En este sentido y con base en los avances ya establecidos por las Convenciones Internacionales contra el Racismo y la erradicación de todas las formas de discriminación contra la mujer, se produjo la Recomendación de las Naciones Unidas N° 19 sobre 'violencia contra la mujer', en la cual se reconoce formalmente a la violencia basada en el género como una forma específica de discriminación. A su vez, la violencia contra la mujer fue definida como: "la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o porque la afecta en forma desproporcionada".

Si bien el desplazamiento forzado en Colombia alcanza las dimensiones de una crisis humanitaria, no es una acción generalizada que se dirija sólo contra las mujeres. Sin embargo, en consideración a las condiciones históricas de discriminación (entendida en los términos de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), las circunstancias en las que las mujeres deben afrontar los abusos propios de la guerra, implican -en principio- un impacto distinto sobre ellas, que a partir de este trabajo se ha descrito como desproporcionado.

Si a esto se le suman las específicas circunstancias de vulnerabilidad de las mujeres propias de los conflictos armados, también reconocidas por Naciones Unidas y la correspondiente obligación estatal de prevenir y sancionar toda forma de violencia de género, (para el caso colombiano, a través de la Convención 'Belem do Pará', en el marco del Sistema Interamericano), estas circunstancias de 'desproporción' implican un deber correlativo de adopción de medidas positivas a favor de las mujeres, que contrarresten los efectos de dicha violencia.

Aunque mujeres y hombres son víctimas de violaciones a sus derechos humanos, los efectos de estas violaciones son diferentes para cada uno. Las mujeres han sido subordinadas y víctimas de discriminación, lo que ha significado para ellas exclusión política, acceso inequitativo a los beneficios del desarrollo social y económico, así como violencia física y psicológica en los espacios públicos y privados, en tiempos de paz y en tiempos de guerra.

El Observatorio pretende mostrar cómo esas discriminaciones históricas se exacerban en situaciones de conflicto armado y cómo la discriminación de género está relacionada con otras formas de discriminación social y cultural que afectan diferenciadamente a las mujeres, dependiendo de su pertenencia a grupos étnicos, su clase social, su edad, etc.

Este trabajo también pretende mostrar que los hechos violentos que generan desplazamientos, así como las situaciones previas al mismo, constituyen una cadena de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, que se acumulan e incrementan en las etapas posteriores al desplazamiento forzado.

La guerra permite que las mujeres se hagan visibles como víctimas específicas del conflicto armado y de sus consecuencias familiares, comunitarias, sociales y políticas, que profundizan y reproducen de manera dramática la exclusión,

discriminación y violencia de las que históricamente han sido víctimas como resultado de las relaciones inequitativas entre hombres y mujeres.

La violencia vivida como un hecho cotidiano, pierde su dimensión como violación a los derechos humanos y es uno de los obstáculos más fuertes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género y para permitir el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, no sólo porque 'relativiza' la gravedad de las violaciones a sus derechos, porque tiene efectos desproporcionados sobre ellas como víctimas específicas.

En este sentido, y para seguir la lectura de este documento, se hablará en nombre del observatorio como marco en el cual se desarrollan las actividades de investigación del presente documento. Esta aclaración se hace necesaria para entender que los resultados aquí presentados son productos de los esfuerzos de la Corporación SISMA Mujer, XXX, y la Escuela Superior de Administración Pública, los cuales aportan en el Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres: En situaciones de Conflicto Armado las Mujeres también tiene derechos.

DESARROLLO:

1. La política pública de atención a la población desplazada por la violencia: ¿Y qué pasó con las mujeres?

1.1 Panorama general:

El desplazamiento forzado de mujeres en cifras

El desplazamiento forzado de población en Colombia, continúa afectando a miles de mujeres, quienes son víctimas de múltiples vulneraciones a todos sus derechos, en una cadena -al parecer- sin final próximo. Para establecer las dimensiones actuales de este impacto, se presentan, en primer lugar, algunas de las cifras más representativas sobre la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento a partir de la información de los tres sistemas de información más importantes a nivel nacional en la materia: el Sistema Único de Registro (S.U.R.) de la Red de Solidaridad Social (RSS)², el sistema de información de la Conferencia Episcopal Colombiana (RUT) y el sistema de información de CODHES³.

Según las cifras oficiales consolidadas sobre desplazamiento⁴, son 1'085.204 las personas expulsadas, las cuales se agrupan en 237.915 hogares, los cuales están conformados -a su vez- por 539.839 hombres y 545.337 mujeres. Conforme a las cifras oficiales entonces, las mujeres víctimas de desplazamiento representan el 50,25% del total. Pastoral Social reportó para el año 2003, un porcentaje de 49,6% de mujeres desplazadas⁵. Según CODHES, la población desplazada suma un total de 2'313.587 personas, desde 1996 y sin contar el año 2004.

Por su parte, la última encuesta nacional de hogares adelantada por CODHES⁶ afirma que: "un 50% de la población en situación de desplazamiento son mujeres, niñas y adolescentes⁷. Este grupo relevante de población que incluyendo a los niños puede alcanzar 75%, se enfrenta a la salida en medio de riesgos para su vida e integridad". CODHES también estima que, entre enero de 2000 y junio de 2002, el 47% de la Población Desplazada estaba constituida por mujeres, el 44% por menores de edad, el 17.72% provinieron de comunidades afrocolombianas y el 3.75% de comunidades indígenas⁸.

² Entidad gubernamental, que depende de la Presidencia de la República, encargada de coordinar la atención a esta población y de recoger las cifras oficiales al respecto.

³ No nos limitamos a las cifras oficiales en consideración a las limitaciones que tiene el S.U.R., el cual sólo debe dar cuenta (según lo establecido en la ley), de las personas que son inscritas como beneficiarias de la ayuda gubernamental. De otra parte, los sistemas de información de Pastoral Social y CODHES, cuentan con un reconocimiento por parte de organismos internacionales con presencia en Colombia y además, han sido los más asiduos y antiguos esfuerzos por hacer el seguimiento a la problemática de desplazamiento en Colombia.

⁴ Registro Único de Población desplazada por la Violencia. Información hasta el 15 de Marzo del 2004.

Desplazamientos Individuales y masivos **identificados**. No hay datos de sexo de 28 personas.

⁵ Fuente: Pastoral Social. RUT. Diciembre 31 de 2003.

⁶ Para CODHES, el número de personas desplazadas en el país llega a más de 3 millones cien mil, según su último reporte estadístico. En: CODHES Informa. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento N° 47. Bogotá, 1° de abril de 2004. Pág. 3.

⁷ Encuesta Nacional de Hogares en Situación de Desplazamiento. CODHES, 2004. Véase: www.codhes.org.co

⁸ Según estimación del Departamento Nacional de Planeación, la población afrocolombiana representa cerca del 25% del total de la población en Colombia y los indígenas representan el 1.83%.

Los datos por edades también son preocupantes. El S.U.R. registra que, de las 530.048 mujeres expulsadas, 216.733 son niñas (40,88% del total de mujeres), distribuidas así: 67.484 niñas hasta los 4 años de edad, 63.766 de 5 a 9 años, 55.889 de 10 a 14 años, 29.588 de 15 a 17 años de edad⁹.

Un total de 206.279 mujeres expulsadas son mayores de 17 años (38,9% del total), las cuales son reportadas por grupos de edad de la siguiente forma: 172.612 de 18 a 50 años, 33.667 de 50 a 98 años, 194.263 están entre los 18 a los 64 años y 12.016 son mujeres de 65 a 98 años¹⁰.

Según la misma fuente, hasta noviembre de 2003, un total de 16.094 mujeres habían sido expulsadas en desplazamientos masivos (de 32.878 personas), de las cuales 4.107 son mayores de edad y 3.013 son niñas¹¹.

Como resulta de observar estas cifras, el desplazamiento continúa siendo uno de los problemas humanitarios más graves del país por las numerosas víctimas que ha alcanzado, las cuales provienen además de múltiples regiones, en especial, del campo¹².

El problema del desplazamiento también incide en la dinámica de roles familiares y conyugales de las mujeres. El Observatorio ha insistido en señalar las enormes dificultades que enfrentan las mujeres desplazadas por las condiciones en las cuales asumen la jefatura del hogar. Las mujeres víctimas de desplazamiento asumen en un alto porcentaje la jefatura del hogar sin las garantías institucionales para ello, a pesar de que constitucionalmente se haya establecido expresamente a la mujer cabeza de familia como grupo vulnerable y por lo mismo, como destinataria prioritaria de la inversión social. A este descuido institucional se suma el bagaje de discriminación que traen las mujeres a costas, que las ha excluido generalmente de los espacios de decisión y de la dinámica comercial.

Al respecto, es importante recoger las cifras más actualizadas. Según la Red de Solidaridad Social, cuatro de cada diez familias en situación de desplazamiento poseen jefatura femenina. De los hogares inscritos, el 54% tiene como jefe a una mujer y el 46% a un hombre, lo cual demuestra un aumento de dos puntos porcentuales respecto de la cifra reportada el año anterior. Este porcentaje supera ampliamente al porcentaje de jefatura de hogar femenina nacional, el cual alcanzaba un 28,1% el primer semestre del 2003¹³.

Para la Pastoral Social, hasta diciembre de 2003, la jefatura femenina de hogares desplazados llegaba a un 38,9%, de una muestra de 34.784 hogares; lo cual implica un aumento de un punto porcentual respecto del año anterior.

⁹ La suma por segmento de edad registra un valor total de 216.727, que presenta una diferencia de 6 menores con respecto al total reportado, esta diferencia se puede deber a que no todos los reportados señalaron la edad específica.

¹⁰ Con respecto a estas cifras también se observa un sub registro de la población adulta que podría explicarse a que no todas especificaron su edad. De ser así, el 38,9% podría llegar a alcanzar un 59,1% de mujeres adultas.

¹¹ Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República. Sistema Único de Registro (S.U.R.) Datos a noviembre 30 de 2003.

¹² El desplazamiento también resulta crítico por su extensión territorial: 1037 municipios del territorio nacional aparecen como expulsores en los registros oficiales y 925 municipios han sido receptores de población víctima de desplazamiento (RSS-S.U.R.) Otras fuentes señalan que un 85% del territorio nacional ha sido afectado por el problema del desplazamiento (CODHES, 2004).

¹³ DANE. Encuesta continua de hogares. Enero - Marzo y Abril - Junio de 2003. Cuadro N° 22 (TS-ECH-TAB-22)

Por su parte, la encuesta de CODHES del año 2004 registra un 32% de las mujeres como jefas de hogar, lo cual -según la encuesta- les implica la atención de un grupo familiar compuesto en promedio por cinco (5) integrantes, en su mayoría niñas y niños. La jefatura de mujeres es mayor en las comunidades afrodescendientes (47%) e indígenas (49%).

1.2 Nuevas tendencias del desplazamiento: Prácticas que involucran a las mujeres. Algunos interrogantes acerca del retorno.

El desplazamiento ha resultado ser un indicador muy revelador de la dinámica del conflicto armado. La generalización de los desplazamientos masivos en los años 1998 y 2002 como estrategia de guerra y el desplazamiento de los grupos étnicos propietarios colectivos o poseedores de ciertos territorios, son ejemplos de ello. En este mismo sentido, llaman la atención ciertas tendencias de la relación entre conflicto armado y desplazamiento: de un lado se encuentra la disminución de los desplazamientos masivos, al parecer como un nuevo intento de hacer invisible el problema y la correspondiente responsabilidad del actor armado que lo propicia¹⁴.

De igual manera, el fenómeno del confinamiento de comunidades se ha hecho visible. La Oficina del ACNUR en Colombia ya lo ha denunciado¹⁵, sin embargo, los trabajos de campo al respecto son incipientes. No obstante lo anterior, no resulta difícil suponer las especiales dificultades que esta situación puede generar para las mujeres. Ya en documentos anteriores el Observatorio ha denunciado los abusos cometidos por los distintos actores armados cuando se posicionan territorialmente en las poblaciones¹⁶. Desafortunadamente, es muy común que los controles sociales vulneren de forma singular la autonomía de las mujeres y que se les impongan múltiples castigos corporales y psicológicos en caso de incumplir las medidas de vestido, comportamiento, entre otras. Si estas situaciones se presentan bajo la dinámica bélica 'tradicional' de toma de poblaciones, la situación -de seguro- será aún más arbitraria para las mujeres de comunidades sitiadas.

Otros estudios han llamado la atención sobre el desplazamiento 'intraurbano' e 'interveredal',¹⁷ los cuales continúan sin ser reconocidos en su real dimensión y, por lo mismo, en muchos casos son desatendidos, arrojando a sus protagonistas a un tratamiento inequitativo respecto a quienes se han desplazado bajo la modalidad 'clásica'.

El Observatorio sin embargo, evidencia otras tendencias que involucran de manera especial a las mujeres, como son: el aumento en la persecución a las mujeres y a sus organizaciones, la cual, junto a la amenaza de reclutamiento forzado, se presentan como unos de los motivos que con mayor fuerza y cantidad inducen al desplazamiento de las mujeres actualmente.

¹⁴ Los datos del S.U.R. hablan por sí solos: en el 2002, 83.846 personas (18.204 hogares) fueron expulsadas con ocasión de desplazamientos masivos, frente a un total de 45.328 personas (9.804 hogares) en 2003. Fuente: Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República. Sistema Único de Registro (S.U.R.) Datos a febrero de 2004.

¹⁵ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia (2003). Comisión de Derechos Humanos, 59º período de sesiones. E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004. Párrafos 43 y 91.

¹⁶ Más sobre este tema en: www.observatoriomujeresyderechos.org y en los Informes de la Mesa de Mujer y Conflicto Armado.

¹⁷ En: CODHES Informa. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento N° 47. Bogotá, 1º de abril de 2004. Pág. 7.

Las estadísticas sobre las principales causas del desplazamiento de las mujeres así lo demuestran. A partir de los datos de CODHES (2004), los principales motivos de desplazamiento son según su importancia: las amenazas (40%), los enfrentamientos (21%), los asesinatos/masacres (19%), el reclutamiento forzado (9%) y en menores porcentajes: las desapariciones forzadas (4%), la persecución política (1%), los atentados (1%) y las fumigaciones (1%); Ns/Nr (1%) y otros motivos (1%).

En el más reciente informe de Amnistía Internacional sobre la situación de seguridad y derechos humanos en el departamento de Arauca se incluye un acápite específico sobre la situación de las mujeres dados sus graves alcances. Al respecto, el informe afirma que: "Las mujeres en Colombia también son víctimas de ejecución extrajudicial, homicidios deliberados y arbitrarios, tortura, 'desapariciones' y otras formas de violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. **Los ataques de que son víctima se deben en gran parte, aunque no exclusivamente, al papel que las mujeres asumen en sus comunidades como activistas y líderes en la campaña en favor de los derechos políticos y económicos** o porque son miembros de comunidades situadas en zonas de conflicto en las que tiene puestas sus miras cualquiera de los dos bandos. También se recurre a la violencia sexual contra las mujeres, incluidas la violación y la mutilación genital, por ejemplo en el contexto de matanzas o como forma de tortura, como arma de guerra para generar temor" (se resalta).¹⁸

Los testimonios de las mujeres entrevistadas en la 2ª fase del Observatorio confirman estos datos. En el departamento del Tolima, por ejemplo, las mujeres y sus familias han salido huyendo para evitar el reclutamiento de sus hijos e hijas. En especial, de sus hijas, quienes ahora son requeridas por los actores armados (en este caso la guerrilla de las FARC-EP) a partir de los 12 años, y bajo la premisa de que ojalá cumplan con unos determinados patrones estéticos así como que 'ya sean mujercitas', según palabras de las mujeres, quienes señalan el riesgo a que sus niñas sean sometidas no sólo a combatir contra su voluntad, también a servir como esclavas sexuales y/o cocineras.

A esto se suma la persecución creciente contra las organizaciones de mujeres o contra ciertas profesiones u oficios como posible causa del desplazamiento. Según las cifras de la Pastoral Social, son más las maestras mujeres y las funcionarias públicas desplazadas, que los hombres expulsados con esta ocupación anterior al desplazamiento. La siguiente tabla, de información organizada según el municipio expulsor, así lo ilustra:

Ocupación anterior		
	Docente	Funcionario Público
Total	564	389
Hombres	258	177
Mujeres	306	212

Fuente: Pastoral Social, RUT. Diciembre de 2003.

Conocer las cifras de mujeres organizadas que han sido obligadas a desplazarse invita a una reflexión, considerando su gran impacto. Según el RUT, este es el número total de mujeres obligadas a desplazarse y el tipo de organización a la que pertenecían:

¹⁸ AMINISTIA INTERNACIONAL, Colombia. *Un laboratorio de guerra: Represión y violencia en Arauca*. AMR 23/004/2004, 20 de Abril de 2004. Pág. 37.

**Cifras mujeres organizadas víctimas de desplazamiento
y tipo de organización**

Total mujeres desplazadas	Mujeres en organizaciones Campesinas	Mujeres en organizaciones Comunitarias	Mujeres en organizaciones Sindicales	En organizaciones de Mujeres	Otra organización	NS/NR
84.599	10.896	4.384	353	615	4.339	64.012

Fuente: Pastoral Social, RUT. Diciembre de 2003.

De otra parte, debe considerarse el programa de retornos promovido por el actual Gobierno nacional y las nuevas tendencias que ha significado en cuanto a la atención del desplazamiento. La promoción de esta figura, dentro de un plan "piloto" (el cual, en realidad, es el único previsto para todo el período de gobierno) que involucrará a 30 mil familias¹⁹, ha generado serios cuestionamientos e interrogantes a propósito de las posibilidades de adelantar estos procesos bajo los requisitos definidos por los Principios Rectores de los Desplazamiento Internos, como son: la voluntariedad, la seguridad y la dignidad.

Basta considerar las limitaciones reales para garantizar estas premisas de manera permanente y sostenible, mientras el conflicto continúe. Las mujeres parecen estar conscientes de ello, en tanto son quienes en mayor número se oponen al retorno.

En cifras generales, "el 91.2% del total de jefes de hogares desplazados en los últimos dos años, manifestaron su intención de no retornar",²⁰ a la encuesta de CODHES de 2004. Y específicamente las mujeres: quieren volver en un 7%, frente a un 74% de mujeres que desean permanecer, un 10% que desea reubicarse y un 2% que desea salir del país. Un 7% no ha definido su situación (CODHES, 2004). En general, el 90% de la población encuestada no quiere regresar. Según la etnia, esta opinión alcanza también altos porcentajes: de la población mestiza, el 94% no desea volver, de la afrocolombiana, un 71% y de las comunidades indígenas, un 90% se opone al retorno²¹.

Si bien estas cifras son muy contundentes al respecto, el Observatorio pudo determinar en las entrevistas de la segunda fase que las mujeres que actualmente se encuentran en etapa de emergencia y que no han recibido ayuda alguna por parte del Estado son más proclives a retornar, "en vista de que es para lo único que ayudan".²²

¹⁹ Si el gobierno sostiene que el número total de desplazados es de 1'258.175 personas que constituyen 275.735 hogares, la cifra de 30 mil es, por decir lo menos, poco representativa. Sin embargo, los reparos a este programa han cuestionado las debilidades en la seguridad, el corte asistencialista de la ayuda, así como la fragilidad económica y social de estos procesos de retorno luego de la fragmentación que ha significado el desplazamiento para la comunidad. Hasta el momento, además, no ha habido una evaluación por parte de la Red, de estos esfuerzos. No obstante, el documento de evaluación del proceso de Bojayá, elaborado por la Procuraduría General de la Nación (PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Informe sobre los resultados del ejercicio de control realizado sobre el caso Bojayá: Bojayá un año después de la tragedia, Bogotá, abril 25 de 2003), es un buen ejemplo de las debilidades globales de esta política, en la cual se insiste en la respuesta asistencial, desconociendo las debilidades en materia de seguridad, según lo evidencian los recientes hechos de desplazamientos masivos (en especial de comunidades indígenas y afrocolombianas) en la cuenca del río Bojayá. Datos de: EL TIEMPO, marzo 19 de 2004.

²⁰ En: CODHES Informa. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento N° 47. Bogotá, 1° de abril de 2004. Pág. 8.

²¹ *Ibid.*

²² Opinión recogida en entrevista en el Departamento de Bolívar, diciembre de 2003.

A manera de introducción de la siguiente parte, en la cual se presentará una evaluación cualitativa de la política pública de atención a las mujeres víctimas de desplazamiento, es importante evidenciar la grave circunstancia de que muchas mujeres y sus familias accedan a retornar ante lo que se convierte en una respuesta institucional de la 'sin salida'. En Departamentos como Bolívar y Tolima, la ayuda humanitaria de emergencia se está demorando de 3 meses a 6 u 8 meses incluso en ser entregada, una vez las personas han sido reconocidas como desplazadas. Es decir, luego de haber superado los tropiezos propios del reconocimiento como beneficiario, hay que esperar estos períodos de tiempo tan absurdos, que en nada se compadecen con el esfuerzo por sobrevivir de las víctimas del desplazamiento.

Al tiempo, las mujeres y sus familias se encuentran con el ofrecimiento de retornar, para lo cual sí hay ayuda inmediata. Cabe preguntarse si la participación en el programa de retorno, en realidad sí es una decisión libre, sin vicios del consentimiento. El estado de necesidad (en términos jurídicos) sería una figura que explicaría bien las posibles circunstancias a la hora de tomar una decisión de esta naturaleza y en tan precarias condiciones.

A esto se suma el efecto de los rumores que las anteriores generaciones de desplazados que ofrecen la guía y apoyo a los nuevos, quienes denuncian las desmejoras en los programas de atención humanitaria, transmiten su experiencia de complicaciones y frustraciones con respecto a la ayuda estatal y, finalmente, insisten en que quedarse en la ciudad de nada sirve; con los graves costos en materia de confianza en las instituciones públicas que todo esto significa.

A propósito de la decisión del retorno las mujeres además deben afrontar una presión adicional. Los maridos por lo general insisten en que si los apoyan en devolverse ellos prefieren esa opción. Esta posición es más fuerte aún si el hombre lleva algún tiempo en la ciudad sin conseguir trabajo. Teniendo en cuenta que en el campo espera poder retomar sus quehaceres y su tierra, a diferencia de la gran imposibilidad que le representa ocuparse en la ciudad, el hombre insiste en el retorno, a pesar de los reparos de la mujer, quien no quiere exponer a la familia a nuevos riesgos y "volver a pasar por lo mismo".

Otra preocupación de las mujeres alrededor del tema del retorno, percibida en las entrevistas del Observatorio, se refiere a la disyuntiva que les genera el temor de tener que renunciar a los logros por ellas obtenidos en las zonas de llegada, principalmente en cuanto a su rol en la familia, su autonomía y 'empoderamiento', a cambio de la promesa de recuperar su bienestar con el regreso. Algunas mujeres temen que su pareja espere que ella "vuelva a ser la misma de antes" al volver. Esta preocupación además, (que a la vez puede ser un propósito para replantear -en todo caso- sus relaciones familiares) suele ser relegada, sin embargo, por otras preocupaciones, como el recuperar un ambiente más sano para la crianza de sus hijas e hijos, los cuales sienten que "se les salen de las manos" en la ciudad.

Por último, el retorno podría constituirse en una oportunidad interesante para romper la lógica que hay tras los desplazamientos forzados. No obstante, el gobierno no puede exponer a la población como escudo de una estrategia de recuperación de la presencia estatal en el territorio. Las debilidades operativas y programáticas de este tipo de iniciativas se pueden identificar claramente en casos como el de Bojayá

(Chocó), en el cual el manejo de recursos y la efectiva solución de las necesidades dejan mucho que desear²³.

1.3 Las constantes en el desplazamiento de mujeres: Evidencia de un descuido.

La respuesta estatal al problema del desplazamiento forzado pasa por un momento de especial exigencia. La Corte Constitucional, ha producido una nueva sentencia de tutela a favor de la población desplazada²⁴, en la cual declaró al problema humanitario del desplazamiento como un “estado de cosas inconstitucional”, figura excepcional de protección de derechos, que se fundamenta, entre otros elementos, en el reconocimiento de que no sólo los demandantes del caso particular son los afectados por la situación allí denunciada y por eso mismo, la Corte decide extender los efectos de su decisión a favor de toda persona víctima de desplazamiento forzado.

Además de adelantar un amplio estudio del ‘estado del arte’ normativo e institucional en materia de desplazamiento, la tutela resolvió establecer unos términos de corto plazo a las autoridades responsables para: definir el presupuesto y las estrategias de financiación de los actuales deberes de atención a la población desplazada antes del 31 de marzo del presente año. A su vez, dispuso la urgencia de expedir el nuevo Plan de Acción Institucional, que actualice y esclarezca las competencias y funciones de cada organismo vinculado al Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada en un lapso no superior a seis (6) meses. La entidad encargada de vigilar el cumplimiento de estos deberes es la Procuraduría General de la Nación.

Dentro de los aspectos específicos evaluados en la sentencia, la Corte acogió varios de las conclusiones y análisis del Observatorio de los Derechos Humanos de Mujeres, en concreto en lo relativo a: la petición de cumplir lo ordenado por el juez constitucional acerca de destinar el gasto público social para la atención de la población desplazada, la importancia de consultar la opinión de las mujeres en la definición de programas de atención humanitaria, la imperiosa necesidad de superar la atención asistencialista que refuerza o reproduce prácticas discriminatorias contra las mujeres, la pertinencia de formular una política pública de atención diferencial, en especial en dos aspectos: incluir el sexo como criterio sospechoso de discriminación en la ley 387 de 1997 y en adaptar los sistemas de información para contar con datos actualizados desagregados por sexo²⁵. Así mismo, recogió las apreciaciones del Observatorio en algunos aspectos del derecho a la salud, de las debilidades en la proporción de la participación de la mujer en espacios de restablecimiento socioeconómico²⁶.

A su vez, en reconocimiento a la especial vulnerabilidad de las mujeres, sobre todo las mujeres cabeza de familia y en desarrollo de la disposición constitucional ya mencionada que define su especial protección y atención, la cual coincide con el Principio Rector 16 también considerado por la Corte, se exigió a las autoridades tener en cuenta las necesidades de información desagregada por sexo, la oferta de servicios específicos frente a las necesidades particulares de las mujeres en materia

²³ Más información al respecto en: Procuraduría General de la Nación, Informe sobre los resultados del ejercicio de control realizado sobre el caso Bojayá: *Bojayá un año después de la tragedia*. Bogotá, Abril 25 de 2003.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-025, 22 de enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

²⁵ *Ibid.* Anexo N° 5, numerales 1.1, 1.4, 1.5, 1.12.

²⁶ *Ibid.* Anexo N° 5, numerales 2.4, 2.5.

de atención humanitaria de emergencia, salud, educación, adquisición de vivienda y/o tierras y el desarrollo de proyectos productivos.

Las consideraciones fundamentales de la Corte acerca de las mujeres fueron: en cuanto a las deficiencias en diseño y desarrollo reglamentario de la política, hizo evidente que “no han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso de la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia... No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos”.²⁷ En cuanto al seguimiento y evaluación de la política, la Corte advirtió que “los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos”.²⁸

De otra parte, la Corte estableció que “existen dos tipos de personas desplazadas que por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de... b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico, como es el caso de... las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad”.²⁹

La tutela evidencia, una vez más, los problemas que persisten en la atención a la población desplazada en general. Las debilidades identificadas son de diversos órdenes (político, financiero, institucional), así como de diferente gravedad y urgencia.

En este documento el Observatorio no pretende evaluar todos los aspectos ya considerados por la Corte, o por otros estudios recientes sobre el tema. Por supuesto, se hará referencia a aquellos que implican mayores preocupaciones para las mujeres, según lo expresado por ellas al Observatorio. De igual manera, luego de analizar la información recogida en las entrevistas a las instituciones del sistema de atención, habrá de formularse una serie de recomendaciones a favor de una atención particular y prioritaria para las mujeres víctimas de desplazamiento.

La información recogida por el Observatorio en las entrevistas muestra que los problemas en la atención que persisten en cada fase son: el de la prevención, el restablecimiento socioeconómico sostenible y coherente con las necesidades y expectativas de las personas afectadas y el cubrimiento en salud. Los problemas que tienden a agravarse se refieren a la seguridad luego del desplazamiento, la pérdida de la calidad lograda en la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) y el creciente sub-registro. Por último, algunos avances se perciben en materia de educación.

Sólo presentaremos algunos detalles con relación a la situación en materia de atención humanitaria, teniendo en cuenta que los demás aspectos se desarrollan a profundidad más adelante. Al respecto, el Observatorio ha encontrado que el componente que ha sido calificado como el mejor de la política y en el cual se habían recogido algunas necesidades muy primarias de las mujeres, tiende a perder su calidad. Los ‘kit’ de ayuda han dejado de incluir elementos de higiene y aseo personal, así como de alimentación, para mujeres en embarazo, madres lactantes y para recién nacidos. La atención psicosocial ha quedado desfinanciada y sólo si la

²⁷ *Ibíd.* Ítem 6.3.1.1 (v), f).

²⁸ *Ibíd.* Ítem 6.3.1.3, c).

²⁹ *Ibíd.* Ítem 9, numeral 4.

entidad ejecutora quiere ofrecerla, sin remuneración alguna, la población tiene acceso a algún tipo de terapia. Es evidente que estas desafortunadas decisiones desconocen lo establecido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y la propia ley colombiana (Ley 387 de 1997, o ley general sobre atención a la población desplazada).

Ahora bien, antes de comentar los aspectos de la atención que mayores problemas presentan en cuanto al reconocimiento y superación de las necesidades de las mujeres, se presentan algunos aspectos generales que explican la situación de la política para la población víctima de desplazamiento en la actualidad y, dentro de ella, a las mujeres por supuesto.

El primero tiene que ver con la financiación. Según la información recogida en el fallo de tutela arriba mencionado, los recursos asignados para la atención de la población desplazada en el presupuesto general de la Nación, se ve una disminución del 32% en la asignación del año 2002 al 2003. Según ACNUR –citado por la Corte- “los recursos asignados para la población desplazada corresponden al 0.05% del Presupuesto General. No se compadece con que, de acuerdo a ciertos cálculos, el número de personas desplazadas en Colombia asciende al 4,3% de la población total”.³⁰

CODHES afirma al respecto que: “en el año 2001, la apropiación definitiva destinada para la atención al desplazamiento fue de \$57'225.000.000.00, mientras que para el 2002 el presupuesto alcanzó la suma de \$41'373.545.201”³¹. Se produjo entonces una disminución de un 27.7%.

La Corte también introdujo una figura novedosa a la cual denominó el mínimo de protección de la población desplazada, el cual se compone de un conjunto de derechos (entre los cuales inclusive se encuentran derechos de realización progresiva³²) que se llamó ‘La Carta de Derechos’ y que comprende:

1. Derecho a ser registrado como desplazado, sólo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos constitucionales, es sujeto especial de protección.
3. Tiene derecho a toda la ayuda inmediatamente, por el término de 3 meses.
4. Derecho a que se le entregue un documento que lo acredite como inscrito en una entidad promotora de salud.
5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse.
6. Tiene derecho a que se identifiquen las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir cómo puede trabajar con miras a generar ingresos.
7. Si es menor de 15 años, derecho a un cupo educativo.
8. Todos estos derechos deben ser satisfechos inmediatamente sin que las autoridades puedan exigir a cambio ejercer la acción de tutela.

³⁰ *Ibid.* Anexo N° 5, numeral 1.1

³¹ En: CODHES Informa. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento N° 47. Bogotá, 1° de abril de 2004. Pág. 8.

³² En principio, los derechos de realización progresiva no son objeto de tutela. Si bien la Corte Constitucional ya ha manifestado que este principio es relativo, en esta sentencia que se comenta aquí hace un especial énfasis en dos aspectos trascendentales en este tema: el primero, que un verdadero Estado Social de Derecho implica, de un lado, progresar constantemente en la realización de derechos económicos, sociales y culturales; el segundo, que no le es lícito al Estado justificar el incumplimiento de este deber en la falta de recursos, aspecto en el cual el Estado debe mostrar esfuerzos significativos que mejoren en el tiempo.

9. Como víctima de un delito que es, el desplazado tiene derecho a la verdad, justicia y reparación.

Este conjunto de derechos recoge una protección 'pragmática' de la población internamente desplazada (PID). Con excepción del numeral 9, cuyo alcance es de gran dimensión, es claro que la intención de la Corte fue el definir una plataforma mínima de protección, a partir de los parámetros definidos por la ley 387 de 1997, o ley general en materia de atención al desplazamiento forzado en Colombia. Al respecto no hay mayores discusiones, es el cómo se ha cumplido con estas obligaciones el objeto de debate en la mayoría de evaluaciones sobre la política.

Dentro de estos aspectos, el Observatorio encuentra que la forma en que ha venido siendo desarrollada la atención a las mujeres en situación de desplazamiento presenta graves falencias específicamente en la atención psicosocial, el acceso real a los servicios de salud, la posibilidad de generar ingresos de manera sostenible, la efectiva protección y/o el restablecimiento de tierras, el acceso a una vivienda digna y la reparación integral de víctimas, bajo las premisas de verdad y justicia.

A partir de la observación de la situación de las mujeres en los aspectos más importantes de la política de atención, se hará una aproximación a los alcances de la problemática en cada uno de ellos.

1.4 La situación de las mujeres víctimas de desplazamiento: Aspectos específicos de la atención.

a. Salud:

- El derecho a la salud continúa siendo uno de los aspectos con mayores dificultades para que las mujeres víctimas del desplazamiento vivan en condiciones dignas. Además, los cambios normativos para superar los problemas no han sido los más afortunados, en la medida que han centrado su atención en proteger las finanzas de las entidades prestadoras de los servicios o sencillamente, le han endilgado la mayor responsabilidad a los entes territoriales (departamentos y municipios) sin prever de manera responsable, las implicaciones que en materia de eficacia y calidad pueda implicar.
- En respuesta a las prácticas fraudulentas que caracterizaron en el pasado a múltiples entidades prestadoras del servicio de salud (quienes cobraron por servicios jamás prestados a la población desplazada o que no debían estar cubiertos, como cirugías plásticas), el Ministerio de Protección Social expidió el Decreto 2131 de 2003, el cual limitaba la atención en salud "a las enfermedades propias del desplazamiento". Esta medida fue interpretada en la forma más restrictiva por las entidades obligadas a atender a la población, quienes en la práctica asumieron que sólo debían responder en caso de estricta urgencia e inclusive, frente a heridas o enfermedades directamente originadas en los hechos que causaron el desplazamiento.
- Esta modificación implicó para la población soportar una carga que no le correspondía, y por lo mismo, la reacción de la comunidad de personas víctimas de desplazamiento y de las organizaciones que trabajan en el tema, cuyas quejas fueron recogidas en la expedición del Decreto 2284 de 2003, el cual intentó reparar el error al establecer expresamente que las obligaciones van más allá de la mera urgencia en principio.

- Sin embargo, los problemas generados por el decreto anterior en materia de cobertura, persisten. Según la información recogida por el Observatorio en entrevistas a las mujeres y a entidades públicas o no, que atienden a población desplazada, en varias regiones aún se hace una aplicación restringida a la atención de urgencias y enfermedades en estricta relación con el desplazamiento. Esta manera de aplicar la norma implica un grave problema para las mujeres gestantes, por ejemplo. Igual sucede con las mujeres, niñas y jóvenes que adquieren o desarrollan alguna enfermedad en los lugares de asentamiento, precisamente por las precarias condiciones de salubridad, la mala alimentación, el cambio en los hábitos y la debilidad inmunológica que implica una situación de crisis.
- Otra práctica más o menos común y también muy arbitraria, consiste en exigir a la población que interponga acciones de tutela para acceder al servicio de salud³³. Así sucede en el Departamento del Tolima, específicamente en el Hospital de Ibagué, en donde el vigilante de la entrada pregunta, para poder ingresar a las instalaciones, si la persona es 'tutelante o no', en caso de respuesta negativa, ni siquiera se puede entrar al hospital, manifestaron las mujeres al Observatorio. En otros casos, sólo reciben atención en salud si ya han sido incluidas en el SISBEN, de lo contrario, el municipio remite su obligación al departamento, quien finalmente tampoco asume esta obligación de manera oportuna y bajo unos mínimos parámetros de calidad y dignidad.
- Pero los problemas en materia de salud abarcan mayores dimensiones. Uno de los más graves, considerando el amplio espectro que significa, así como las graves implicaciones que trae el desconocer esta responsabilidad, es el incumplimiento de la obligación de garantizar el saneamiento básico a las comunidades víctimas de desplazamiento. Aspecto que también es una de las obligaciones fundamentales a cargo del Estado según la política de atención (establecida en el art. 7° del Decreto 2284 de 2003 que desarrolla la ley general en este sentido), y también una de las más desconocidas.
- Las debilidades en torno al saneamiento básico (como el acceso a agua potable y a un entorno sano), ni siquiera ha sido atendido en las zonas en las cuales se concentra la población víctima de desplazamiento. De hecho, es en los asentamientos en los cuales se presentan las peores condiciones de salubridad. Por ejemplo, el Observatorio visitó varios asentamientos bajo condiciones de miseria (en Ibagué un asentamiento de 350 familias, en Santander una bodega convertida en residencia de más de 60 personas, entre otras) en donde, especialmente las mujeres -población mayoritaria en ambos- sobreviven en condiciones infrahumanas, sin respuestas efectivas hasta el momento.
- Al respecto, cabe enfatizar que la mayoría de problemas de salud de las mujeres se derivan de las precarias condiciones en las cuales habitan junto a sus familias. Además, hay algunas enfermedades que afectan en mayor medida a las mujeres, como lo muestran las últimas cifras de la Pastoral Social al respecto:

³³ Esta circunstancia fue uno de los fundamentos para la declaración del 'estado de cosas inconstitucional' por parte de la Corte Constitucional en la tutela más reciente en la materia, antes comentada.

**Enfermedad presentada durante el desplazamiento.
(Municipios receptores)**

	Respiratorias	Digestivas	Piel	Dolor en General	Cardiovasculares	Psicosomáticas	Otras	NS/NR
Total	5.761	2.363	5.567	46.447	6.354	1.468	4.260	2.876
Hombres	2.971	1.159	2.634	23.588	3.119	649	2.036	1.520
Mujeres	2.790	1.204	2.933	22.859	3.235	819	2.224	1.356

Fuente: Pastoral Social, RUT. Diciembre de 2003.

- Las mujeres manifestaron al Observatorio que ellas prefieren sacrificar su propia alimentación para darle prelación a sus hijas e hijos. La mayoría enfrentan con la mayor precariedad sus necesidades en materia de salud sexual y reproductiva, es usual que hayan descuidado los métodos de anticoncepción si los usaban y que adelanten embarazos con niveles indignos de nutrición y sin la asistencia médica oportuna.
- El otro gran problema de la actual política es la temporalidad de la atención. Los plazos más importantes son muy restringidos, así: si la persona en el momento del desplazamiento se encuentra afiliada a algún régimen de salud, el contrato se mantendrá vigente por el año, así no pueda continuar con el pago de los aportes correspondientes. Una vez pase la etapa de emergencia o en caso de no estar afiliada, la entidad territorial receptora debe asumir su atención, desde luego, dentro del plazo que implica el ser reconocido como beneficiario según las normas del Registro Nacional de Población Desplazada, es decir, un año. Es evidente que estos plazos no contemplan el proceso de adaptación y restablecimiento socioeconómico de la población víctima de desplazamiento, en tanto que el promedio para ello está aproximadamente en algo más de dos años³⁴.
- Lo anterior también genera una desprotección en los momentos de transición en el cubrimiento: es decir, cuando finaliza la obligación de la EPS o ARS a la que estaba afiliada la persona, ésta debe comenzar el proceso de ser reconocida como beneficiaria en la entidad territorial, sufriendo tropiezos, demoras y en general, sin recibir protección alguna durante este tiempo. Ni qué decir cuando esto acontece en el transcurso de un embarazo, de un tratamiento médico de larga duración o por una complicación médica anterior que tengan las mujeres, la cual en la mayoría de los casos es asumida como preexistencia por parte de las entidades territoriales.
- Además, se suele asumir que las personas desplazadas, por el sólo hecho de haber estado afiliadas a un régimen de salud anteriormente, aún conservan esa

³⁴ Según la propia Red de Solidaridad Social, "durante la fase de transición pueden transcurrir de 6 meses a 2.5 años en promedio". Sobre este tema, la organización *International Crisis Group*, considera que durante el período en el cual los desplazados alcanzan una estabilidad económica (un año en promedio), éstos "suelen padecer grandes dificultades, entre ellas, desnutrición, enfermedades y falta de vivienda apropiada, condiciones de salubridad y acceso a servicios de salud". *International Crisis Group, La Crisis Humanitaria en Colombia, Informe de América Latina, N° 4*, 9 de julio de 2003. Pág. 6. Citado en: Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004. Pie de página N° 315.

capacidad de pago. En las entrevistas, las mujeres (especialmente en los Departamentos de Bolívar y Tolima) denunciaron las presiones de algunos funcionarios por asumir que podían pagar un servicio de salud. Al respecto resulta preocupante además, la desinformación de las mujeres acerca de las implicaciones de tomar cualquier decisión. La mayoría temen que por firmar algún formulario de salud pierdan sus demás beneficios como víctimas del desplazamiento.

- Pero sus temores -en muchos casos- son fundados. En el departamento de Bolívar por ejemplo, algunas mujeres han sido excluidas de programas de vivienda para población desplazada o de proyectos productivos al ser incluidas en el SISBEN, porque a partir de ahí, “creen que uno ya dejó de ser desplazada”, afirman.
- Este tipo de abusos guarda relación con otro problema muy grave que no tiene que ver solamente con la prestación del servicio de salud, pero que lo involucra de manera especial. Se trata de las debilidades en los sistemas de información. Es común que las autoridades públicas y aún las organizaciones sociales o privadas ejecutoras de la política de atención, se apoyen en los registros del SISBEN para determinar quiénes sí son desplazados. En tanto persiste la tendencia a que personas pobres por otras causas quieran ‘hacerse pasar por desplazados’ para obtener ayudas que el Estado no les ofrece, las entidades -empezando por las que manejan el registro- parten de considerar que la información de los servicios de salud es suficiente para considerar una declaración como sospechosa.
- Resulta más claro ilustrar esta situación con un caso denunciado en entrevista realizada en el departamento del Tolima al Observatorio. Una mujer que habitaba en una vereda, alguna vez tuvo que ser remitida desde el puesto de salud de la cabecera municipal a Ibagué, para ser atendida en el Hospital. Para que el procedimiento quirúrgico que implicaba el caso pudiera adelantarse, su tía residente en la ciudad declaró y firmó el registro del SISBEN para ella. Años después, cuando esta mujer se vio obligada a salir de su casa con su familia, acudió a rendir la declaración a la Personería municipal para ser reconocida como desplazada por la violencia. Al cabo de un mes, antes de que recibiera cualquier comunicación por parte de la Red de Solidaridad, fue citada a una Fiscalía por denuncia de falsedad. Al comienzo dudó en acudir, porque tenía miedo de que tras de ello estuvieran los agentes que causaron su desplazamiento. Finalmente se resolvió a ir y allí le dijeron que tenía una denuncia penal en su contra, interpuesta por la Red de Solidaridad, por haber mentido en la declaración. La mujer pudo establecer el fundamento de la sospecha y por fortuna, fue exonerada. Tal vez otra sería la historia si su miedo hubiese sido más grande.
- ¿Cómo es posible tal manejo de la información? Y lo que en verdad es más grave: ¿cómo puede ser esta la forma de establecer la veracidad de una declaración? En este caso, la primera vez que la mujer escuchó hablar de la Red de Solidaridad fue defendiéndose de una denuncia penal en su contra. ¿No habrá mejor manera de comenzar su proceso de reparación? ¿para esto sí hay rapidez y eficiencia?
- La calidad del servicio ya ha sido tema de múltiples críticas. Sin embargo, vale la pena insistir en lo que se constituye una de las mayores preocupaciones de las mujeres después del desplazamiento. El maltrato al que se ven expuestas en los pocos centros de salud en los cuales reciben atención y en donde tienen que esperar varias horas para ser finalmente atendidas, sin que les proporcionen los medicamentos que requieren es una constante en las quejas de las mujeres entrevistadas por el Observatorio. Se suma el hecho de que los centros de salud,

las más de las veces, se encuentran ubicados en lugares muy lejanos a los asentamientos (lo cual implica que las mujeres además deban dejar a sus hijo/as solo/as mucho tiempo, o que deban transportarse con ello/as; esto también las expone a faltas graves en su trabajo -si lo tienen-, en donde no se les respetan los derechos mínimos a la seguridad social en la mayoría de los casos).

- En cuanto a los medicamentos específicamente, el problema no es que éstos no estén incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS). Lo que indica esto es que, en primer lugar, el tipo de enfermedades que en mayor medida aqueja a la población desplazada requiere un tratamiento más o menos especializado y uno de esos indicadores es la medicina que prescriben los médicos en estos casos. Lo que hay que revisar entonces es el cuadro epidemiológico y clínico de la PID (en los cuales además, se debería identificar la situación específica de las mujeres, según edad y especialmente, en salud sexual y reproductiva), para ajustar la política a estas necesidades y no, como hasta el momento ha sucedido, exigirle a la población que asuma el que ciertas enfermedades no pueden ser tratadas por el sistema. Esto es aún más contundente si se relacionan las enfermedades de la PID con las deficiencias en materia de salubridad y saneamiento básico en los lugares de llegada.
- Es tan grave la falta y la demora en la elaboración del perfil de enfermedades de la PID que la política pública de atención en salud no cuenta con un parámetro actualizado y objetivo que le permita definir las necesidades reales, según el tiempo, la zona y el tipo de población afectada. Lo anterior resulta aún más preocupante si se observan los fundamentos para definir el presupuesto de la política. Según el Acuerdo 243 de 2003 del Ministerio de Protección Social, los recursos de la sub-cuenta ECAT - FOSYGA, se reparten en los departamentos y distritos certificados por la Red de Solidaridad Social (RSS) como receptores y, para su ejecución, el Ministerio de Salud suscribirá un convenio que determina la red institucional de atención y los servicios a cubrir. Los montos de cada convenio se definen con base en cupos indicativos según un valor per cápita, por cada PID, según registro de la RSS y los recursos con los que cuente la respectiva entidad territorial para el sub-proyecto en la respectiva vigencia.
- En la práctica, esto explica el por qué de las presiones que manifiestan las mujeres, por parte de las autoridades locales, para que, una vez finalizada la etapa de emergencia, se suscriban al régimen subsidiado de salud, caso en el cual, sí recibe recursos a título de cofinanciación por parte del FOSYGA. Situación que tal vez en algo alivie las finanzas territoriales, pero que somete a la PID, a pagar algún costo por cada uno de los servicios de salud, en abierta contravía a su realidad socio-económica.
- Si a esto se suma el cumplimiento de la obligación de garantizar la continuidad en el cubrimiento a la población ya beneficiaria (según lo dispuesto en el Acuerdo 244 de 2003, por el cual se organiza el régimen subsidiado), la cual no puede sacrificarse por ampliar la cobertura (aspecto que respaldamos sin duda), este sistema arroja a las entidades territoriales al problema de tener que repartir sus ya escasos recursos entre la población vulnerable local y los desplazado/as que llegan, independientemente de cuántos sigan llegando posteriormente.
- Esta circunstancia tiene serias implicaciones en otro de los problemas transversales de la atención a la población desplazada. Se están creando clases de desplazados según la calidad de la atención recibida. En otras palabras, las diferencias en la calidad de la atención que ha recibido la población, se está

constituyendo en una nueva fuente de discriminación. De esta discriminación son conscientes las mujeres, quienes en algunos casos han recibido la colaboración de otras con mayor tiempo de permanencia en la zona de llegada, pero que también son desestimuladas por aquéllas, quienes les hacen ver que están recibiendo menos que lo que se entregaba antes.

b. Educación:

- Según las cifras de Pastoral Social, los niveles de escolaridad en educación básica de las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas es muy bajo. Esto refuerza algunos de los planteamientos del Observatorio, que ha denunciado la tendencia a sacrificar la educación de las niñas, para privilegiar que los varones estudien y obligarlas a ayudar en la casa, asumiendo el rol de 'amas de casa', en vista de que sus madres ya no pueden ejercerlo de igual forma porque deben trabajar. La siguiente tabla presenta las cifras totales de asistencia y nivel de escolaridad de personas víctimas de desplazamiento con más de 5 años de edad, en orden: total de la población registrada en el RUT, hombres luego y por último, mujeres. También se presentan las cifras correspondientes al mayor grado de escolaridad alcanzado por hombres y mujeres.

Asistencia y nivel de escolaridad en mayores de 5 años

	ASISTIA				ASISTE			
	SI	NO	<= a 5 Años	NS/NR	SI	NO	<= a 5 Años	NS/NR
Total	28.514	50.690	7.583	83.647	19.208	60.040		91.186
Hombres	14.549	25.004	3.964	42.318	9.661	29.750		46.424
Mujeres	13.965	25.686	3.619	41.329	9.547			44.762

Fuente: RUT. Pastoral Social, diciembre de 2003.

Máximo Grado Alcanzado								
	Hogar Infantil	Transición	Primaria (1-5)	Secundaria (6-11)	Universitario	Otros	Ninguna	NS/NR
Total	2.346	3.709	64.574	22.080	1.011	909	15.787	60.018
Hombres	1.175	1.922	32.415	10.445	500	438	8.037	30.903
Mujeres	1.171	1.787	32.159	11.635	511	471	7.750	29.115

Fuente: RUT. Pastoral Social, diciembre de 2003.

- En el análisis de cifras de la encuesta de CODHES de 2004, se afirma que sólo el 1% de las mujeres jefas de hogar en situación de desplazamiento se encuentran estudiando. Así mismo que el gobierno nacional reconoció que las mujeres campesinas desplazadas son el grupo más vulnerable, en razón de su origen rural,

los bajos niveles educativos que poseen (23% con instrucción primaria y el 7% con secundaria)³⁵.

- La situación es en extremo preocupante en la medida que la mayoría de niñas desplazadas pierden la posibilidad de asistir a la formación preescolar, ya conquistada por sus madres y en una mayor proporción que los hombres, ven disminuidas sus posibilidades de alcanzar un estudio universitario.
- La forma en que estas circunstancias se manifiestan en las mujeres desplazadas se evidencia en: la mayor proporción de mujeres indocumentadas, en el menor nivel de escolaridad que caracteriza a las MSD con respecto a los hombres. Así mismo, en las enormes dificultades para las jóvenes desplazadas en estado de embarazo de continuar con sus estudios quienes, en la mayoría de los casos, luego son expulsadas del sistema escolar por extra-edad³⁶.
- El tener que ir a estudiar con hambre o sin los implementos necesarios para ello, también dificulta el desempeño escolar o en las capacitaciones de las niñas y mujeres desplazadas. Considerando que las madres sacrifican su propia alimentación, para garantizar las de sus hijos y compañeros o esposos, un buen desempeño de muchas MSD en las capacitaciones es más difícil de lograr.
- Además, la exclusión del sistema educativo tiene efectos inmediatos en la población en situación de desplazamiento: ruptura de rutinas académicas, vinculación a actividades económicas informales, mayor vulnerabilidad a ser víctimas de violencia física y/o sexual (la población infantil desplazada que no asiste a la escuela queda sin atención en las viviendas y/o refugios), etc. A estas consecuencias se suman otras de largo plazo, en tanto la inasistencia escolar termina por fortalecer la reproducción de las condiciones de discriminación y exclusión social que difícilmente pueden superarse sin una opinión informada³⁷.
- El mandato incluido en la Circular Conjunta del Ministerio de Educación Nacional y la RSS, en desarrollo de lo previsto en la ley general, que establece que el 'servicio de educación será gratuito para la población escolar desplazada', se ha venido cumpliendo en forma paulatina. Hasta ahora, la generación de cupos escolares en cualquier momento en que se requieran es uno de los aspectos en los cuales se encuentra un cierto cumplimiento de la atención a la PID, así como la capacitación a docentes a nivel nacional en nuevas pedagogías -también estimuladas por el Ministerio- para una adecuada formación de los niño/as en situación de desplazamiento.
- No obstante, la interpretación de lo que se entiende por 'servicio' de educación ha generado prácticas equívocas e inclusive discriminatorias de los niño/as

³⁵ Presidencia de la República. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. "Mujer y desplazamiento forzado". Contenido en: "Plan de Igualdad de oportunidades para las mujeres. Bases del Plan y Plan Básico 2000-2002. Bogotá. Diciembre de 1999. Páginas 103-104.

³⁶ VERGEL TOVAR, Carolina. Documento de análisis jurídico. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, "En situación de conflicto armado, las mujeres también tienen derechos". Confluencia Nacional de Redes de Mujeres/Corporación Sisma Mujer, 2003. Pág. 30.

³⁷ RUEDA, Pilar. Informe de resultados Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, "En situación de conflicto armado, las mujeres también tienen derechos": Informe sobre los Derechos Humanos de las Mujeres en Situación de Desplazamiento, Confluencia Nacional de Redes de Mujeres/Corporación Sisma Mujer, 2003. En: www.observatoriomujeresyderechos.org

víctimas de desplazamiento. En algunos establecimientos educativos se entiende que la obligación comprende matrícula y pensión, pero no otra serie de pagos adicionales, que son cobrados por los colegios, en los cuales se suele incluir las actividades recreativas y vocacionales. En otras palabras, si no se pagan otros aportes, los niño/as desplazados no tienen derecho a asistir a salidas de formación o de esparcimiento, o no son recibidos en clases de artes, deportes, o formaciones adicionales al pènsun básico.

- Otra de las limitaciones que afronta la PID en materia de educación es el pago de uniformes, los cuales son exigidos en algunos planteles también a los niño/as víctimas de desplazamiento, quienes son sancionados con falta de conducta por no llevarlo en debida forma. La imposibilidad de adquirir los útiles escolares es otra limitación real para continuar los estudios o rendir académicamente en igualdad de condiciones. Esta situación les genera a los niño/as un sentimiento de inferioridad frente a sus compañero/as y a sus madres, un sentimiento de frustración. Muchas mujeres manifestaron al Observatorio que por esta razón, la cual hace más evidente la condición de extraños de sus hijo/as, se constituye en un desestímulo para la continuación de sus estudios o, por lo menos, les dificulta establecer relaciones en igualdad de condiciones con los demás niño/as.
- En materia de educación no formal, se encuentran graves falencias en la política de atención a mujeres desplazadas en tanto la oferta de capacitación reproduce la división discriminatoria entre sexos y no se constituye en un apoyo claro para ayudar a las mujeres víctimas del desplazamiento a mejorar sus condiciones y niveles de participación, su acceso en igualdad de condiciones a la propiedad y a la vivienda, así como a replantear su rol en la familia y la sociedad, en especial en lo relativo a la generación de proyectos productivos.

Sin embargo, el problema estructural en la política educativa a favor de la población desplazada se encuentra también en la temporalidad. Pasado el primer año después del desplazamiento, cesa el subsidio educativo y con ello, los estudios de muchos niño/as. Aquí, toma fuerza de nuevo la preocupación que manifestó el Observatorio ante la Relatora de Naciones Unidas en materia de educación³⁸, en cuanto a la especial afectación de las niñas en estas situaciones de coyuntura, en tanto que, la mayoría de las veces, son las niñas quienes son retiradas de la escuela, en consideración a patrones culturales tradicionales que prefieren el que se queden en su casa, ayudando a sus madres en las labores domésticas, la crianza de sus demás hermanos y que privilegia, por consiguiente, el que sean los hombres quienes accedan a la educación.

c. Empleo y generación de ingresos:

- Es casi un lugar común la afirmación de que luego del desplazamiento son las mujeres quienes con mayor facilidad encuentran trabajo en las zonas de llegada. Las implicaciones en los roles conyugales y familiares de esta situación han sido analizadas en los anteriores documentos del Observatorio, entre otros aspectos relacionados. No obstante, esta idea se aleja cada vez más de la realidad y de hecho, las últimas cifras del RUT (Pastoral Social) generan múltiples interrogantes al respecto.

³⁸ Confluencia Nacional de Redes de Mujeres / Red Nacional de Mujeres. *Las Mujeres en situación de desplazamiento y el derecho a la educación*. Documento presentado a la Relatora de Educación de las Naciones Unidas en su última visita a Colombia. Octubre de 2003.

- De hecho, según lo manifestaron las mujeres en las entrevistas al Observatorio, en general, la mayoría de ellas enfrentan muchos problemas para conseguir trabajos dignos, justamente remunerados y con una vinculación estable. Los datos estadísticos más recientes al respecto así lo confirman.
- Si se comparan las cifras de ocupación anterior y posterior al desplazamiento de hombres y mujeres, se ratifica, en primer lugar, la débil participación de las mujeres en la vida laboral antes del desplazamiento. La gran mayoría se dedicaba al trabajo en el hogar, el cual facilita la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida del grupo familiar, pero que no es reconocido en términos económicos en forma alguna.

Ocupación anterior.

	Agricultor(a)	Empleado(a)/ Obrero(a)	Empleada(o) doméstico	Trabajo en el Hogar	Servicios Técnicos
Total	20.710	1.207	1.257	16.069	400
Hombres	16.159	849	183	1.160	305
Mujeres	4.551	358	1.074	14.909	95

Fuente: RUT - diciembre 2003.

- En cuanto a la ocupación actual, llaman la atención las cifras de empleo de hombres y mujeres, en tanto se mantiene un alto número de mujeres dedicadas exclusivamente al hogar (pero bajo circunstancias de suma precariedad como las que implica el desplazamiento), así como que el único oficio en el que las mujeres realmente tienen mayor participación es como empleadas domésticas. En las demás áreas, incluso en el comercio, los hombres continúan teniendo mayores alternativas de empleo.

Ocupación actual.

	Agricultor(a)	Comerciante	Empleado(a) Doméstico	Empleado(a) Obrero(a)	Trabajo en el Hogar	Vendedor Ambulante	Servicios Técnicos
Total	10.304	927	1.479	2.941	12.507	624	691
Hombres	8.651	585	342	2.252	1.049	297	562
Mujeres	1.653	342	1.137	689	11.458	327	129

Fuente: RUT - diciembre 2003.

- Según las cifras de CODHES, un 27% de las mujeres se dedica a las tareas domésticas- trabajo familiar- sin remuneración, un 9% lo hacen por cuenta propia y un 43% no precisó su posición ocupacional. Con lo cual se relativiza la creencia de que las mujeres en efecto, encuentran más fácilmente trabajo que los hombres en las zonas de llegada.
- Además de ratificar la afirmación del Observatorio en cuanto a la relación entre el desplazamiento y el aprovechamiento o exacerbación de la discriminación de las mujeres en circunstancias de crisis, estos datos demuestran claramente que la política no ha incidido en lo absoluto en romper esta dinámica, a pesar de que esas mismas crisis, sean una oportunidad especial para replantear las relaciones de género.
- En cuanto a las medidas establecidas por la política actual en materia de generación de ingresos, hay lugar a hacer algunos comentarios. Según la Resolución N° 07 de 2002, de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, 'los créditos que se otorguen para programas de desarrollo alternativo' los cuales

benefician a la PID, se deberán destinar a la financiación del capital de trabajo y las necesidades de inversión propias de las actividades productivas exclusivamente, y en ningún caso podrán utilizarse en los costos de establecimiento y operación. Es decir que, los proyectos para la población víctima de desplazamiento tienen cubierta la operación, pero no así el proceso de crear asociación o empresa, a pesar de que se trata de una población que en medio de las condiciones más adversas, y a diferencia de los campesinos que permanecen en sus lugares de residencia, o de la población pobre que habita en las ciudades, no cuenta con la plataforma social (el tejido social, los lazos de confianza, el conocimiento de la economía local, de las redes de distribución, etc.) y mucho menos económica, para poner a andar un proyecto productivo.

- Este problema es aún más grave para las mujeres, quienes no están familiarizadas con la dinámica productiva bajo estas condiciones, en tanto participaban del cultivo por ejemplo, pero casi nunca de la venta. Su experiencia organizacional también es muy precaria, según lo muestran las cifras del RUT antes citadas, según las cuales 64.012 mujeres no pertenecen a ninguna organización, frente a 20.587 que sí lo hacen o lo han hecho.
- Ahora bien, en la mayoría de los casos, la población que se asocia en torno a un proyecto de éstos se ha conocido a raíz del desplazamiento y sólo por las precarias condiciones en las que se encuentra asume trabajar con vecino/as que en muchos casos le generan desconfianza, o ha tenido problemas. Esta situación por lo general no es considerada por las entidades que promueven y financian este tipo de proyectos, las cuales además suelen estar muy lejanas del proceso participativo de la comunidad, en el cual las mujeres siguen siendo marginadas o utilizadas, para aparentar una participación paritaria o no discriminatoria.
- Según pudo establecerlo el Observatorio, una de las principales causas que motiva la creación de organizaciones de mujeres desplazadas es la exclusión o utilización de las cuales son víctimas en las organizaciones mixtas. En el Departamento de Bolívar por ejemplo, las mujeres contaron cómo son invitadas a integrar las juntas directivas de las organizaciones pero sin poderes reales de participación y/o de decisión. Ellas han notado que algunas asociaciones de desplazados quieren aparentar que son participativas cuando en realidad no lo son.
- Los abusos que sufren las mujeres dentro de las organizaciones de desplazados han llegado a niveles muy preocupantes. En el departamento del Valle, el Observatorio recibió denuncias sobre varios líderes de organizaciones de población desplazada que exigen favores sexuales de las mujeres para que sean incluidas como beneficiarias en los procesos de adjudicación de vivienda o de proyectos productivos que gestionan. En otros casos, es común encontrar denuncias de mujeres que habitan en los asentamientos sobre el acoso y/o abuso sexual de los líderes hacia sus hijas. Las denuncias oficiales sin embargo son escasas. Las mujeres además de tener que afrontar los prejuicios tradicionales que vician este tipo de procesos (como es la creencia de que -por principio- la mujer se ha buscado o ha propiciado la violación), tienen miedo a las represalias que puedan sufrir por parte de estos líderes, a quienes perciben con mucho poder³⁹.

³⁹ En la primera fase del Observatorio, en el departamento de Santander, una mujer manifestó la persecución de la cual ha sido víctima a raíz de las denuncias que ha hecho de las arbitrariedades cometidas por los directivos de la organización de desplazados del asentamiento en el cual habita. Su sobrino fue violado por el Presidente, quien

- Sin embargo, la proliferación de esfuerzos organizativos de mujeres en oposición a las organizaciones de desplazados de carácter mixto, como resultado de la exclusión o de la explotación de la que son objeto en ellas, demuestra que las mujeres no tienen cabida, en igualdad de condiciones en las organizaciones de PID. A pesar del gran significado que tienen estos esfuerzos en el marco de un replanteamiento de las condiciones históricas de discriminación de las mujeres, las organizaciones nacientes de mujeres afrontan ahora la decisión institucional de no apoyar este tipo de dinámicas, por el interés de estimular el retorno de la población, el cual, sin duda, es más difícil de lograr si la negociación se hace con un colectivo⁴⁰.
- El Observatorio pudo constatar una situación opuesta a esta idea. De hecho, las pocas experiencias productivas que se constituyen en una alternativa sostenible y digna para las mujeres, parten de iniciativas colectivas generadas por las mujeres en torno a la creación de ollas comunitarias. Tal es el caso de la Fundación 'Amahupaz', de Cali, en el departamento del Valle, la cual agrupa a mujeres que han consolidado restaurantes populares, de los cuales viven, alimentan a sus familias, ayudan a nuevos desplazados y población de escasos recursos en general a resolver su problema de alimentación, e inclusive, han desarrollado guarderías alternas para cuidar los hijos de otras mujeres desplazadas que deben trabajar en sitios alejados. Estas mujeres además de ser un ejemplo de superación, ya que la organización funciona en medio de múltiples dificultades financieras, demuestran que una regla general acerca de los 'vicios' de las organizaciones de población desplazada termina por ser arbitraria. Alrededor de un rol tradicional de las mujeres, como es la elaboración de la comida, las mujeres han potenciado otra serie de competencias (para generar empresas y participar, administrar su recursos, mejorar su alimentación y adaptarse al nuevo ambiente en el que viven, entre otras), en un claro ejemplo de las decisiones que debería adoptar la política pública al respecto.
- Las limitaciones en la destinación de los recursos también desconocen la relación entre seguridad alimentaria y productividad. El primer componente, sin respaldo presupuestal alguno en la actualidad, aumenta la fragilidad de estos proyectos. La postura de la política al respecto arroja a una 'sin salida' a la población víctima de desplazamiento. De un lado, para ser beneficiarios de un proyecto productivo, deben -entre otros- adquirir el compromiso de no usar los insumos para su propia alimentación. Esto sería apenas razonable si el derecho a la seguridad alimentaria estuviese asegurado. Sin embargo, como se advertía, el rubro ha sido desfinanciado y en la actualidad sólo existen algunos proyectos desarrollados por cooperación internacional directamente, en especial, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), cada vez con menos presencia en el país.
- Ahora bien, según la información recogida por el Observatorio, las pocas iniciativas de generación de ingresos para la PID con éxito son aquellas que están insertas en una cadena de productividad, de escala nacional, con canales claros de distribución, los correspondientes subsidios a la producción y además, que han logrado irradiar con beneficios concretos y crecientes en la calidad de vida de todo el grupo familiar que ha sufrido el desplazamiento. Tal es el caso de algunos proyectos de mano de obra en la industria textil y de confecciones en el Valle del

además intentó hacer lo mismo con su hijo. Ella ahora enfrenta denuncias penales que le han interpuesto en represalia.

⁴⁰ Así lo manifestaron la OIM y la UTC en entrevistas sostenidas con el Observatorio.

Cauca⁴¹. Lo cual confirma la necesidad de asumir este tema con una doble mirada, si así puede denominarse: desde b macroeconómico y desde 'lo micro', según la dinámica local.

- Pero la tendencia general es distinta. Los proyectos productivos para la PID se caracterizan por su fragilidad. Ni siquiera la actual política de privilegiar esfuerzos colectivos y no panaderías y tiendas para cada familia, ha logrado superar los escollos de no asumir el tema del restablecimiento de la comunidad víctima de desplazamiento también como un problema de economía nacional, y conservar el esquema asistencialista. En resumen y según un enfoque de desarrollo económico clásico, la PID es una población productiva subutilizada y maltratada.
- No se ha logrado que el tema del desplazamiento se acoja con decisión en los planes de desarrollo a nivel departamental y local, en especial por las implicaciones presupuestales que esto tiene para cada región. A pesar de que los Ministerios, con recursos provenientes de cooperación internacional, en especial del Banco Mundial, estimulen a partir de la adjudicación de proyectos de desarrollo y de capacitación técnica a las autoridades locales, las regiones continúan viendo al desplazamiento como una amenaza a sus débiles finanzas, cuando no están quebradas. El énfasis en el retorno también entra a jugar aquí. En la medida que más gente se devuelva a sus zonas de origen, menor el problema y la carga para el departamento y el municipio receptor.

d. Vivienda y tierras:

- Las debilidades en este frente han sido resumidas por estudios anteriores. En materia de vivienda, el ACNUR y la Red de Solidaridad Social establecen que "la cobertura total del programa durante el presente gobierno (6.061 soluciones de vivienda rural y urbana) ha satisfecho un 3.7% de la demanda potencial, y se ha cumplido apenas el 11.4% de la meta planeada",⁴² a lo anterior se suma que "para el 2003, de acuerdo con la ley de Presupuesto General de la Nación, se asignarán subsidios por valor de \$120'000.000 de pesos. No más de 10 mil familias podrán ser atendidas, incluso si se sacrificaran otros sectores de la población".⁴³
- Con respecto a la protección de bienes de la población desplazada y la adjudicación de tierras en el marco de proyectos de restablecimiento socioeconómico, los avances son precarios. El Decreto 2007 de 2001 (el cual creó medidas como el 'registro especial' para bienes de personas amenazadas, los predios de paso o las permutas entre bienes abandonados por nuevos bienes adjudicados por el Estado), sobre la materia aún no ha sido reglamentado y al parecer, sólo hasta mediados de este año habrá resultados en este sentido. En todo caso, según pudo establecer el Observatorio, lo más seguro es que las nuevas disposiciones sólo beneficien a las personas desplazadas después de la entrada en vigencia de las normas, con lo cual se generaría una nueva situación de discriminación entre los desplazados de las primeras y segundas generaciones.
- Ahora consideremos algunas cifras sobre la situación de las mujeres desplazadas y la tierra. Conforme al RUT, estas eran las formas de tenencia de la tierra del total de población que ha registrado en el 2003, seguida de los datos para

⁴¹ Entrevista del Observatorio con la Coordinadora regional de la OIM en el Departamento.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004. Anexo 5, Numeral 1.2.

⁴³ *Ibíd.*

hombres y mujeres. Como se ve, las mujeres son un menor número para todas las formas de tenencia.

Tenencia de la tierra

	Propietario(a)	Arrendatario(a)	Colono(a)	Poseción	Otro	No dejó	Propiedad Colectiva	NS/NR	Hectáreas Abandonadas
Total	58.791	14.446	3.912	8.018	7.003	28.911	8.788	40.565	602.453
Hombres	29.738	7.316	2.072	4.043	3.563	14.466	4.472	20.165	
Mujeres	29.053	7.130	1.840	3.975	3.440	14.445	4.316	20.400	

Fuente: Pastoral social, RUT. Diciembre de 2003

- Según CODHES, el 74% de los predios abandonados por la población víctima de desplazamiento corresponden a inmuebles rurales, el 69% contenía casa y parcela y el 5% sólo los terrenos. El 24% de los predios estaba ubicado en espacios urbanos. El 76% de los hogares eran propietarios, el 4,8% arrendatarios y el 5,1% eran ocupantes. El 5,6% fueron expulsados de propiedades colectivas⁴⁴.
- En este mismo sentido, según los datos presentados en el Encuentro de 'Saberes de Mujeres' organizado por CODHES y la Embajada de Suecia⁴⁵, los hombres (401) superan casi en el doble a las mujeres (229) que cuentan con escritura de sus propiedades abandonadas. En materia de condiciones de vivienda antes del desplazamiento, las cifras presentadas reportaron que la mayoría de las mujeres (22%) son ocupantes, seguidas por un 18% de mujeres que estaban vinculadas a propiedades colectivas, un 17% de poseedoras, un 15% de arrendatarias, un 9% de comodatarias y un 1% de aparceras.
- Estas cifras contrastan con las propias de la situación después del desplazamiento, en la cual el 44% de las mujeres manifestó vivir en arriendo, el 14% en ocupación de hecho, el 13% en albergue temporal, seguido por un 10% de vivienda de un familiar o propia, 7% de un amigo y el 1% en usufructo⁴⁶.
- También es importante comentar algunos aspectos específicos de las normas. Preocupa lo establecido en el Art. 4º del Decreto 951 de 2001 (que reglamenta los aspectos específicos del subsidio de vivienda urbana para PID), según el cual la asignación de los recursos se hará para programas de retorno o reasentamiento, pero en el cual se condiciona este último a que el retorno no sea posible.
- Si bien los principios rectores son muy claros en los tres requisitos indispensables para los retornos, como son: voluntariedad, seguridad y dignidad, algunos aspectos de la ley para la definición de estas condiciones de retorno podrían generar ciertas preocupaciones. La decisión de si es viable retornar depende de lo que defina el Comité Municipal del SNAIPD, el cual es una instancia que no existe en todos los municipios, cuyo seguimiento ha sido precario y su eficacia

⁴⁴ CODHES Informa. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento N° 47. Bogotá, 1º de abril de 2004. Pág. 5.

⁴⁵ CODHES. Encuentro 'Mujer desplazada en Colombia – Saberes de mujeres'. Bogotá, marzo 4 de 2004. Documento de trabajo 'Vivienda y tierras'.

⁴⁶ *Ibid.*

casi nula. En este sentido, en la ley no se establecen mecanismos para que la población pueda participar de esta decisión, ni tampoco entrar a cuestionarla.

- Cabe preguntarse entonces, si el comité correspondiente, si existe, o la RSS y el alcalde consideran que es posible devolverse, pero la gente no, ¿se entenderá que queda excluida la opción de la reubicación? Esperamos que no, en tanto se constituiría en un claro desconocimiento al principio de voluntariedad y de igualdad en el trato.
- En cuanto a lo establecido en el Decreto 2007 de 2001, el cual establece una serie de medidas positivas para la población desplazada, como la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento para que se establezca la correspondiente 'congelación protectora' de los bienes de la población amenazada, cabe advertir que los esfuerzos técnicos que habrán de adelantarse para su puesta en marcha de manera efectiva, deben contemplar aspectos que afectan de manera especial a las mujeres, en cuanto a titulación y formas de tenencia de la tierra se refiere (de hecho la recopilación no debe contemplar sólo si se es propietario, sino también, si es poseedor, tenedor, arrendatario, aparcerero, etc.) y si los títulos están a nombre de la mujer y en caso contrario, por qué razón.
- El Decreto 2007 de 2001 ya mencionado, también creó los 'predios de paso' como alternativas para garantizar una posibilidad de vivienda y sostenimiento, a favor de comunidades desplazadas organizadas en torno a un proyecto productivo, a quienes se les permite la tenencia temporal de un inmueble propiedad del INCORA (e incluso, algunos de los predios sobre los cuales se ha declarado la extinción de dominio a favor del Estado), por un período máximo de tres (3) años, al término de los cuales la población deberá optar por el retorno o la reubicación. Uno de los principales problemas en torno a la aplicación de esta figura se refiere, precisamente, a la forma en que se da por terminado.
- Si bien la intención puede ser positiva, pretender que una comunidad que lleva tres años trabajando la tierra, se reubique, luego de que ha hecho el esfuerzo de volver productiva una tierra (por lo general los predios entregados no son aptos inmediatamente para la explotación económica), una comunidad además que se ha adaptado a un nuevo entorno y sobre todo, que ha generado una dinámica productiva, posicionando una determinada explotación agrícola y comercial (lo cual en términos mercantiles tiene un valor económico importante), en medio de las dificultades y sin -muchas veces- tener garantizada la seguridad alimentaria; es en verdad, injusto y va, abiertamente en contravía de un criterio de reparación humanitario, justo cuando se trata de personas que han sido forzada a desplazarse y por ello, están en dicha situación.
- En todo caso, aunque la ley es clara en cuanto a la temporalidad de la figura, no puede entenderse, bajo ningún presupuesto de justicia, que las personas allí ubicada, deban devolver el predio, sin tener una posibilidad real y digna de retorno o reasentamiento, bajo las premisas básicas de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos ya mencionadas.
- Tal es el caso de la empresa comunitaria 'Leonora Castaño', organizada por mujeres de ANMUCIC (Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Afrocolombianas), quienes -sin tener aún una solución definitiva de vivienda y generación de ingresos- afrontan el requerimiento del INCORA de entregar un predio de paso en el departamento de Cundinamarca. A propósito de éste y de

casos similares, cabe plantear algunos interrogantes: ¿quién les reconocerá el valor agregado al predio? ¿Las condiciones de seguridad no habrán de considerarse en este tipo de decisiones? Si las mujeres se han sobrepuesto a las amenazas y a la persecución (las cuales además no han cesado), para generar una alternativa sostenible para ellas y sus familias, ¿será simplemente un asunto de ‘cumplimiento de términos’ el problema de su vivienda y alimentación?

- De un lado, es importante establecer la diferenciación por sexo en las bases de datos de titulación, así como las particularidades de la forma de tenencia y explotación de los bienes (en desarrollo de lo establecido en el artículo 1º de la Decreto 2007 de 2001, numeral 1º). Además de proporcionar cifras y tendencias interesantes acerca de las condiciones de las mujeres en este sentido, el organizar la información de tal manera, permitiría brindar una mejor asesoría a las mujeres cabeza de hogar que hayan quedado solas luego del desplazamiento y, en general, para que tengan mejores elementos y posibilidades de una real participación en la toma de decisiones sobre su patrimonio o el de la familia.
- Ahora bien, reconociendo las desigualdades del acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra, la política de permutas puede resultar menos beneficiosa para las mujeres víctimas de desplazamiento que carecen de títulos y que perdieron sus tierras. Es indispensable entonces, reconocer esta situación en los programas de adjudicación de tierras, en especial para las mujeres cabeza de hogar, quienes entonces habrán de ser consideradas como una de las personas con prelación de adjudicación, a manera de lo establecido en el artículo 7º del mismo decreto.
- Por último, es urgente aplicar lo dispuesto en el decreto en materia de registro y en la puesta en marcha del programa de ‘predios de paso’. Estos terrenos, además de dignificar las circunstancias de llegada y habitación durante la etapa de transición, facilitarían la concentración de la oferta institucional y, al tiempo, pueden presionar una actitud más diligente de las autoridades encargadas de la atención. En estos predios además, las mujeres tienen la posibilidad de hacer de su salida una experiencia en lo que sea posible positiva para ellas y sus familias. En general, estos predios, temporales o fases de un proceso definitivo, pueden constituir una oportunidad excepcional para generar las primeras zonas humanitarias en el país, figuras propias del DIH que reconocen y respaldan las estrategias de resistencia civil, como ejercicio a la neutralidad activa de las comunidades asediadas por el fuego cruzado.

e. Protección de derechos:

- Suele olvidarse que el desplazamiento forzado es una infracción al Derecho Internacional Humanitario (DIH), y específicamente en Colombia, un crimen de guerra y de lesa humanidad, según los estableció la última reforma al Código Penal colombiano. Por consiguiente, una de las principales obligaciones del Estado en materia de desplazamiento es la investigación del delito (esclarecimiento de los hechos o realización del derecho a la verdad), el castigo a los responsables (una forma de realización del derecho a la justicia) y el logro de una efectiva reparación a las víctimas.
- El Observatorio ha intentado establecer el número de procesos penales abiertos por desplazamientos forzados y la etapa procesal en la que se encuentran. No obstante haber dirigido múltiples derechos de petición a la Fiscalía General de la

Nación, no ha sido posible conocer esta información. El hecho es que, hasta el momento, no se conocen resultados en este sentido, lo cual, de por sí, ya se constituye en una evidencia de las debilidades en materia de verdad, justicia y reparación de las víctimas de la guerra, por parte del sistema penal de administración de justicia en Colombia.

- De cualquier manera, la escasa preocupación del Gobierno nacional por la investigación y sanción de estos delitos, termina por ser además una circunstancia que pone en entredicho la credibilidad de los actuales procesos de reinserción de actores armados, en los cuales no se ha contemplado el esclarecimiento, sanción y reparación de las violaciones sexuales⁴⁷, incluso las cometidas en circunstancias de secuestro, el reclutamiento forzado de niñas y adolescentes (quienes son sometidas, con ocasión de estos delitos, a servidumbre sexual y planificación forzada, realizada además sin las condiciones de higiene necesarias); tampoco se ha evidenciado y mucho menos sancionado, el control social de las mujeres en las zonas de influencia por parte de los grupos armados, el aumento de la persecución y el desplazamiento contra mujeres organizadas, hasta las sanciones físicas o el asesinato de mujeres por sus relaciones sentimentales o familiares con miembros de los actores armados contrarios⁴⁸.
- En estos casos además, los autores no han sido investigados, según lo ordena la ley, y el Ejecutivo ha omitido las medidas de seguridad que está obligado a prestar, a pesar del conocimiento directo por parte de las víctimas que han recibido acompañamiento de la Defensoría del Pueblo⁴⁹.
- Con respecto al quehacer de los otros organismos vinculados con la protección de derechos de la población desplazada, es importante resaltar la labor desempeñada por la Procuraduría General de la Nación, la cual ha creado recientemente un 'observatorio de política pública' de atención a la población víctima del desplazamiento, cuya perspectiva de género habrá de nutrirse a partir de los hallazgos del Observatorio de Derechos de Mujeres.
- La Defensoría del Pueblo por su parte, continúa siendo la autoridad que con mayor continuidad ha denunciado y propuesto salidas al problema. En la actualidad también adelanta un primer esfuerzo por evaluar la política pública con perspectiva de género.

⁴⁷ El Informe de Amnistía Internacional sobre la situación de derechos humanos, denuncia casos muy graves de homicidios, violencia sexual y otro tipo de abusos, cometidos por miembros de la fuerza pública, paramilitares y guerrilleros, contra mujeres indígenas y campesinas en diferentes municipios del departamento de Arauca; y al respecto de la respuesta estatal a este tipo de abusos afirma: "las mujeres siguen siendo las víctimas ocultas, ocultas a consecuencia del nivel de impunidad y del silencio que rodea los actos de violencia, especialmente la violencia sexual, y a consecuencia de que estas cuestiones no se encuentran en la agenda ni del gobierno colombiano ni de la comunidad internacional". Más información en: AMINISTÍA INTERNACIONAL, *Op. cit.* Pág. 38.

⁴⁸ Al respecto, puede consultarse la información obtenida por el 'Observatorio de Derechos Humanos de Mujeres en Colombia: en situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos'. Confluencia Nacional de Redes de Mujeres / Corporación Sisma Mujer. www.observatoriomujeresyderechos.org

⁴⁹ Este fue el caso denunciado a una Defensoría Regional, por la mujer bacterióloga Rina Bolaño, quien adelantaba una campaña de hemoclasificación en la comunidad indígena arwuaca, ubicada en la Sierra Nevada de Santa Marta. Fue secuestrada por quienes se identificaron por el 19 Frente de las FARC, el día 12 de agosto de 2003, a cambio de dinero, el cual no fue entregado. Durante el secuestro fue víctima de acoso y abuso sexual por parte de su captor.

2. Recomendaciones de política pública de atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

2.1 Fundamento jurídico de la política diferencial y las medidas positivas. Obligaciones específicas a cargo del Estado colombiano.

El Observatorio ha insistido en la responsabilidad internacional del Estado colombiano frente a la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, en vista de la escasa difusión y desarrollo normativo a nivel interno de los instrumentos internacionales que consagran la 'carta de derechos' de las mujeres, antes de presentar las nuevas recomendaciones de política pública, se presentará brevemente el conjunto de deberes internacionales del Estado colombiano que guardan relación con la problemática del desplazamiento y las mujeres.

Las principales disposiciones internacionales que establecen un conjunto de derechos para las mujeres en la guerra y de deberes correlativos del Estado, se encuentran en los protocolos de Ginebra, en especial el Protocolo II, sobre conflictos armados no internacionales (insertar normas precisas).

A su vez, las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación sobre la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), manifiestan un consenso en el seno de las Naciones Unidas, en torno a la necesidad de erradicar la discriminación con visión transversal en los diversos aspectos de la vida de las mujeres. La guerra no puede ser la excepción a esta premisa y por lo mismo, las obligaciones en materia de adopción políticas, programas y medidas, y la responsabilidad por su omisión, por supuesto que cubren a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

En todo caso, el instrumento internacional que de mejor manera recoge las necesidades de una situación de violencia contra la mujer, como en este caso el desplazamiento forzado, es la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer 'Belém do Pará', la cual establece claramente el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia y, entre otras, la obligación del Estado de promover las políticas y medidas concretas que sean necesarias para ello.

Los dos instrumentos internacionales han sido ratificados por Colombia y considerando que los Principios Rectores de los Desplazamiento Internos han sido incluidos también en el bloque de constitucionalidad, las disposiciones entran a determinar el enfoque diferencial que no es tan marcado en aquéllos.

La Corte Constitucional colombiana ha interpretado estas obligaciones internacionales a la luz del principio estructural del Estado Social de Derecho, el cual implica dos clases de deberes, según lo resumió la Corte en la última tutela sobre desplazamiento, tantas veces aquí comentada. "Por una parte, (el Estado) debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado 'cláusula de erradicación de las injusticias presentes'. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o

ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos" (se subraya).⁵⁰

Si se hace una aplicación directa entre estas premisas y lo establecido en los instrumentos internacionales de protección de las mujeres en situaciones de guerra y/o de vulnerabilidad, se tiene que el Estado colombiano debe adoptar medidas positivas que favorezcan a las mujeres en general, como reconocimiento y forma de enfrentar la discriminación, en especial en circunstancias de vulnerabilidad manifiesta, como lo es sufrir un desplazamiento forzado.

De hecho, la misma Corte Constitucional ya se había pronunciado sobre la relación entre desplazamiento y discriminación, y la correlativa responsabilidad estatal en la respuesta a este problema. En la sentencia T-602 de 2003, sostuvo que "siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas(...) que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a **grupos tradicionalmente marginados,(...) así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada un gran porcentaje son mujeres y, bien sabido es que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales.** Para expresarlo en otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual" (se resalta).⁵¹

Por último, en reconocimiento a lo establecido por las Naciones Unidas en la Resolución 1325, es imperativo para el Estado involucrar a las mujeres -y con mayor razón a las propias víctimas- a los procesos de construcción de paz, como puede ser una negociación con un grupo armado, tal cual sucede en Colombia actualmente, con el objetivo de reconocer sus especiales necesidades y garantizar escenarios participativos de verdad, justicia y reparación para las mujeres.

Esta es una propuesta en la cual el Observatorio además coincide con lo demandado en la declaración de la Mesa de donantes⁵² a Colombia, en la cual se denunció: *"La ausencia de la definición de una política pública integral para la mujer desplazada, que incluya un enfoque diferencial, no permite atender adecuadamente sus necesidades específicas de asistencia y protección, especialmente contra la violencia y los abusos sexuales. Así mismo, sigue siendo escasa la atención psicoafectiva a las mujeres, durante y después del desplazamiento"* (Informe de la OACNUDH⁵³) y el incumplimiento del gobierno nacional frente a la recomendación en materia de política pública integral para las mujeres desplazadas con un enfoque diferencial.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda. Numeral 8.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003. MP. Jaime Araújo Rentería.

⁵² El 10 de julio en la ciudad de Londres se reunió la Mesa de Donantes para Colombia con el fin de prestar ayuda al gobierno colombiano, organizado por el gobierno británico con la participación de los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, la Unión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza, los Estados Unidos y la Comisión Europea, la ONU y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI y el Banco Mundial.

⁵³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.

2.2 Seguimiento a recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales en materia de atención a las mujeres víctimas de desplazamiento.

Desde 1995, los organismos internacionales han llamado la atención sobre el problema del desplazamiento en Colombia y han hecho alusiones especiales a la situación de la mujer. El Observatorio encuentra pertinente que se recojan algunas de las recomendaciones más importantes en este sentido, para evidenciar los avances en cada aspecto y renovar el respaldo a aquellas aún por ser desarrolladas cabalmente.

El Representante Especial del Secretario General para los Desplazados Internos de Naciones Unidas afirmó, por primera vez, la necesidad de “implementar disposiciones que permitan dar un trato especial a la protección de los derechos de la mujer, en especial de las vidas”. Aparte de ciertos desarrollos del artículo constitucional que protege a las mujeres cabeza de familia, la normativa sobre desplazamiento no se ha caracterizado por la inclusión de medidas positivas en grandes dimensiones. La misma dependencia, en el año 2000, agregó que “hay tomar medidas para abordar las urgentes necesidades actuales de las personas internamente desplazadas. Los elementos de una estrategia global para ese fin debe incluir: (...) la protección de la seguridad física de las personas desplazadas, incluidas las de alimentación, agua, alojamiento, atención médica, documentación, educación, capacitación y generación de ingresos, prestando especial atención a las necesidades particulares de las mujeres y los niños que componen la mayor parte de las personas desplazadas”. Las circunstancias inhumanas en las que se encuentran la mayoría de mujeres víctimas del desplazamiento, dan cuenta de las precariedades en el acatamiento de esta recomendación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos por su parte, entre varias recomendaciones en general frente a la respuesta estatal al desplazamiento forzado, a desarrollar las medidas necesarias para superar el problema a partir del pleno respeto y desarrollo del principio de igualdad y no discriminación. A su vez, hizo especial énfasis en la necesidad de impedir la proliferación de la impunidad de los actores responsables del desplazamiento.

Por último, el compilado de las principales recomendaciones y necesidades en materia de atención a las mujeres víctimas del desplazamiento, se encuentra en el Informe de la relatora de violencia contra la mujer de las Naciones Unidas, cuyo informe de la visita al país incluye un acápite específico sobre desplazamiento, sus conclusiones se centran en exigir un tratamiento digno e igualitario de las mujeres en atención humanitaria de emergencia, seguridad de campamentos y de poblaciones, la financiación de programas y distribución de recursos, la participación en las actividades de reconciliación y reconstrucción, así como en los sistemas de información en general.

Es evidente que el tema de las mujeres ha sido muy tangencial en los informes internacionales, pero las breves manifestaciones revelan un consenso importante y con suficiente fuerza: es indispensable construir y desarrollar la política de atención al desplazamiento a partir del reconocimiento expreso de las particularidades del fenómenos en la vida de las mujeres y en respuesta concreta a sus necesidades.

2.3 RECOMENDACIONES DE ESTE PROCESO

- En cuanto al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada:

1. Es urgente y fundamental separar la política humanitaria de la política de defensa y seguridad democrática. La fusión de la coordinación de las oficinas de cooperación internacional, Plan Colombia y la Red de Solidaridad Social, es un primer obstáculo a esta premisa. La actual política nacional que propende por la recuperación del ejercicio de la autoridad a partir de la consecución de un orden público impuesto por el Estado, como interés colectivo, no necesariamente ha implicado el reconocimiento de los demás intereses y derechos de la población civil y, de hecho, ha condicionado la garantía de muchos de ellos al logro primordial de esa seguridad nacional. La prevención, protección y garantía de los derechos fundamentales de la población son un imperativo simultáneo al logro de los demás propósitos nacionales, cualquiera que sean, al tiempo que se constituyen en un límite teleológico y técnico a los medios utilizados para la consecución de esos objetivos estatales y gubernamentales.
2. Depuración y cualificación de las políticas de atención diferencial a la población en situación de desplazamiento y desarrollo de programas que beneficien a varias víctimas de la guerra⁵⁴. Determinar cuáles ámbitos requieren una atención específica para la PID, a diferencia de otras víctimas de la guerra, por ejemplo: la prevención, la atención psicosocial, educación dirigida y especial, subsidio de arriendos y protección y seguridad. En otros aspectos, especialmente aquellos relativos a la fase de restablecimiento, ha de establecerse como un elemento estructural del presupuesto nacional y de las políticas en materia de DESC, una línea de trabajo institucional para las víctimas de la guerra, con recursos suficientes para darle un enfoque reparador, dignificante y de sostenibilidad.
3. Sobre la política pública en general, nos sumamos al llamado al Estado y específicamente, a la Presidencia de la República, a darle cumplimiento expedito a la orden del juez constitucional quien acaba de pronunciarse nuevamente conminando al Estado a presentar un plan de acción definitivo, para responder a las necesidades de la población desplazada. Esta sentencia de tutela se suma a muchas anteriores, de las cuales se destaca aquella que ordenó destinar de manera prioritaria y urgente, al gasto público social para financiar la atención y protección integral a la población desplazada por la violencia en general y, dentro de ello, a los grupos más vulnerables en razón del género, la etnia, la edad, las discapacidades físicas u otro similar.
4. La elaboración del Plan de Acción exigido por la Corte Constitucional, se constituye en la oportunidad para reconsiderar los términos de atención para la PID establecidos hasta el momento, los cuales deben ajustarse a los tiempos reales de restitución socioeconómica de las víctimas del desplazamiento. Al

⁵⁴ Esta recomendación se fundamenta en diversos aspectos, entre ellos, la propuesta del Informe de Desarrollo Humano en Colombia, 2003. Otros argumentos a favor de esta propuesta se resumen en: 1) disminución de la competencia por el acceso a la oferta institucional entre pobres y desplazados y la reducción de costos humanos y financieros en el sistema de registro; 2) la cualificación de las políticas de atención diferenciada; 3) la abolición del argumento de la falta de recursos para adelantar los programas de restablecimiento en tanto programas estatales; 4) el 'hermanamiento' de las víctimas de la guerra; 5) la promoción de la solidaridad con los efectos nocivos de la guerra en la población civil.

respecto, se recomienda la definición de atención por etapas, según logros y no según ayudas entregadas, como se miden hasta el momento.

5. Es fundamental el replanteamiento del programa de retornos, el cual no puede seguir adelantándose bajo el desconocimiento de las obligaciones consignadas en los Principios Rectores de los desplazamientos internos, así como las normas constitucionales y la propia ley 387 de 1997. La opción del retorno puede lograr una importancia política y estratégica, como el escenario más adecuado para una reparación integral y como contrapeso a la pérdida de la gobernabilidad democrática en el territorio. Sin embargo, la población no se puede exponer como escudo de dicha pretensión de recuperación de la autoridad pública en una zona determinada y por eso, los retornos no sólo deben cumplir con los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad, sino también, deben estar inmersos en las políticas estatales de desarrollo rural y superación de la pobreza y la exclusión.
6. En este sentido, resulta fundamental que cualquier programa de retorno o de reubicación incluya objetivos e iniciativas específicos a favor de las mujeres en situación de desplazamiento, que impliquen logros efectivos en: replanteamiento de roles sociales y familiares de las mujeres, mayores niveles de participación política y social, así como mayores y mejores oportunidades de trabajar o de crear empresas productivas.
7. A propósito de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, la Presidencia de la República, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación han de presentar un informe conjunto y de carácter público, en el cual se establezca el presupuesto nacional destinado específicamente a cubrir los programas de atención a las mujeres internamente desplazadas, dentro del informe de presupuesto y la estrategia de financiación allí contenidas.
8. El Ministerio de Defensa debería presentar al Consejo Nacional de AIPD, un informe semestral de las estrategias adelantadas y por desarrollar, en cuanto a prevención y protección de las personas afectadas por la amenaza o el desplazamiento en sí, que hayan retornado o se hayan reasentado. Este informe debe responder a los diversos análisis de la dinámica de posicionamiento territorial de los grupos armados en medio del conflicto, así como a las alertas denunciadas por la población, en especial por las mujeres. El informe claramente debería presentar la evolución en materia de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, en especial: violencia sexual, reclutamiento forzado, persecución a organizaciones de mujeres o a líderes comunitarias, torturas y tratos crueles, desapariciones forzadas y violencia intrafamiliar.
9. Los ministerios del Interior y del Ambiente y la Vivienda deberían convocar a las asociaciones nacionales de alcaldes, gobernadores, concejales, diputados y similares, para concertar un compromiso de los gobiernos regionales y locales con respecto a la división de responsabilidades en materia de atención a la población desplazada, de carácter financiero y territorial, a partir de estímulos concretos por parte del gobierno nacional, por ejemplo, en materia de inversión o de participación en cadenas productivas; en los cuales además, debería incluirse el enfoque de género como un factor de mayor peso en la valoración de los esfuerzos locales para adquirir recursos de cooperación internacional.

10. En el marco de los actuales procesos de negociación con los grupos de autodefensas y de los programas de reinserción de combatientes, es imperativo que la misión de verificación de la OEA, así como el Ministerio Público, denuncien toda violación del 'cese de hostilidades' respectivamente, los cuales son presupuesto de los diálogos y acuerdos. Entre esas posibles violaciones a los acuerdos, específicamente, habrán de considerarse los nuevos acosos sobre la población que amenacen un desplazamiento (masivo o individual) o que efectivamente lo ocasionen, así como toda presión o abuso sobre las mujeres, jóvenes y niñas.
11. Es imperativo que la comunidad internacional y en especial, el sistema interamericano y el sistema de Naciones Unidas estén al tanto de los alcances de estas negociaciones, las cuales, bajo ninguna consideración, podrán pactar amnistías o indultos sobre delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra y, en todo caso, deberán respetar plenamente lo establecido en la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en especial, lo relativo a la participación de las mujeres en el procesos de paz y el esclarecimiento y sanción de la violencia sexual.

A los organismos y agencias internacionales:

12. Es indispensable que los organismos internacionales y las diversas agencias que tienen presencia en Colombia, condicionen la adjudicación de recursos y el desarrollo de proyectos en Colombia a los siguientes presupuestos:
 - Una clara contrapartida funcional y financiera por parte del Estado colombiano conforme al principio de complementariedad.
 - El avance significativo en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por las diversas instancias internacionales al país en materia de desplazamiento, específicamente la recomendación presentada por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, quien ha insistido en la necesidad de adoptar una política pública con enfoque diferencial de género.
 - Una evaluación de los posibles riesgos de afectación a la población civil y los mecanismos de precaución y reparación en caso de que efectivamente se le ocasionen perjuicios en los procesos de retorno y reubicación. De igual manera, es imperativo que se condicionen los desembolsos a la plena demostración de que los programas gubernamentales no han ocasionado violaciones a los derechos humanos de las mujeres paralelas o correlativas a las violaciones evitadas.
 - A la demostración de resultados en materia de sanción a los agresores y de reparación a las víctimas de casos reconocidos como graves o sistemáticas violaciones a los derechos humanos, como es el desplazamiento forzado.

- Recomendaciones de carácter técnico:

13. Se insiste en dos medidas propuestas anteriormente por el Observatorio, a favor de la participación de las mujeres, la primera, en cuanto a la conformación del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada (artículo 6º), se recomienda incluir cuatro (4) cupos, para los representantes de la población desplazada, los cuales además, deberán distribuirse equitativamente entre hombres y mujeres desplazados, asegurando una representación paritaria. Dichos representantes, deberán ser escogidos de encuentros regionales y nacionales de

organizaciones de población desplazada, mixtas o de mujeres, y deberán considerar criterios de representación regional y étnica.

14. La condición de representación paritaria por sexo también debería incluirse para la elección de los representantes de las organizaciones de desplazados que participan en los Comités Departamentales, Municipales y Distritales del Sistema Nacional (artículo 7º, numeral 9º), en la creación de los puntos de red, definidos en el artículo 12. En cuanto al apoyo a las organizaciones de desplazados, contemplado en el artículo 30, este debería someterse al cumplimiento de la participación paritaria de hombres y mujeres en las organizaciones mixtas de población desplazada, en los cargos de decisión y administración de recursos.

- En materia de prevención y protección de derechos:

15. Hay que adelantar una evaluación de la respuesta estatal dada a cada alerta activada por la población y las limitaciones del sistema. Esta evaluación debe adelantarse por el Ministerio Público.
16. En lo relativo a la asesoría en acciones judiciales a cargo de los Comités Municipales, establecidas como medidas de prevención en el artículo 8º, se recomienda establecer una prioridad para las mujeres, en especial, para las líderes comunitarias, las mujeres indocumentadas, viudas o cabeza de hogar, en especial, en el ejercicio y protección legal de sus derechos y en la solución por vías jurídicas de sus conflictos, vulneraciones a los derechos, así como para la investigación de los hechos que generaron el desplazamiento y su efectiva reparación, según lo establece el numeral 4º del artículo 10 de la ley 387 de 1997.
17. El Estado colombiano además, está obligado a disminuir los altos niveles de impunidad en la investigación de los delitos relacionados con la violencia sexual e intrafamiliar, así como con el esclarecimiento de los hechos y agentes que ocasionaron el desplazamiento. En cumplimiento de lo establecido al respecto por la Convención Belém do Pará, se exhorta al Estado colombiano a cumplir con este deber, frente a cuyo desconocimiento, cabría la posibilidad de presentar una petición ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la Convención.
18. Para efectos de la garantía del derecho al debido proceso y de acceso a la justicia, se recomienda la destinación de un porcentaje específico de defensores, a cargo del Estado, al servicio de las reclamaciones judiciales de la población desplazada, quienes deberán ser capacitados conforme a los preceptos de los instrumentos internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos de las mujeres.
19. En materia de protección a las mujeres líderes comunitarias y aquellas que participan activamente en organizaciones para la defensa y promoción de sus derechos (antes y después del desplazamiento), se propone que, dentro del propósito general, incluido en el Plan de Desarrollo, de protección a los defensores de los derechos humanos, entre otros, sean cobijadas y atendidas en sus denuncias y requerimientos, de manera prioritaria y efectiva, bajo un programa que recoja información, establezca medidas de protección y esclarezca

las situaciones específicamente relacionadas con persecución a organizaciones de mujeres.

20. Se recuerda además, que una de las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, en su visita a Colombia, instaba a la Fiscalía General de la Nación a incluir una asesora en género para orientar sus políticas y acciones internas. Nos pronunciamos -una vez más- a favor de la creación y/o fortalecimiento de esta figura, no sólo en el ámbito institucional penal, sino también, de obligatorio cumplimiento para la Red de Solidaridad Social, entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.

- En materia de registro:

21. Como sugerencia transversal a la ley, se insiste en recomendar el que sea tenida en cuenta la necesidad específica de recoger información desagregada por sexo en los diversos instrumentos de recolección y análisis de información sobre desplazamiento en el país, mediante mecanismos que incluyan la perspectiva de género y consideren además, las especiales circunstancias que dificultan en las mujeres, la rendición de declaraciones, la elaboración de querellas y denuncias, entre otros procedimientos judiciales. Específicamente, debe considerarse la afectación integral del desplazamiento forzado en las mujeres en los diversos aspectos que han orientado el seguimiento al fenómeno hasta el momento, como son: causas, actores, dinámica territorial, situación antes, durante y posterior al desplazamiento, necesidades específicas en cada etapa del desplazamiento. Información que deberá contemplarse en los Informes del Gobierno Nacional ante el Congreso (establecidos en el artículo 31), en la elaboración de los diagnósticos del Plan Nacional (definidos en el artículo 10) y en los informes semestrales que debe producir el Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia, el cual, como además, no ha producido sus primeros resultados, tiene la oportunidad de innovar en este sentido.

22. De otra parte, es indispensable revisar las formas 'automáticas' de exclusión de la población desplazada del Registro Nacional (como las coincidencias con la base de datos del SISBEN, de cedula u otros similares), a partir de cruces con verificaciones de otro tipo, como por ejemplo, inspección de expedientes, visitas de campo y entrevistas a autoridades locales y organizaciones sociales de las zonas de expulsión.

23. Debe adecuarse el sistema de registro por una base dinámica que permita establecer información de las constantes y tendencias del desplazamiento. En especial, los casos de desplazamientos sucesivos, desplazado/as que terminan siendo refugiado/as y la conexión del desplazamiento con otros delitos y violaciones a los derechos humanos, específicamente con todas las formas de violencia contra las mujeres.

24. Es preciso darle un mayor alcance a la recolección y uso de la información consignada en las declaraciones de la población desplazada, de tal manera que las circunstancias que dan lugar a la investigación de otros delitos, así como las consecuencias nocivas en el ámbito psicosocial para las víctimas, sean atendidas por las autoridades competentes, con carácter urgente y prioritario. Esta función además, habrá de desarrollarse con especial atención y cuidado en los casos de delitos sexuales perpetrados sobre mujeres y niño/as.

- En materia de estabilización socioeconómica:

25. Es indispensable financiar nuevamente los componentes diferenciales de los diversos 'kits' de ayuda humanitaria, específicamente lo que tiene que ver con elementos de aseo personal, alimentación, vestuario y elementos de adaptación al hábitat.
26. En materia de la política de salud, resulta fundamental superar los escollos financieros para garantizar una atención adecuada y eficaz, lo cual será una de las obligaciones a cumplir en respuesta a la última tutela sobre desplazamiento forzado. A su vez, resulta fundamental revisar la lista de medicamentos no cubiertos por regla general en el POS, que con mayor frecuencia les son recetados a la población desplazada y, dentro de ella, a las mujeres, para estudiar las posibilidades de financiar o subsidiar su entrega, en consideración a las circunstancias excepcionales que dificultan la percepción de ingresos de esta población. Dentro de ellos, han de tener especial prelación todas las medicinas relativas a salud sexual y reproductiva de la mujer y la asistencia en embarazo y lactancia.
27. De otra parte, en lo relacionado con los planes, proyectos y programas de desarrollo rural y urbano que menciona el artículo 10 en el numeral 5º de la ley 387 de 1997, los cuales deben realizarse evitando procesos de segregación y estigmatización social, se recomienda su reglamentación específica, dentro del tema global del restablecimiento socio-económico, para efectos de generar proyectos productivos que consideren de manera obligatoria, las aspiraciones laborales de las mujeres en situación de desplazamiento, sus potencialidades y no sus carencias, que las capaciten en áreas innovadoras para la participación en el mercado, que dignifiquen su posición en la familia y en la sociedad, en pleno cumplimiento a los artículos 11 y 14 de la Convención CEDAW.
28. Resulta oportuno recoger las experiencias internacionales exitosas en este sentido, resultado de procesos de paz o de superación de crisis humanitarias, con criterios transversales de superación de las condiciones de desigualdad de las mujeres en acceso y comercialización en la economía rural o urbana.
29. Es importante establecer la diferenciación por sexo en las bases de datos de titulación, así como las particularidades de la forma de tenencia y explotación de los bienes.
30. Es indispensable reconocer las limitaciones de las mujeres para acreditar su propiedad sobre los inmuebles abandonados, en los programas de adjudicación de tierras, en especial para las mujeres cabeza de hogar, quienes habrán de ser consideradas como una de las personas con prelación de adjudicación.
31. En materia de acceso a la educación, se debe establecer una prioridad en el otorgamiento de cupos escolares a las niñas y de cupos para capacitación a las mujeres en situación de desplazamiento, así como la obligación a las distintas entidades educativas y/o de capacitación, de informar sobre su rendimiento, la toma de medidas para evitar su deserción (en especial por casos de embarazos o por la afectación de la extra-edad) y el seguimiento a la calidad de la formación una vez finalizada.

32. Es fundamental adelantar programas de capacitación técnica, con un claro enfoque metodológico y temático, que reconozca los intereses y necesidades de las mujeres desplazadas y que les permita incursionar en áreas comerciales, industriales, agrícolas, en fin, en condiciones de no marginalidad.
33. En esta misma línea, se hace indispensable la creación de guarderías o el aseguramiento de cupos suficientes en las guarderías públicas ya existentes, para los niños en situación de desplazamiento que no están aún en edad escolar, que les garanticen un cuidado especial mientras sus madres trabajan. El servicio debe ser subsidiado de manera con recursos parafiscales, como opera el subsidio familiar.
34. Se insiste al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Justicia, la urgencia en la realización de una campaña nacional de capacitación sobre los derechos humanos de las mujeres, que involucre a distintas regiones, edades y, especialmente, a las mujeres en situación de desplazamiento.
35. En general, corresponderá a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, hacer un seguimiento y evaluación de la puesta en práctica y de la ejecución de estas medidas, aspectos que deberá incluir en sus informes de resultados ante la Presidencia de la República.
36. En dichos informes además, debería incluirse un reporte sobre las acciones, recursos, competencias y resultados, que den cuenta sobre los niveles reales de cobertura y calidad en la garantía de los derechos de realización progresiva de las mujeres, según los criterios establecidos por la Corte Constitucional al respecto, como son: el respeto a un nivel mínimo, la imposibilidad de retroceder en los avances ya logrados por la política pública y la obligación, al contrario, de mostrar progresos crecientes y efectivos en este sentido.