

Auto 237/08

CORTE CONSTITUCIONAL-Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ordenes impartidas en el Auto 092 de 2008

ACCION SOCIAL-Informe de cumplimiento presentado a la Corte Constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL-Valoración del cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 a Acción Social

CORTE CONSTITUCIONAL-Reiteración de órdenes dirigidas a Acción Social en el Auto 092 de 2008 y término adicional e improrrogable para su cumplimiento

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

Magistrado Ponente:
DR. MANUEL JOSÉ CEPEDA
ESPINOSA

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

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

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

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

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

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

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

“Primero.- CONSTATAR que la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de todo el territorio nacional;

CONSTATAR que la respuesta estatal frente a la misma ha sido manifiestamente insuficiente para hacer frente a sus deberes constitucionales en el área, y que los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado dejan vacíos críticos que resultan en una situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas; y **DECLARAR** que las autoridades colombianas a todo nivel están bajo la obligación constitucional e internacional imperiosa de actuar en forma resuelta para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres que han sido afectadas por el desplazamiento.”

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

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

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

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

- a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
- b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
- e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de

- f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
- g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas
- i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
- j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.
- k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
- l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
- m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

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

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

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

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

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

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

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

1.3.3. *Cronograma acelerado de implementación.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. *Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.* La Corte especificó que la coordinación del diseño, adopción e implementación de cada uno de los Programas es un deber del Director de Acción Social y

distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considerase pertinente involucrar.

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

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

1.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia. El Director de Acción Social debía garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de cada uno de los trece Programas. La Corte ordenó que, como mínimo, debían ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de cada Programa las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicó el Auto 092 –abajo enumeradas-. Para el logro de este propósito, se ordenó que al inicio del proceso de diseño y adopción de cada programa, el Director de Acción Social debía convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se había de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del Auto 092/08. Más aún, para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones fuese material y efectiva, el Director de Acción Social debía haber enviado un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación de los trece Programas –es decir, el 6 de septiembre de 2008-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación de cada uno de los Programas, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño de cada programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

Las organizaciones a las cuales se debía involucrar activamente en los procesos de diseño e implementación de los trece programas eran las

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. En el primero de estos capítulos, como se puede apreciar en el Anexo I, se explica que el Gobierno Nacional reagrupó los riesgos de género en el marco del conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado

requerían ser creados, pero en tanto “líneas de acción” de lo que se denominó la *“Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento”*.

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

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

Esta conclusión provee la base para la reagrupación conceptual que, como se

cuidadoso y detallado de los informes aportados a la Corte por diversas fuentes. El resultado del ejercicio de reagrupación es el siguiente:

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

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

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

2.2. En el capítulo siguiente, el Director de Acción Social advierte que “las entidades que conforman el SNAIPD han estado evaluando las condiciones de ley, administrativas y de políticas que garantizan la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento, así como los riesgos a los que se ven expuestas, a partir de la estructura de funcionamiento de las mismas”; y señala que “a partir del análisis del contenido de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, realizado por las entidades del Sistema Nacional para la atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, se evidencian los siguientes riesgos para el

marco de la política pública que se ocupa de la prevención y atención de dicho fenómeno, en correspondencia con el principio de autonomía del Ejecutivo”.

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

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

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

(ii) Presupuestal: gasto público social.

La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para garantizar los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis. // Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN- como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento (CONDES 2400). // Además, los programas

brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, ‘...hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios’ (Auto 092 de 2008). // Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008.”

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

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

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

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

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

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

“Con el fin de dar respuesta a la orden de creación de 13 programas

mujeres desplazadas emitida por la Corte Constitucional en el Auto 092, Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD identificó las entidades responsables de participar en el diseño de dichos programas, es así que se realizaron sesiones de trabajo con cada una de las instituciones para revisar la oferta institucional y revisar los programas frente a las exigencias de la providencia, en esta medida se indagó por la propuesta de trabajo de cada institución.

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

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

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

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

Con base en esta identificación las entidades remitieron las acciones que a la fecha se habían adelantado y las acciones que proponían a futuro, en esta etapa particular el trabajo realizado con la Mesa Nacional de Prevención y Protección toda vez que el programa de “prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos de género en el marco del conflicto armado”, abarcó un amplio espectro de acción que incluye a todas las entidades participantes en la misma y en esa medida se desarrolló un trabajo conjunto reconociendo los diversos riesgos

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

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

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

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

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

2. Improcedencia de las razones aducidas por el Director de Acción Social

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

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

(1) Razones atinentes al proceso presupuestal. Afirma: *“La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para garantizar los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis. // Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN- como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento. (CONPES 3400). // Además, los programas deben tener una proyección presupuestal no solo anual sino progresiva, como lo señaló esa Alta Corporación en el Auto 176 de 2006, que permita cerrar la brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, ‘... hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios’ (Auto 092 de 2008). // Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008.”*

(2) Razones atinentes a la dificultad del proceso de creación de 13 programas. Afirma el Director de Acción Social que Este ejercicio de reagrupamiento conceptual se intercala en el informe con algunas consideraciones sobre la complejidad implícita en la creación de programas gubernamentales, que la Corte considera indispensable resaltar. Se señala *“una gran dificultad para*

las organizaciones de mujeres, lo que implica tiempos y recursos necesarios para el diseño y aprobación de los programas, así como para su implementación. Esto equivale a un trabajo complejo de coordinación por los factores y actores intervinientes”; y se precisa que “el diseño de un programa exige la participación de las entidades competentes del SNAIPD y de las organizaciones de mujeres desplazadas en el desarrollo de todas las fases del proceso, esto significa que deben formularse conjuntamente, entre otros aspectos, el objeto del programa, los objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, el marco legal, la identificación de las entidades responsables, los instrumentos de seguimiento y verificación, y la definición de los recursos financieros y técnicos.”

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

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

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

de 2008. Término adicional e improrrogable hasta el 20 de noviembre de 2008.

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

En consecuencia, la Corte reiterará en la presente providencia las órdenes dirigidas al Director de Acción Social en el Auto 092 de 2008, y le otorgará un término adicional e improrrogable que vence el día veinte (20) de noviembre de 2008, para que presente a la Corte los trece (13) programas con cumplimiento minucioso de cada uno de sus elementos mínimos, tal y como se precisaron en detalle en el Auto 092, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral.

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

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

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

Esta adopción formal, por la Corte, de los Lineamientos propuestos por las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas se explica por la constatación de los siguientes hechos: (i) el hecho de que el Director de Acción Social se abstuvo de adoptar las medidas requeridas para maximizar la participación efectiva de estas organizaciones en los términos

derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, y (iii) el hecho de que estas organizaciones sí pudieron, por su cuenta y dentro del término otorgado por la Corte, construir una propuesta viable y concreta de lineamientos específicos para cada uno de dichos programas, dentro del marco de un plan integral, con base en un sólido proceso participativo.

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

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

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

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

(c) El día veinte (20) de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con la orden de la Corte. Este

dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un (1) mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte (20) de noviembre de 2008.

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

V. DECISION

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

RESUELVE

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

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

Tercero.- ADVERTIR al Director de Acción Social que frente a los programas

excepción de inconstitucionalidad con miras a dar cumplimiento estricto a las órdenes de la Corte Constitucional.

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

Al adoptar formalmente estos Lineamientos, la Corte Constitucional dispone que éstos son componentes obligatorios de los 13 Programas que el Director de Acción Social deberá presentar a esta corporación a más tardar el 20 de noviembre de 2008, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral de prevención y atención. En consecuencia, cada uno de los 13 programas a presentarse a la Corte, por separado o como parte de un Plan Integral, deberá incorporar efectivamente los lineamientos y propuestas correspondientes, salvo que el Director de Acción Social formule frente a tales lineamientos y propuestas objeciones de peso o alternativas de mejor protección a la luz de la salvaguarda de los derechos de las mujeres desplazadas, debidamente demostradas ante la Corte Constitucional, y expresadas ante las organizaciones que los aportaron. El procedimiento que se habrá de seguir para dar cumplimiento a la presente providencia es el siguiente:

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

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

(c) El día veinte (20) de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con los órdenes de la Corte. Este

dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un (1) mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte (20) de noviembre de 2008.

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

Quinto.- COMUNICAR el contenido de la presente providencia a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas; (13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

[SIGUEN ANEXOS I Y II]

ANEXO I

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

PRESENTACIÓN

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

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

1. CONTEXTUALIZACIÓN

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

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

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

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

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

Anticipándose al Auto 092 de 2008, el Gobierno Nacional había considerado fundamental incorporar el enfoque diferencial de género a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, siguiendo un proceso técnico y adoptando “Medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por la violencia y para la prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento forzado”, tal y como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional.

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

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

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

LA MUJER

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

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

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

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

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

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

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

2. Política Social con Igualdad de Oportunidades.

Los resultados alcanzados durante cinco años consecutivos en la Política Social permiten equiparar esta Política, a un Gran Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, como los que plantean varios países

de género, se ha realizado a través del **Observatorio de Asuntos de Género-OAG-** (ver anexo No. 1)

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

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

3. La Estrategia de Transversalidad de Género:

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

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

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

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

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

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

La Directriz de Atención Integral a la Población Desplazada con Enfoque Diferencial del Género es un documento pedagógico que tras hacer un análisis de los riesgos que se imponen a hombres y mujeres desplazados/as en las fases de prevención, atención y estabilización socioeconómica, establece – basado en parámetros de derecho- lineamientos que guían el accionar de las instituciones del Estado. El documento fue construido a partir de consultas con mujeres desplazadas, organizaciones de mujeres, expertas en la materia, funcionarios de entidades del estado y organismos internacionales. En esencia es un documento que facilita la transversalización del enfoque de género en la Política Pública de Atención Integral a Población Desplazada.

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

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

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

Las acciones que se mencionan a continuación han sido implementados por parte de diversas entidades del Gobierno Nacional, a partir del reconocimiento de los derechos y necesidades especiales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, permitiendo simultáneamente cumplir con los

Convención de Belem do Para y los Objetivos del Milenio, en particular el objetivo tres: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer:

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

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

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

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

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

- Plan de Acción de la Mesa de Estabilización Económica:

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

En el proceso de elaboración del Plan de la Mesa se discutió la forma como podía incluirse el enfoque diferencial de género, en temas como la asignación de subsidios de vivienda de interés social y de tierras en articulación con la ley de tierras, el criterio de preferencialidad, estrategias de educación con

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

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

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

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

e. Proyectos Piloto: Para lograr la articulación de las entidades del orden nacional con las administraciones locales en la implementación de los lineamientos de la Directriz, el Gobierno Nacional a través de la CPEM, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Programa Presidencial Colombia Joven, llevó a cabo con el apoyo técnico y financiero de ACNUR, proyectos pilotos basados en diagnósticos participativos en los siguientes barrios

respectivamente: Tumaco: Barrio Familias en Acción y Barrio Puertas del Sol; Tame: Resguardo Betoyes.

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

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

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

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

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

Como Ejemplos recientes citamos:

(i) En la reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe con las Ministras de la Mujer de mas de 20 países, la División de Mujer y Desarrollo de la CEPAL anunció la creación de un Observatorio de Paridad de Genero Regional, (ii) la asistencia técnica dada a los países Centro Americanos en materia de trato de mujeres, (iii) la

en el periodo 2007-2008, a las Gobernaciones de Antioquia, Valle, Tolima. (Ver anexo No. 11)

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

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

Descripción del Plan

El Plan Estratégico ⁵ parte de reconocer que el Estado Colombiano ha consolidado un amplio marco jurídico en el que se reconocen los derechos de la mujer y la familia y en ese sentido, el Gobierno Nacional ha puesto en marcha las políticas públicas y los mecanismos necesarios para garantizar sus derechos.

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

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

Los estudios sobre las relaciones de género en los sectores populares urbanos en América Latina han destacado en los últimos años el aumento de la “jefatura femenina”. En Colombia, el tema ha sido objeto de políticas públicas

importantes[5] y ha dado lugar a discusiones políticas y metodológicas en el campo feminista (Fuentes, 2000). El desplazamiento masivo y la violencia en general han incidido en el incremento del fenómeno en Colombia (Meertens, 1999). Varios estudios documentan el papel de las mujeres de sectores populares en el sostenimiento de sus hogares, su rol como proveedoras principales de hecho o como co-proveedoras cuyo aporte económico es decisivo para asegurar la supervivencia de la familia. La discusión sobre la noción de jefatura femenina incluye asuntos como el carácter o no de proveedora de la mujer, la ausencia o presencia de un compañero o cónyuge y el reconocimiento por parte de otros miembros de la familia de su papel y autoridad.

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

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

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

1.1.2. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

En el año 2003 estructuró un programa denominado “Programa

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

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

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

1.1.3. MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

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

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

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

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

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

1. Promoción y prevención para disminuir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en mujeres trabajadoras rurales que laboran en actividades agrícolas.
2. Promoción de la afiliación al régimen subsidiado de la población en situación de desplazamiento.
3. Ruta nacional para la atención en salud de la población desplazada como herramienta para guiar la prestación de servicios y socializar los derechos y deberes en salud de esta población.
4. Prevención y Promoción de la salud para población desplazada de acuerdo con las necesidades identificadas en

los planes de salud territoriales, con enfoque diferencial de género, edad, etnia y discapacidad.

5. Elaboración de una estrategia comunitaria para atención integral a mujeres desplazadas que son víctimas de violencia sexual, articulada con las redes de buen trato, con enfoque diferencial de género, etnia, ciclo vital y discapacidad.
6. Elaboración de una estrategia comunitaria para la prevención de la violencia familiar y comunitaria
7. Talleres de capacitación sobre estilos de vida y trabajos saludables, riesgos ocupacionales específicos de la labor que desempeñan, medidas de prevención y protección contra los riesgos, y asesoría para el mejoramiento de las condiciones de trabajo.
8. Diseño y publicación de la cartilla “Construyendo condiciones de trabajo y salud para las mujeres rurales”.
9. Talleres de capacitación a indígenas sobre derechos y deberes en salud.
10. Publicación ruta de atención en salud para grupos étnicos en situación de desplazamiento.
11. Elaboración de políticas de protección social en salud con enfoque diferencial étnico.
12. Reuniones de consulta y concertación de procesos participativos tendientes a la construcción de una estrategia para la definición de políticas, planes, programas y proyectos de protección social.
13. Intervención psicosocial para implementar los lineamientos de la Dirección General de Promoción Social en la protección y promoción social de la población en riesgo y en situación de desplazamiento, y víctima de la violencia política con enfoque diferencial de género y etnia.
14. Reuniones de sensibilización dirigidas al fortalecimiento de la organización y participación social de las mujeres trabajadoras rurales, en las cuales colectivamente se identificaron las estrategias para fortalecer su participación en diversos escenarios.
15. Identificación de dificultades y barreras para el acceso y utilización de servicios de salud, así como de condiciones de calidad de vida y salud de la población en situación de desplazamiento en comparación con la población pobre no receptora.
(Ver anexo No. 15)

1.1.4. MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

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

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

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

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

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

Adicionalmente, se están realizando diversas acciones en el marco del programa nacional de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos y letrados, dando prioridad a la intervención de jóvenes y adultos en situación de desplazamiento, mujeres cabeza de hogar, indígenas y afrocolombianas.

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

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

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

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

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

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

Este proyecto ha formado 95.154 estudiantes de todos los grados. Adicionalmente, ha incidido en la formación de 3.231 docentes y directivos docentes. Finalizado este proceso, el Ministerio creó el Programa de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía, desde el cual se dará acompañamiento permanente a secretarías de educación e instituciones educativas para el desarrollo y acompañamiento en proyectos pedagógicos en educación para la sexualidad.

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

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

Tal y como se ha señalado, el MEN ha realizado importantes esfuerzos institucionales para garantizar el acceso al sistema educativo de la población

sistema, inclusive en una mayor proporción numérica que los hombres desplazados.

(Ver anexo No. 16)

1.1.5. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA

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

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

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

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

3. Asesoría para desarrollar Proyectos Productivos

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

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

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

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

1.1.6 AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

Tal y como lo señala esa alta Corporación en el Auto 092 de 2008, sobre la “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la sueración del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-

género a los que se encuentran expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de dicho conflicto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a los nueve (9) programas restantes, el Gobierno Nacional considera que cinco (5) de ellos, (i) Promoción de la salud, (ii) Acceso a oportunidades laborales y productivas, y prevención de la explotación doméstica y laboral, (iii) Apoyo educativo, (iv) Acceso a la propiedad de la tierra, y (v) Acompañamiento psicosocial a partir de la oferta institucional

estrategia viable, dinámica, real y efectiva cuyo cronograma preliminar se anexa al presente informe (Anexo 18), y los otros cuatro (4), (i) Prevención del impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres, (ii) Violencia de género en el marco de desplazamiento, (iii) Promoción de la participación de la mujer desplazada y (iv) Acceso a la justicia, verdad, reparación y no repetición, requieren su creación, teniendo en cuenta que no existen en el marco de la política pública de prevención y atención a la población desplazada ningún programa que logre eliminar algunos de los riesgos identificados por esa Corporación.

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

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

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

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

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

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

El Estado colombiano en respuesta a la problemática del

Violencia, y en desarrollo de ésta ha ejecutado programas y proyectos para que las entidades que conforman el SNAIPD atiendan a dicha población.

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

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

(ii) Presupuestal: gasto público social

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

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

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

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

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

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

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

Objetivo

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

Desarrollo de la Estrategia

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

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



(Gráfico 1)

2.1.1. EJES TRANSVERSALES

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

Los ejes transversales son puntos nodales de articulación alrededor de la prevención y atención integral de las mujeres desplazadas según las áreas

discriminación de género de las mujeres, que expone la Corte Constitucional en el marco del desplazamiento:

1. La mayor exposición de la mujer a la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación, es una área crítica que se aborda desde el ***eje transversal de participación***.
2. Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas que se explican por su pertenencia étnica, por su condición de género y por su situación de desplazamiento. Los patrones de discriminación de las mujeres adquieren distintas connotaciones de acuerdo con su edad y su condición de discapacidad que requieren que las acciones que se emprendan se aborden de una manera diferencial. De este patrón estructural se desprende el ***eje transversal subdiferencial***.
3. Los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres que a causa del desplazamiento, se han visto gravemente afectadas por la ruptura de sus redes comunitarias y de apoyo social, se abordarán desde el ***eje transversal psicosocial*** con el fin de facilitar su adaptación y la reconstrucción de sus proyectos de vida en un nuevo entorno social y cultural.
4. Las barreras de acceso al sistema oficial de protección a las que se ven enfrentadas las mujeres desplazadas, relacionadas con el sistema de registro y caracterización, así como al conjunto de la oferta institucional del sistema de atención a la población desplazada, se trabajaran a partir del ***eje transversal de acceso y oportunidad***, cuyo propósito es que en los programas que se enmarcan en la Estrategia se garanticen las condiciones para que accedan en condiciones de igualdad y bajo el principio de no discriminación.

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

2.1.1.1. Eje Subdiferencial

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

respeto de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta la diversidad y multiculturalidad del país.

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

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

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

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

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

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

En el caso de las mujeres adultas mayores, el enfoque subdiferencial etéreo

armónica con el entorno en un ejercicio de corresponsabilidad social y ciudadana.

2.1.1.2. Eje de Participación

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

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

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

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

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

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

2.1.1.3. Eje psicosocial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2. LÍNEAS DE ACCIÓN

¹¹ A través de la adopción de una serie de obligaciones tanto en el ámbito nacional, a través de herramientas jurídicas, como internacional a través de la ratificación de convenios internacionales. En Colombia, se han adoptado instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la violencia contra las mujeres, la

2.1.2.1. LÍNEA DE ACCIÓN – PREVENCIÓN

Para determinar la capacidad de respuesta del Estado colombiano frente a los riesgos específicos que enfrentan las mujeres en un contexto de violencia generalizada, se realizó un ejercicio de análisis respecto a las obligaciones para atenderlos desde un enfoque de derechos. Este trabajo se desarrolló con la participación de las entidades que conforman la Mesa Nacional de Prevención del Desplazamiento¹², así como del Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la asesoría técnica de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

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

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

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

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

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

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

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

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

Componente 1 – Violencia sexual

Teniendo en cuenta la tipificación prevista para la violencia sexual¹⁴ como una forma de violación a los Derechos Humanos de las mujeres, se desarrolló como un componente para definir e implementar acciones concretas que prevengan y atiendan las distintas manifestaciones que adquiere en las zonas donde existe presencia de actores armados ilegales. A partir del contenido de

¹³ Igualmente se tendrá en cuenta la focalización geográfica de las zonas de riesgo de desplazamiento que han

los crímenes sexuales descritos en el Auto 092 de 2008 se han construido acciones generales en dicho componente buscando incidir en el ejercicio de los derechos de las mujeres desplazadas a través de (i) la difusión de información a nivel comunitario e institucional sobre cómo acceder a la protección y el tipo de sanciones de los crímenes de violencia sexual, (ii) el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia y monitoreo de los posibles eventos o la sucesión de los mismos, y (iii) la consolidación de mecanismos de control al interior de las Fuerzas Militares.

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

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

Educación

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

- Elaboración y difusión de materiales pedagógicos para prevención de la violencia sexual, protocolos de actuación institucional, rutas de acceso y atención.

Salud

- Fortalecimiento institucional del sector salud a través del diseño de materiales pedagógicos para la prevención de la violencia, protocolos de actuación, rutas de atención y articulación institucional para la protección de los derechos, kits para dictámenes periciales, anticoncepción de emergencia, para la prevención de embarazos no deseados, atención a Infecciones de Trasmisión Sexual, entre otros.
- Formación sobre la violencia sexual con perspectiva de género dirigida al sector salud.

Justicia

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

Fortalecimiento de las redes de protección

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

Sistemas de información

- Consolidar el proceso de implementación de los indicadores de género diseñados por el SAT de la Defensoría del Pueblo para monitorear y advertir sobre situaciones de riesgo asociadas a los problemas que afronta la población civil desde la perspectiva de género.
- Capacitar a los funcionarios del SAT de la Defensoría del Pueblo y demás instancias que cooperan en el desarrollo de sus funciones de monitoreo.
- Establecer acuerdos de flujos de información que le permitan al SAT de la Defensoría del Pueblo, recibir y registrar información relacionada con indicadores de género.

de la Defensoría del Pueblo, la perspectiva de género con énfasis en violencia sexual.

- Preparar permanentemente a los miembros del CIAT en temas relacionados con la violencia de género, con énfasis en violencia sexual, de la cual son víctimas las personas en zonas de presencia de actores armados ilegales, y también sobre estrategias exitosas para enfrentar las situaciones de riesgo.
- Incorporar en las recomendaciones que el CIAT remite a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, en relación con los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento del SAT de la Defensoría del Pueblo, los lineamientos de acción frente a los riesgos asociados a los problemas que afronta la población civil desde la perspectiva de género.
- Elaborar listas de riesgos de violencia sexual que deba ser utilizada por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) y los Consejos de Seguridad.
- Evaluar y ajustar los sistemas de registro del Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, que reportan información sobre las víctimas de acciones armadas que permitan visibilizar los delitos de violencia sexual que se han ejercido sobre las víctimas.

Presencia Institucional

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

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

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

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

Necesidades básicas insatisfechas

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

Presencia institucional

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

Protección

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

Educación

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

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

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

Como factor que expone a las mujeres frente a la sucesión de crímenes como “homicidios, torturas, mutilaciones y actos de violencia sexual”¹⁷, que a su vez se constituye en una causa del desplazamiento de las mujeres, se ha

para proporcionar herramientas para la toma de decisiones oportunas frente a la inminencia del riesgo de desplazamiento, la divulgación de información sobre el acceso a rutas de protección, la promoción de construcción de proyectos de vida y la difusión del principio de distinción establecido por el Derecho Internacional Humanitario promoviendo su aplicación por parte de los actores armados ilegales.

Las áreas estratégicas de intervención para este componente son:

Educación

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

Protección

- Divulgar rutas de denuncia y acciones de protección.

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

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

Las áreas estratégicas de intervención identificadas para este componente son:

Participación

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

Protección

- Diseñar y divulgar rutas de denuncia y acciones de protección para las mujeres líderes que incluyan acciones para la protección de sus familias.

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

Sistemas de información

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

Fortalecimiento de redes de protección

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

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

La incidencia de los actores armados ilegales sobre los patrones de comportamiento de las mujeres, hacen parte de las formas de regulación que establecen una vez logran introducirse en las comunidades. Es evidente que

civiles” limitando el libre desarrollo de los derechos fundamentales en la vida cotidiana de las mujeres, en un tránsito de lo privado a lo público.

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

Protección

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

Educación

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

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

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

Educación

- Diseñar estrategias de información dirigidas a mujeres rurales y/o analfabetas sobre sus derechos patrimoniales, (tierra, montos, títulos, procedimientos), mediante instrumentos pedagógicos, y brindar asesoría para el ejercicio de estos derechos de manera gratuita y asequible.
- Frente a la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento por

Desplazada, éstos deberán citar a mujeres y hombres de la zona de riesgo para determinar su relación con la tierra, propiedad, posesión, ocupación y tenencia.

- Frente a las solicitudes de protección individual, Acción Social y el Ministerio Público deben capacitar a los funcionarios que atienden a la población en situación de desplazamiento para que asesoren a las mujeres en los derechos patrimoniales y la protección de los mismos.

Justicia

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

Sistemas de información (Diseño en desarrollo)

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

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

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

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

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

Dado que se está adelantando la etapa de diseño y/o reestructuración de

largo plazo, Presupuesto suficiente y oportunamente disponible, Cobertura material suficiente, Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada.

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

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

2.1.2.2. LÍNEA DE ACCIÓN – ATENCIÓN

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

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

Es importante aclarar que la política pública de atención integral a la población desplazada es el instrumento que tiene el Estado para la realización de los derechos de la población que se encuentra en situación de

desplazamiento; sin embargo, existe un ámbito delimitado para la actuación del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada.

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

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

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

Es importante aclarar a la Corte Constitucional que la línea de acción en prevención de la *Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento* presenta un mayor avance que la línea de acción en atención. El trabajo de coordinación a través de las Mesa Nacional de Prevención del Desplazamiento del SNAIPD permitió desarrollar con mayor agilidad la comprensión y la proyección tanto de las órdenes proferidas en el Auto 092 de 2008, como de las acciones a emprender.

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

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

1. Creación de Programas:

Programa contra la violencia basada en género de las mujeres

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Realizar capacitaciones y formación en el programa Pacicultura de la Estrategia Meterse al Rancho.
 - Producción de manuales para la ampliación de cobertura de 30 Hogares Gestores para la atención de niños y niñas desplazados víctimas de Explotación Sexual Comercial.
 - Inclusión en los lineamientos de programación y ejecución de metas sociales y financieras para el año 2009 lo correspondiente a las modalidades del programa.
-
- La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer reportó la Estrategia Integral para la prevención, atención y erradicación de todas las formas de violencia de género”, Programa Conjunto de las Agencias de Naciones Unidas y el Gobierno Nacional a partir de alianzas entre diversas entidades y con apoyo de la cooperación internacional, y el sector privado, que interviene en la erradicación de todas las formas de violencia de género con especial énfasis en aquellas de mayor prevalencia y gravedad en el contexto nacional y regional: violencia de pareja, violencia sexual, trata de personas, violencia producida por actores armados ilegales y prácticas tradicionales que atentan contra los derechos de las mujeres indígenas. Partiendo de la evidencia de que, en los casos de violencia basada en género, las víctimas son mayoritariamente mujeres, y los agresores hombres, el Programa se centrará en la violencia basada en género dirigida contra las mujeres. Adicionalmente, y reconociendo que el cruce de diversas formas de discriminación sitúa a algunos grupos de mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia, el Programa prestará especial atención a la violencia basada en género que afecta a las mujeres en situación de desplazamiento, mujeres indígenas y mujeres afrocolombianas.

Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada

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

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

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

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

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

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

2. Participación de las Organizaciones de Mujeres Desplazadas en los

las OPD de mujeres en las instancias de coordinación del SNAIPD nacional y local, esto será responsabilidad de los entes locales.

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

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

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

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

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

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

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

A partir del análisis de las presunciones constitucionales se desarrollarán una serie de acciones que Acción Social como coordinadora del SNAIPD adelantará

para dar cumplimiento a lo ordenado en el Auto 092 con el fin de que las entidades del SNAIPD las apliquen.

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

Alcance y efectos

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

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

- a) Los funcionarios que atienden a la población desplazada deben asumir que la mujer desplazada que acude a las entidades correspondientes se encuentra en situación específica y agravada –acentuada- de vulnerabilidad e indefensión. De esta manera, la presunción se activa cuando aparecen dos situaciones: la condición de desplazamiento y la condición femenina.
- b) Una vez se reúnen tales condiciones se hace efectivo (1) un mandato de valoración oficiosa e integral de las mujeres desplazadas, a fin de establecer posibles violaciones de sus derechos constitucionales, (2) una prohibición de imponer cargas administrativas o probatorias incompatibles con la situación de indefensión y vulnerabilidad de las mujeres desplazadas y (3) un mandato de realizar oficiosamente las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarios para que este grupo de especial protección constitucional pueda acceder en forma expedita a los distintos programas para proteger sus derechos.

Consideraciones específicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹ Algunas de los problemas que justifican este mandato los expone la Corte de la siguiente forma: “Por otra parte, las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, al llegar a entornos usualmente urbanos y desconocidos, carecen de las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para adelantar trámites ante el Estado, que exigen –entre otras- información precisa sobre las autoridades a quienes acudir y su lugar de ubicación, la capacidad de llenar formatos y formularios, etc. Tal y como se explica ante la Corte, *“merecen especial consideración las mujeres en situación de desplazamiento en tanto que se ven expuestas a múltiples limitaciones. En primer lugar, se encuentran frente a un nuevo entorno en la zona receptora que les impone un ambiente institucional –la mayoría de las veces hostil- que las requiere en competencias y habilidades que generalmente no poseen en razón de sus bajos niveles de escolaridad y de su procedencia rural. Para acceder a las instancias institucionales, las mujeres en situación de desplazamiento deben ‘surtir*

Acciones a Desarrollar

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

- Valoración Integral

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

Primera Etapa:

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

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

Segunda Etapa

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

Tercera Etapa

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

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

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

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

1. La construcción de un procedimiento sencillo y concertado con las entidades del SNAIPD para garantizar las remisiones y el acceso oportuno de las mujeres desplazadas a los programas. Este procedimiento contará con un instrumento de seguimiento que tendrá relación con el formulario único de valoración integral.
2. Se fortalecerán los procesos de orientación en las Unidades de Atención y Orientación de la Población Desplazada – UAO de todo el país, en coordinación con las entidades locales que posibiliten, además de una atención primaria y prioritaria a la mujer desplazada, la oportuna remisión a los diferentes programas bajo los parámetros establecidos en el procedimiento de remisión el cual debe tener en cuenta los riesgos y facetas de género analizados en el Auto.

las mujeres desplazadas, dada la doble victimización de que son objeto, y de los procedimientos que se desarrollarán para dicha atención.

4. Sistema de seguimiento a la atención de las mujeres tanto en las UAO como en las diferentes entidades a través del Sistema Nacional de Información.

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

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

3.2.1. Alcance y efectos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2. Consideraciones específicas

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

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

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

En aquella oportunidad indicó la Corte Constitucional:

“Ahora bien, dado que el plazo señalado en la ley obedece principalmente a las dos razones indicadas, debe la Corte precisar que existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no estén en capacidad de generar ingresos o

las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad”(Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original).

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

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

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

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

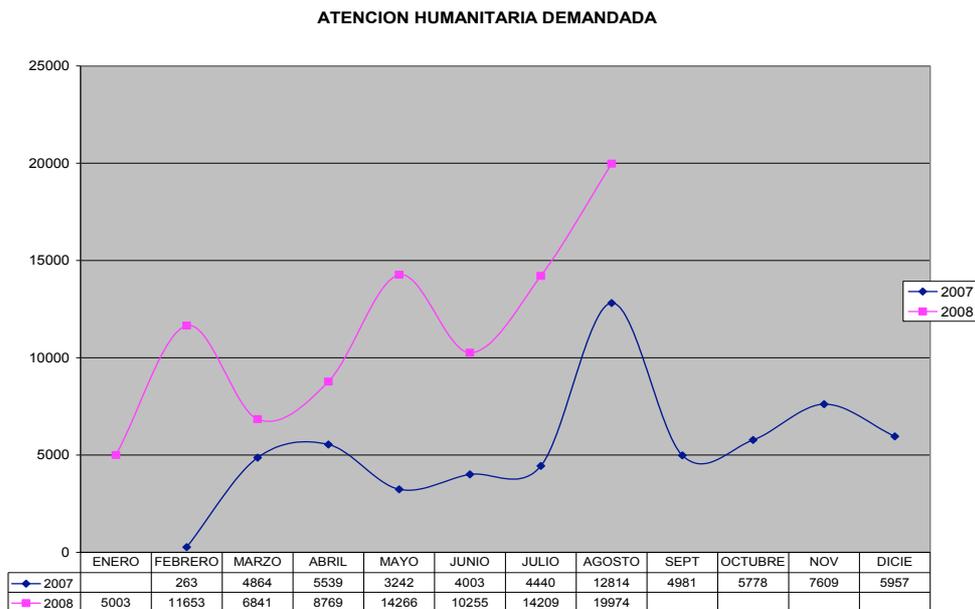
Considerando los efectos prácticos del concepto de autosuficiencia integral, es necesario que el SNAIPD precise los elementos que indiquen la superación del nivel de pobreza, y la regulación en materia de estabilización socioeconómica establecida en la ley 387 de 1997 y en los decretos 2569 de 2000 y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

3.2.3 Acciones a Desarrollar

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

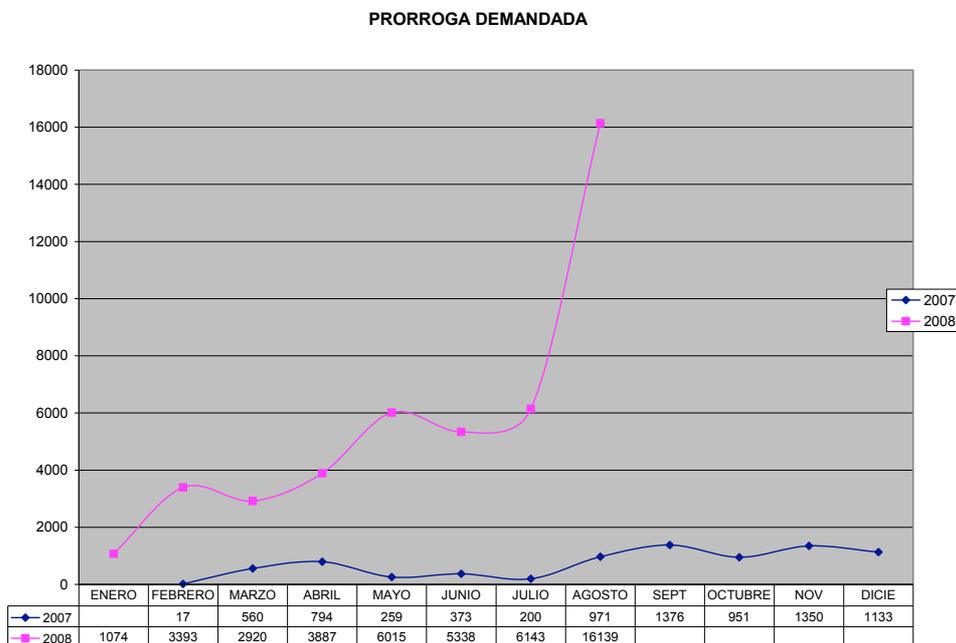
Para cumplir con lo ordenado en la citada sentencia Acción Social diseñó tres estrategias para otorgar de manera oportuna la subsistencia mínima a los hogares desplazados: (i) atención integral a través de operador humanitario²⁷, (ii) atención humanitaria de emergencia y la prórroga a través de giros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

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



Grafica 2

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



Gráfica 3

En este orden la prórroga automática e inmediata de todas las mujeres desplazadas hasta tanto logren su autosuficiencia integral generan unos costos operativos significativos y la centralización de los recursos en este componente de atención. La proyección de inversión de recursos anual para esta entrega teniendo en cuenta el número de mujeres desplazadas registradas (1.269.278 mujeres registradas) se estima en \$6.463.265.118.240 (seis billones cuatrocientos sesenta y tres mil millones doscientos sesenta y cinco millones

proyección supera lo establecido en el Conpes 3400 sobre recursos presupuestales para la atención a la población desplazada en el cuatrienio. En este sentido, si bien se debe garantizar el derecho a la subsistencia mínima, los mandatos de automática, ininterrumpida, completa e integral desbordan la capacidad del Estado para atender, por lo tanto, se requiere del diseño de estrategias para brindar una atención integral y garantizar este derecho, sin que se generen gastos desproporcionados y se desvíen los recursos de otros componentes para garantizar solo el de atención humanitaria.

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

- 1- Acción Social con las entidades competentes realizará un estudio minucioso sobre la Atención Humanitaria de manera que se regule la materia para dar cumplimiento a lo ordenado en el auto. Dicha reglamentación debe establecer los criterios para la entrega de ayuda humanitaria integral y continua, y deberá precisar los conceptos de autosuficiencia integral y superación del nivel de pobreza, teniendo en cuenta la regulación que sobre estabilización económica se encuentra dispuesta en la ley 387 de 1997 y en el decreto 2569 de 2000.
- 2- Se deben establecer rutas de atención integral que tengan como propósito lograr la estabilización socioeconómica de las mujeres desplazadas.
- 3- Se generarán las herramientas y mecanismos operativos que garanticen la entrega de la ayuda humanitaria en la transición hacia la estabilización en los componentes de alimentación y alojamiento.
- 4- Con el formulario único de valoración integral se tendrá información sobre las condiciones de las mujeres desplazadas en los componentes de atención y estabilización socioeconómica. Adicionalmente se diseñará un esquema de seguimiento el cual permitirá continuar con la evaluación de las condiciones de las mujeres desplazadas y garantizar y proteger sus derechos. La estrategia JUNTOS²⁸ y las entrevistas domiciliarias se constituyen en herramientas de información para el proceso de atención y de evaluación.

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

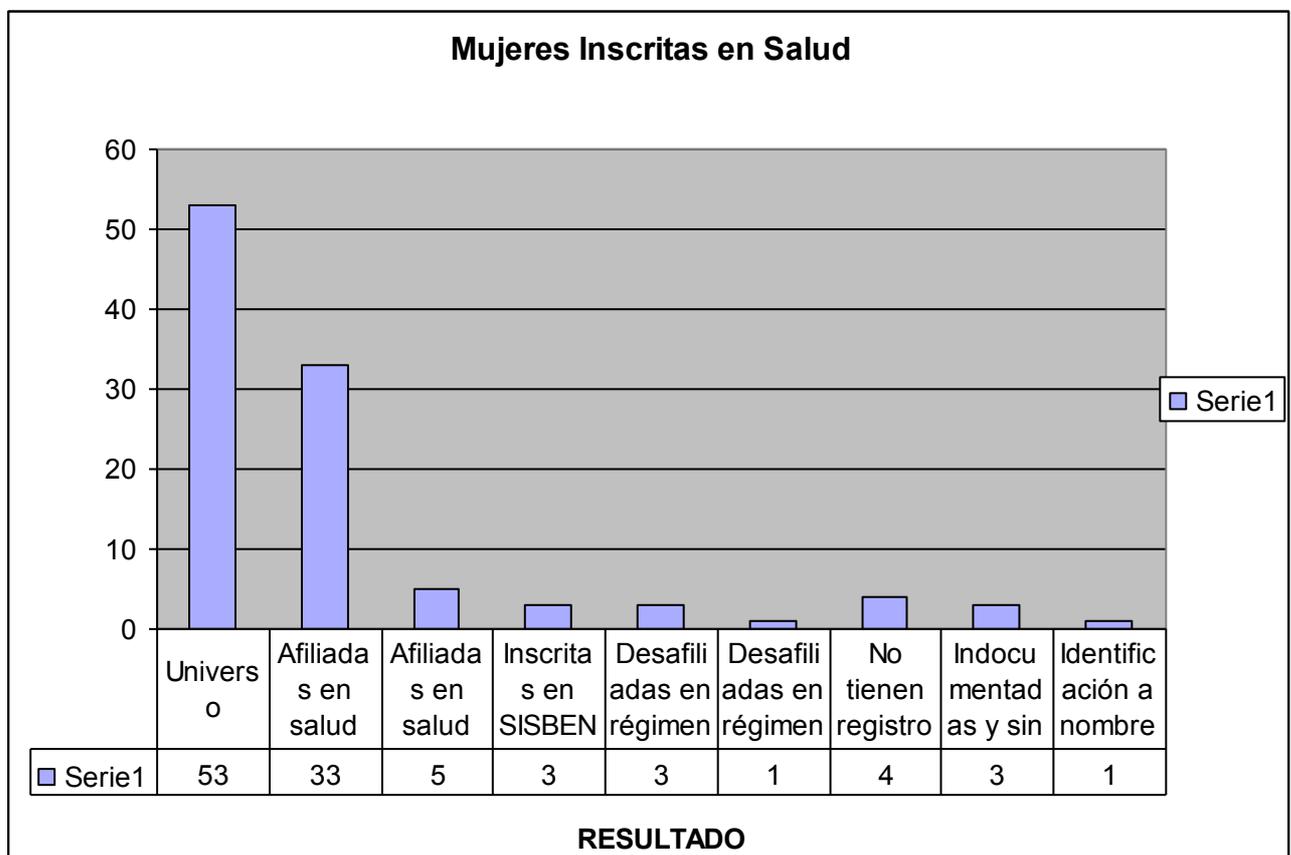
En atención a las órdenes establecidas por la Corte Constitucional, Acción Social informa las medidas adoptadas en materia de salud, educación, reunificación familiar y ayuda humanitaria de emergencia para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento.

4.1 Atención en Salud

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

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

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



Gráfica 4

De 45 afiliadas:

33 se encuentran en el régimen subsidiado, con IPS asignada.

5 se encuentran afiliadas en el régimen contributivo.

1 se encuentran desafiados en el régimen contributivo

6 de tienen registro de SISBEN

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

4 no tienen registros

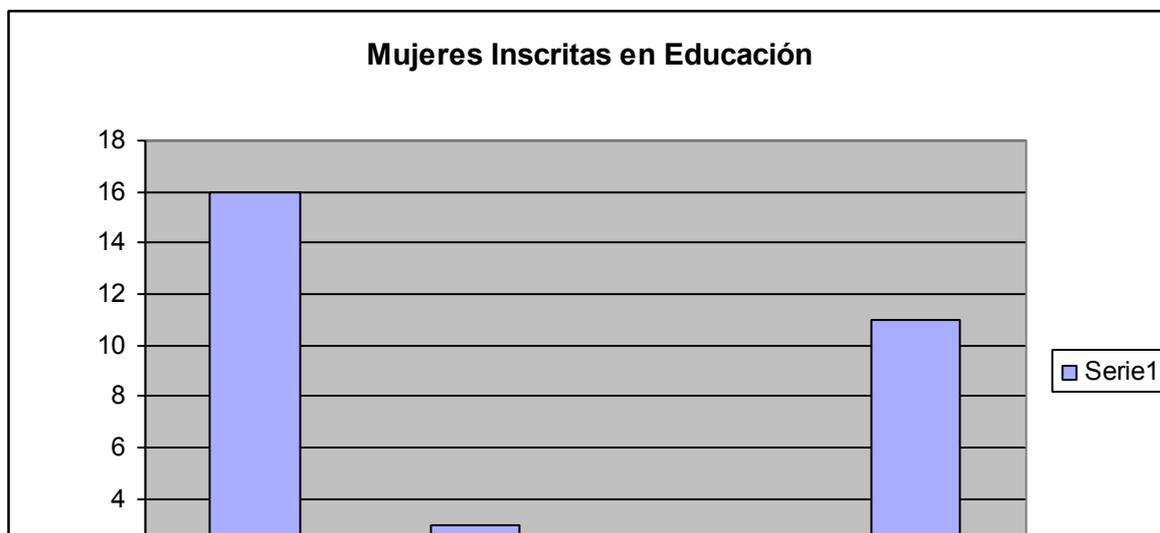
3 indocumentadas y sin registros

1 aparece con su identificación otra persona

4.2. Atención en Educación

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

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



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

4.3. Atención en Reunificación Familiar

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

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

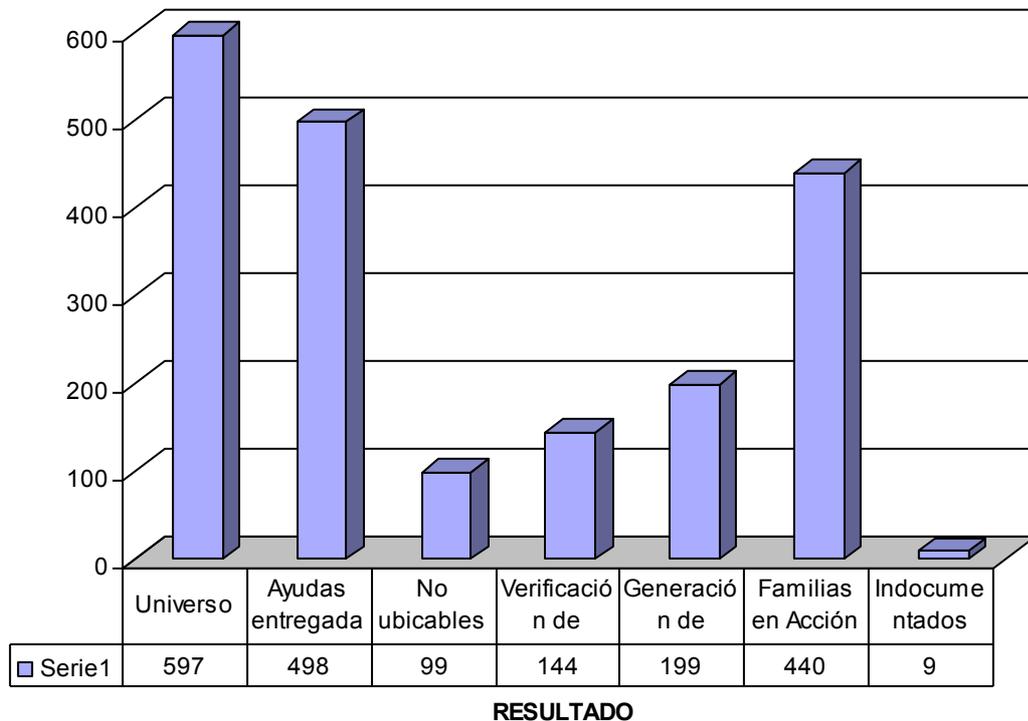
Así mismo la Unidad Territorial hace gestión para verificar las condiciones de seguridad para la reunificación, con oficio enviado por la Policía Nacional de Colombia Departamento de Vichada – SIJIN -, esta informa que el municipio de Puerto Carreño, capital del departamento de Vichada, goza actualmente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

(Ver anexo No. 23)

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

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

AUTO 092



Avances de la entrega efectiva de la AHE

- De las 600 mujeres con órdenes de protección específica, 3 nombres se encontraban repetidos, es decir que el total de las mujeres son 597.
- A las 597 mujeres se les programó la ayuda humanitaria integral, de éstas, 498 mujeres la hicieron efectiva, lo que corresponde al 83% del total de las mujeres protegidas.
- Las 99 mujeres restantes a la fecha no han reclamado dicha ayuda, a pesar de las gestiones adelantadas para su localización; sin embargo, se continúa gestionando su ubicación.
- De las 597 mujeres, 17 mujeres se encontraban en el RUPD sin ningún documento de identificación. Para atender estos casos, se envió el giro correspondiente a la ayuda humanitaria a la Unidad Territorial. De las 17 mujeres se logró la ubicación de 8 de ellas.
- Las ayudas que no han reclamado están dispuestas en las Unidades Territoriales de Acción Social para que se logre el 100% de la entrega efectiva de la Atención Humanitaria de Emergencia ordenada por la Honorable Corte.

Verificación de las condiciones de autosuficiencia integral

- De las 597 mujeres, al 24% (144 mujeres) se les realizó la entrevista

información correspondiente a las entidades del SNAIPD para que en el marco de sus competencias brinden la ayuda requerida.

- De las 597 mujeres, 440 se encuentran inscritas en el Programa Familias en Acción, es decir, el 75% de las mujeres cuentan con subsidio de estudio y alimento para los menores que se encuentren asistiendo regularmente a centros educativos. 399 mujeres han recibido beneficios económicos y 41 mujeres están programadas para recibir dicho apoyo complementario. Se están gestionando esfuerzos para que las 160 mujeres restantes queden vinculadas en ese Programa.
- Del total de las 597 mujeres, 199 se encuentran inscritas en el Programa Generación de Ingresos, y de ellas 127 han recibido beneficios económicos. Se están adelantando esfuerzos para que las 398 mujeres restantes queden vinculadas al Programa.

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

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

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

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

con el apoyo del ACNUR. La directriz resulto de vital importancia, no sólo por las coincidencias que tiene con el Auto en la identificación de los riesgos que existen para las mujeres en situación de desplazamiento, sino por el proceso de construcción participativo que tuvo la misma con mujeres en situación de desplazamiento y con las entidades del sistema.

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

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

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

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

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

ANEXO II

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

Auto 092

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

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

0-INDICE

A-Introducción.

B-Propuesta de lineamientos a los 11 programas²⁹

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

C-Anexo.

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

A-INTRODUCCIÓN

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

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

Por tanto, a partir de estas órdenes derivadas de este auto, la mayoría de las organizaciones citadas en el mismo y algunas más³⁶ nos organizamos con el fin de complementarnos en nuestras experticias y poder hacer más efectiva nuestra contribución a este mandato derivado de la Corte Constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ya que no se ajustan a las funciones de “las organizaciones sociales” de aportar al diseño de los 13 programas. En cambio si deben ser incorporados por Acción Social quien debe definir e implementar los programas.
- d) Se trabajó el primer “Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado” que enfatiza el abordaje de la prevención de los riesgos señalados por el auto 092 incorporándolos en el resto de los programas.
- e) Los lineamientos para el diseño de los programas de protección de mujeres indígenas y afrocolombianas en situación de desplazamiento se deben tener en cuenta a la hora de diseñar el resto de programas (carácter transversal).
- f) Fueron elaborados teniendo en cuenta las diferentes fases de ayuda humanitaria, estabilización socio-económica y, algunos, la fase de reparación. Algunos programas, también aportaron pautas para la transformación de la política pública sectorial existente desde la meta, a largo plazo³⁹, de mejora de los derechos para todas las mujeres incluyendo a aquellas en situación de desplazamiento

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

También se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes:

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

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

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

urgente por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

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

B-PROPUESTA DE LINEAMIENTOS A LOS 11 PROGRAMAS

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

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

Introducción

Para la formulación y desarrollo del programa de Prevención y atención a la violencia sexual, el gobierno colombiano debe acogerse a los criterios mínimos establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, para el diseño de programas de prevención y atención de la violencia sexual e intrafamiliar contra la mujer en situación de desplazamiento forzado.

Corresponde al gobierno nacional diseñar la política, designar a las entidades responsables, destinar las partidas presupuestales necesarias, ejecutarla e incluir mecanismos apropiados de seguimiento y evaluación con participación de la sociedad civil y de las beneficiarias directas del mismo.

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

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

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

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

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

Es importante señalar, que pese a la pertinencia del criterio relacionado con la especificidad individual del programa se debe procurar el diseño de un

y existentes y las competencias que tienen sectores como el de salud en la prevención, detección y atención a las víctimas de violencia sexual e intrafamiliar.

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

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

Asimismo, el programa para la prevención, atención, detección y sanción de la violencia contra las mujeres en situación de desplazamiento debe estar en el marco de las Convenciones, convenios, acuerdos y plataformas de acción suscritas por el gobierno colombiano en esta materia y del Proyecto de Ley No. 302 de 2007-Cámara y 171 de 206 del Senado. Acumulado con el Proyecto de Ley No 98 de 2006-Senado. “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Código Penal, de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

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

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

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

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

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

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

Objetivo General del programa

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

Objetivos específicos del Programa

- Garantizar el respeto, protección y ejercicio de los derechos humanos a las mujeres víctimas de delitos contra la integridad sexual y las violencias en las familias
- Implementar servicios integrales, específicos, expeditos, accesibles y gratuitos para la asistencia médica, psicológica, social y jurídica a las mujeres en situación de desplazamiento forzado víctimas de la violencia sexual y las violencias en las familias.
- Promover la coordinación intersectorial para la implementación de acciones destinadas a la prevención, la asesoría y la recuperación de las mujeres en situación de desplazamiento forzado víctimas de la violencia sexual y las violencias en la familia.
- Prevenir embarazos e infecciones de transmisión sexual y de VIH, asegurando las prestaciones de emergencia.
- Evitar la revictimización derivada de las actuaciones médicas y judiciales.
- Sensibilizar y capacitar, al personal de la fuerza pública, de salud, de educación y de justicia para la prevención y asistencia de las mujeres víctimas de la violencia sexual y las violencias en las familias
- Promover la realización de actividades de estudio, investigación y divulgación vinculadas con los delitos contra la integridad sexual y

- Unificar metodologías para la recolección de datos, que permitan realizar un diagnóstico de la magnitud del problema, así como el seguimiento del presente programa.
- Garantizar el acceso a la información, orientación y a la prestación de servicios
- Garantizar el control y vigilancia de las personas y establecimientos que llevan a cabo, promueven o permiten las diversas violencias sexuales, especialmente, la explotación sexual, la inducción a la prostitución y la trata de personas.

Componentes del Programa

Sensibilización y prevención	Organismos responsables
<p>Incentivar en los centros educativos la elaboración y difusión de materiales dirigidos a la prevención de las violencias contra las mujeres y la valoración de las mujeres.</p>	<p>Ministerios de Educación y Cultura. Secretarías Municipales y Departamentales de Educación. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Oficinas o Secretarías Departamentales o Municipales, responsables de la política pública a favor de las mujeres.</p>
<p>Difundir en los centros educativos materiales producidos por el sector público y privado, que aborden las violencias contra las mujeres.</p>	<p>Ministerios de Educación y Cultura. Secretarías Municipales y Departamentales de Educación. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Oficinas o Secretarías Departamentales o Municipales, responsables de la política pública a favor de las mujeres.</p>
<p>Realizar jornadas con los medios de comunicación para prevenir la divulgación de imágenes y valores estereotipados que valoren la superioridad de los varones y la subordinación de las mujeres que pueden promover las violencias contra ellas o el rechazo a las personas en</p>	<p>Ministerios de Educación y Cultura. Secretarías Municipales y Departamentales de Educación. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Oficinas o Secretarías Departamentales o Municipales, responsables de la política pública a favor de las mujeres. Ministerio de Comunicación. Comisión Nacional de Televisión.</p>

<p>sensibilización sobre la gravedad de las violencias contra las mujeres en situación de desplazamiento forzado y de rechazo social a la misma.</p>	<p>de la Mujer y Oficinas o Secretarías Departamentales o Municipales, responsables de la política pública a favor de las mujeres.</p>
<p>Promover la producción y validación de materiales de apoyo para la incorporación de temas de violencia familiar, sexual y contra las mujeres en las actividades de promoción de la salud a nivel comunitario que realiza el personal de las unidades de primer nivel de atención a la salud.</p>	<p>Ministerio de Comunicaciones. Comisión Nacional de Televisión. Ministerio de Protección Social. Secretarías Departamentales y Municipales de Salud.</p>
<p>Establecer acuerdos para el seguimiento y sistematización de experiencias de educación para la salud con las mujeres en situación de desplazamiento.</p>	<p>Ministerio de Protección Social. Secretarías Departamentales y Municipales de Salud. Sector privado de la salud</p>
<p>Establecer mecanismos de supervisión y evaluación que permitan medir el impacto de las acciones preventivas.</p>	<p>Ministerio de Protección Social. Secretarías Departamentales y Municipales de Salud. Sector privado de la salud</p>
<p>Sensibilizar al personal directivo de las instituciones públicas y privadas de salud para el desarrollo de actividades de promoción de la salud y prevención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres en situación de desplazamiento forzado.</p>	<p>Ministerio de Protección Social. Secretarías Departamentales y Municipales de Salud. Sector privado de la salud</p>

Componente de atención

Atención	Organismos responsables
Desarrollar guía o rutas de	Ministerio de Protección Social

<p>de desplazamiento forzado, víctimas de la violencia en la familia y la violencia sexual, como parte de sus servicios, y que éstos sean divulgados entre sus funcionarios-as y las entidades operadoras de los servicios. En particular es importante que los operadores de los servicios cuenten con los modelos de atención para enfrentar diferenciadamente la problemática.</p>	<p>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Secretarías o instancias municipales y departamentales responsables de la política pública para la mujer.</p>
<p>Para la elaboración de los protocolos el Ministerio tendrá especial cuidado en la protección de las víctimas.</p>	
<p>Nota: existen guías como la resolución 412 de 2000 del Ministerio de Salud. La acción que se propone es actualizar la Guía de Atención No. 19 o “Guía de atención de la mujer maltratada” para detectar y atender las casos de violencia contra las mujeres en el marco del SGSSS.</p>	
<p>Definir lineamientos e indicadores básicos que aseguren una atención de calidad a mujeres en situación de violencia familiar y/o sexual, así como los servicios de rehabilitación y apoyo necesarios para prevenir posteriores complicaciones.</p>	<p>Ministerio de Protección Social Secretarías de Salud Municipales y departamentales. Sector privado de la salud Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Secretarías o instancias municipales y departamentales responsables de la política pública para la mujer.</p>
<p>Supervisar y asesorar sobre la normatividad aplicable en la atención a la violencia familiar, sexual y contra las</p>	<p>Ministerio de Protección Social Secretarías de Salud Municipales y departamentales. Sector privado de la salud</p>

<p>para el funcionamiento de los servicios a mujeres en situación de violencia familiar y sexual, incluidos infraestructura, personal, funciones, así como los criterios de calidad que éstos deben reunir.</p> <p>Definir lineamientos y apoyos didácticos, para la capacitación de prestadores de servicios de salud sobre la normatividad y demás aspectos médico jurídicos que permitan incrementar las habilidades requeridas para la detección y atención a la violencia familiar y sexual.</p> <p>Establecer los acuerdos de colaboración con los entes territoriales para que se instrumenten las acciones y condiciones previstas para la atención de la violencia familiar y sexual en el primero y segundo nivel de atención. y supervisar el cumplimiento de los mismos.</p> <p>Extender la función de defensores públicos para la orientación y asesoramiento jurídico de las víctimas. Así como existen defensores públicos para los sindicatos, incluyendo aquellos que ejercen violencia contra las mujeres, extender dichos beneficios a las mujeres víctimas de violencia, particularmente 1) al momento de hacer la denuncia en</p>	<p>municipales y departamentales responsables de la política pública para la mujer.</p> <p>Defensoría del Pueblo</p> <p>Ministerio del Interior y de la Justicia Defensoría del Pueblo</p>
--	--

<p>derechos como mujer, y la manera cómo ejercerlos.</p>	
<p>Fortalecer la capacidad de los Consultorios Jurídicos de las universidades para orientar y asesorar a las mujeres víctimas de violencia en los trámites iniciales sobre derechos, rutas de exigibilidad y denuncia.</p>	

Investigación e información

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

el SIVIGILA: sistema de vigilancia epidemiológica, el RUAFA, incluidos en el subsistema de información en salud.	
--	--

Cobertura

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

El Programa incluye diversos públicos de las zonas de intervención: mujeres en situación de desplazamiento forzado, autoridades, alumnas-os, docentes, organizaciones de mujeres, miembros de organizaciones sociales de base, miembros de entidades públicas y privadas, comprometidos en la labor de prevención y lucha contra las violencias en la familia y sexual.

Financiamiento

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

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

- Establecer claramente que en el POS la asistencia psicológica y psiquiátrica incluye las terapias individuales, grupales, y familiares.

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

Por otra parte es también grave el contexto de mortalidad materna, puesto que los índices reales demuestran la falta de una política integral que garantice el derecho a la salud y a la vida de las mujeres. Así, según datos del Ministerio

⁴⁸ Defensoría del Pueblo. Op cit.

⁴⁹ -

de la Protección Social existen 67.7 defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos, cifra claramente alarmante, que resulta aún peor si se tiene en cuenta que respecto de las causas directas de mortalidad, aunque estas no son predecible sí son evitables.

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

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

Otro factor que constituye un problema real y serio es la penalización del aborto toda vez que anualmente se verifican unos 450.000 abortos inducidos⁵² que son practicados en la clandestinidad bajo técnicas anticuadas y sin controles respecto de las condiciones de asepsia. La mayoría de mujeres que han tenido un aborto inducido pertenecen al estrato bajo-bajo; 25%, al estrato bajo, y 22%, al medio-bajo⁵³, es decir, son las mujeres en condiciones de pobreza y con bajos niveles de calidad de vida quienes están más expuestas a las consecuencias de las malas condiciones en las que son practicados⁵⁴.

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

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

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

⁵³ ZAMUDIO, Lucero, RUBIANO, Norma, WARTENBERG, Lucy, VIVEROS, Mara y SALCEDO, Hernando. El

solicitan documentos innecesario y someten su decisión a la valoración de un comité de ética.

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ ENDS – 2005. Pp. 114.

⁵⁷ De acuerdo con la más reciente Encuesta de Fedesarrollo, el 57,43 por ciento de las adolescentes con hijo no tiene ningún tipo de afiliación a servicios de salud, frente al 33,72 por ciento de las adolescentes

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

Derecho al goce y protección de la salud

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

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

Las mujeres en situación de desplazamiento

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

Lo anterior, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, en el que las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - se ven obligadas “*a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional*” para huir la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento

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

sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedando expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad⁶³.

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

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

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

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

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

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

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

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

planes y programas alrededor de los cuales gira el Sistema adolecen de grandes deficiencias en la realidad.⁶⁸

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

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

De esta forma, los hogares de la población en situación de desplazamiento tienen una vivienda más precaria, pues éstas son construidas con materiales de mala calidad y pisos de tierra, facilitando la infestación de plagas en los asentamientos. Además tienen un menor acceso a los servicios públicos domiciliarios y un inadecuado manejo de los residuos sólidos y líquidos y más de la mitad de las viviendas no tienen sistema de conexión a alcantarillado generando una gran contaminación fecal. Estas condiciones generan un mayor riesgo de exposición a enfermedades infectocontagiosas de tipo respiratorio e hídrico (infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas agudas)⁷¹, que son la mayor causa de mortalidad infantil y que encuentra mayor agudeza en la población desplazada.

Igualmente, la afectación de la salud por las condiciones de pobreza también encuentra su expresión en los altos índices de desnutrición en menores de cinco años que abarca el 17,5 %, porcentaje superior al 7% de desnutrición

⁶⁸ Ramírez, María Eugenia. ob.cit.

⁶⁹

global para este grupo etario de la población colombiana. Además se verificó que la mitad de los y las menores presentó alguno de los síntomas de alimentación insuficiente que no puede ser compensado con el muy bajo porcentaje de hogares beneficiados de algún programa de ración alimentaria que beneficie a los y las niños y niñas, con una cobertura reportada inferior al 10% en el caso de la población desplazada según la encuesta ENV-2007.⁷²

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

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

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

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

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

Estrategias de promoción de la salud de las mujeres desplazadas

La promoción de la salud de las mujeres en situación de desplazamiento, debe estar íntimamente integrada a la prestación de un servicio médico de calidad y completo pero además y principalmente al mejoramiento de la calidad de vida, en cuanto al acceso a unas condiciones dignas como son la posibilidad de contar con servicios públicos, seguridad habitacional y una alimentación adecuada. No sólo se debe contar con un carné que la acredite como usuaria del sistema de seguridad social sino que es urgente y necesario contar con los medios sociales y económicos que permitan realizar procesos de prevención y usar los servicios médicos. No es garantía ser del sistema subsidiado sino se cuenta con una alimentación balanceada, con servicios públicos domiciliarios y con una vivienda digna.

Área de Intervención: Prevención

Formación:

- Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres, en materia civil, política, económica, social, cultura, sexual y reproductiva; los servicios y recursos disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)
- Identificar e institucionalizar nuevas formas de capacitación para empleados públicos de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), con un acercamiento integral que aborde el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y al respeto a su integridad física y psicológica incluso cuando reciban servicios públicos. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Las mujeres frente a la violencia y la discriminación*)

- Identificar e institucionalizar nuevas formas de capacitación para empleados (as) públicos de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), con un acercamiento integral que aborde el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y al respeto a su integridad física y psicológica incluso cuando reciban servicios públicos. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)

- a.) Especialmente a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Protección Social, (vice ministerio de relaciones laborales, promoción social (asuntos étnicos y de género y poblaciones prioritarias entre ellas la PD), Acción Social y empleados y empleadas de EPS.

- Desarrollo por parte del Ministerio de la Protección Social, de procesos de capacitación sobre salud sexual y reproductiva, autocuidado y derechos sexuales y reproductivos tanto a hombres como a mujeres adolescentes de la población en situación de desplazamiento y receptora vulnerable. (*Informe Defensoría del Pueblo 2008*).
- Formación especializada por parte de la Defensoría del Pueblo dirigida a sus operadores y operadoras en derechos sexuales y reproductivos y garantía de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. (*Informe Defensoría del Pueblo 2008*)
- Por otra parte, todos los programas en salud para mujeres en situación de desplazamiento deben contar con un especial énfasis en la prevención, a través del acceso a exámenes especializados como la citología y mamografía, métodos de planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual, así como un componente de promoción que estimule el acceso a programas educativos sobre estos temas.
- Además, se hace necesario el diseño de programas y estrategias con enfoque diferencial, que permita identificar la raíz de la mortalidad materna así como abordar en forma efectiva las causas directas médicamente evitables.

Sistemas de Información

- Estas políticas de atención en salud deben crear canales de información que den cuenta de las características reales de la población desplazada, para que se permita tener información que sirva de apoyo al momento de la toma de decisiones, de la prestación del servicio o de la

- Identificar y crear indicadores y sistemas de monitoreo interinstitucionales en función a la implementación de la legislación y políticas destinadas a mitigar el impacto del conflicto armado en las mujeres colombianas. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Crear y mejorar sistemas y registros de información estadística y cualitativa de incidentes de violencia y discriminación contra las mujeres. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Crear mecanismos para lograr la uniformidad entre estos sistemas de información. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Implementar medidas para que estos sistemas de información reflejen adecuadamente la situación a nivel nacional y local, incluyendo incidentes de violencia y discriminación que tienen lugar en zonas ocupadas por los actores del conflicto armado. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Adoptar medidas para que estos y futuros programas desagreguen la información por sexo, edad, raza, etnia, entre otros factores. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Adelantamiento por parte de las Secretarías de Salud Municipales del registro de interrupción voluntaria del embarazo (IVE) (*Informe Defensoría del Pueblo 2008*)

Institucionalización de la temática

- El Ministerio de Protección Social contemplará en los planes nacionales y territoriales de salud un apartado de prevención e intervención integral en violencia contra las mujeres. (*Art. 12 proyecto ley violencia contra la mujer*)
- Acción Social deberá garantizar el acceso de la población en situación de desplazamiento a espacios de toma de decisiones y para que se incluyan los derechos sexuales y reproductivos como una de las líneas de acción de los Planes Integrales Unicos tanto departamentales como

- El Ministerio de la Protección Social, los entes territoriales y el Comité Interinstitucional deberán articular la oferta en salud, para que fortalezca el proceso de descentralización de la política pública en materia de salud sexual y reproductiva dirigida a la población víctima del desplazamiento (*Informe Defensoría del Pueblo, 2008*)
- Diseñar e implementar una política con acciones positivas para reconocer y hacer efectivos los derechos de las mujeres en términos de la atención y acompañamiento integral y multidisciplinario en materia de salud, justicia, educación y económica de las mujeres desplazadas, que aborde adecuadamente sus necesidades a corto y largo plazo. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Abordar en las políticas públicas y programas estatales las necesidades específicas de las mujeres desplazadas y sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En especial, adoptar medidas para garantizar la protección de sus derechos sexuales y reproductivos. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Adoptar medidas para que las instancias estatales, sobretudo las que proveen servicios de salud a las mujeres desplazadas, respeten y protejan sus derechos y necesidades de salud y de salud reproductiva y otorguen servicios e información adecuada. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).
- Es urgente que el Estado intervenga de manera integral las causas de mortalidad infantil especialmente la diarrea y la neumonía, a través de programas que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de los niños y niñas, especialmente en el acceso a servicios de agua potable, el manejo adecuado de alimentos y una atención médica oportuna. Estos también deben incluir soluciones respecto de los altos índices de desnutrición y alimentación insuficiente en menores como los son comedores comunitarios para población desplazada.
- Crear mecanismos de coordinación y comunicación entre los programas y servicios nacionales y locales destinados a mujeres víctimas de violencia y discriminación agravadas por el conflicto armado. Estos mecanismos deben favorecer la coordinación entre todos los programas a nivel nacional y entre los programas implementados a nivel nacional y los locales. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos*

Área de intervención: ATENCIÓN

- Debe seguirse avanzado para obtener un 100% de la población desplazada asegurada, lo que implica la eliminación de las barreras de la falta de reconocimiento de la población no incluida en el registro oficial, el mantenimiento de la excepción de pagos por los servicios, y la garantía de la supresión de los impedimentos para la atención derivadas de los complejos mecanismos de cobro por parte de los prestadores a los aseguradores en los lugares de expulsión.
- Así mismo, deben superarse las barreras geográficas por medio de la implementación de servicios de salud en la comunidad, a través de los centros médicos de barrio y brigadas. Igualmente, se requiere que exista un compromiso real y serio de las EPS y ARS para la apropiación de trámites expeditos, ágiles y sencillos y que además cuenten con puntos de información eficaces para el asesoramiento y respetuosos de la dignidad de las mujeres desplazadas.
- Ampliar el contenido de los planes y la definición de un conjunto de garantías explícitas que contengan las intervenciones prioritarias de atención en salud. Tales intervenciones deben cumplir con las condiciones integrales (el conjunto de prestaciones individuales y colectivas para responder a las distintas y diferenciadas necesidades), oportunas (de fácil, cercano e inmediato acceso), continuas (en toda la complejidad de la atención, en el tiempo y con el mismo prestador) y de calidad, y responder tanto al carácter diferencial como a la atención preferencial y la acción afirmativa necesarios para enfrentar los riesgos y necesidades en salud mental, salud sexual y reproductiva, salud infantil, atención de enfermedades agudas y crónicas prevalentes, saneamiento ambiental y condiciones de la vivienda, nutrición y demás problemas reconocidos en la población y contenidos en el derecho, además del reconocimiento y acogimiento de los saberes y prácticas tradicionales que defienden las comunidades indígenas.”⁷⁶
- Eliminación de barreras de acceso al POS, para permitir que la población desplazada reciba de manera oportuna y precisa los medicamentos y la atención especializada a fin de que se superen las barreras de acceso a estos servicios. Requiere lo anterior, una reforma impulsada desde el Gobierno Nacional y la Comisión de Regulación en Salud, que revise y ajuste el Plan Obligatorio de Salud de ambos regímenes, teniendo en cuenta criterios de equidad, costo-efectividad y avances tecnológicos. (Defensoría del Pueblo. *La tutela y el derecho a*

- Modificar la Resolución 5261 de 1994 (Mapipos) con el fin de lograr un instrumento que describa cabalmente los procedimientos y actividades que se encuentran en el POS y POS-S, de tal forma que no quede en manos de los funcionarios de las entidades aseguradoras la interpretación de su contenido para negar solicitudes que “en su concepto” no hacen parte del Plan Obligatorio de Salud. (Defensoría del Pueblo. *La tutela y el derecho a la salud periodo 2003 – 2005*. Bogotá D.C 2007.)
- Obligatoriedad de un programa de farmacovigilancia de los medicamentos, con el fin de establecer la calidad de los que hacen parte del POS, como responsabilidad de los profesionales médicos y el deber de los pacientes de informar a su médico los efectos adversos de los medicamentos que consumen. (Defensoría del Pueblo. *La tutela y el derecho a la salud periodo 2003 – 2005*. Bogotá D.C 2007.)
- Acceso al paquete de servicios iniciales mínimos en servicios de salud reproductiva que establecen los estándares internacionales básicos para estas situaciones. Este paquete de servicios iniciales mínimos, incluye un conjunto de actividades prioritarias para evitar el exceso de morbi-mortalidad neonatal y materna, reducir la transmisión de VIH y otras ETS, evitar y manejar las consecuencias de la violencia sexual, y proveer servicios globales de salud reproductiva en los días o semanas siguientes a una emergencia. (Corte Constitucional. Auto de seguimiento 092 del catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C)
- Programa específico de atención psicosocial, en forma urgente, oportuna e idónea, para superar los diversos traumas inherentes a su situación, reconstruir sus proyectos de vida, cumplir con sus frecuentes obligaciones como proveedoras de núcleos familiares, y adaptarse e integrarse a su nuevo entorno.
- Debe superarse la desarticulación en las acciones que no resuelven la necesidad de atención de las mujeres desplazadas y que por el contrario es urgente que haga parte del proceso de recuperación física y psicológica ante los hechos de violencia intrínsecos al desplazamiento forzado. Este tipo de intervenciones deben comprender no sólo la atención a nivel personal e individual, sino también el ámbito social e institucional, en las que se tenga en cuenta la percepción del desarraigo, las dinámicas familiares y los espacios de socialización del individuo como ser social.⁷⁷

- Las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas, requiere de programas estatales específicos de acompañamiento psicosocial que incorporen el enfoque diferencial exigido por su condición de sujetos de protección constitucional reforzada, a la luz de lo dispuesto por el Decreto 250 de 2005, que exige que el apoyo psicosocial se brinde en concordancia con las características poblacionales de género, edad y etnia de las personas beneficiarias. (Corte Constitucional. Auto de seguimiento 092 del catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá D.C)

a.) Desarrollar programas de capacitación para que mujeres afrocolombianas e indígenas puedan ofrecer apoyo psicosocial a víctimas de desplazamiento de su misma raza y etnia. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).

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

Área de Intervención: Asignación de recursos

- Se requiere la implementación de una política pública específica y comprometida, con el concurso del Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo técnico en materia financiera y presupuestal del Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación Nacional, a través de una estricta reglamentación sobre contenido y alcance de programas de atención psicosocial, competencias y responsabilidades institucionales, recursos financieros, rutas de atención y procedimiento para la atención de la población en situación de desplazamiento con énfasis en niños, niñas y adolescentes⁷⁸
- Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada que cuente con un *presupuesto suficiente y oportunamente disponible*.
- Implementar mayores recursos estatales asignados a entidades

los efectos del conflicto armado en las mujeres. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*).

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

1. Introducción

La generación de ingresos a través del acceso a oportunidades laborales constituye la arista fundamental del análisis de la feminización de la pobreza

en Colombia, especialmente lo que respecta a las condiciones de vida de las mujeres en situación de desplazamiento. En este sentido, son las mujeres quienes se ven más afectadas por la alta concentración de la riqueza expresada tanto en privación de la posibilidad de satisfacer necesidades básicas, así como en la privación de los medios para satisfacerlas.

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

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

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

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

Las mujeres en situación de desplazamiento

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

⁸¹ ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁵ Corte Constitucional. Auto de seguimiento 218 de once (11) de agosto de dos mil seis (2006). Magistrado

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

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

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

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

En este sentido, *las mujeres desplazadas en respuesta a las apremiantes necesidades suyas y de sus grupos familiares, aunadas a las dificultades que deben afrontar en su inserción al sistema educativo y en el acceso a oportunidades productivas, las mujeres desplazadas se ven obligadas con significativa frecuencia a buscar alternativas laborales en el servicio o en el mercado informal, espacios tradicionalmente excluidos de las provistas por el derecho laboral, sub-remunerados y catalizadores de la perpetuación de estructuras discriminatorias, trabajos degradantes y roles femeninos considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, que les hacen particularmente vulnerables a la explotación doméstica y laboral, así como a la trata de personas hacia el exterior y el interior del país con fines de explotación económica. En efecto, como resultado de los diversos obstáculos económicos que deben afrontar las mujeres desplazadas, el trabajo doméstico marcadamente subremunerado, los oficios del sector informal y la prostitución continúan siendo las opciones últimas a las que aquellas se ven abocadas.*⁹²

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

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

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

desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual” –Principio 6-.

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

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

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

En este sentido el derecho de la mujer a un trabajo libremente escogido y aceptado, con salario y condiciones equitativas y satisfactorias, se encuentra enmarcado, en primera instancia, en la Constitución Nacional que establece en el artículo 1º que Colombia es un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista; fundado en *“el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia interés general”*⁹³. Así, el propósito fue el reconocimiento de derechos, estableciendo y extendiendo los derechos de segunda y tercera generación.⁹⁴

De la misma forma, dentro de los compromisos internacionales producto de la ratificación de tratados tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Colombia reconoce en los artículos 6 y 7 el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren un salario equitativo por trabajo de igual valor

sin discriminaciones, unas condiciones dignas de existencia, seguridad e higiene en el trabajo, oportunidades de ser promovido y disfrute del descanso y limitación razonable de las horas de trabajo.⁹⁵ Igualmente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en su artículo 11 se consagra el compromiso de los Estados partes de asegurar a la mujer condiciones de igualdad en el trabajo, el empleo, la remuneración, la seguridad social, etc.

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

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

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

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

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

Área de Intervención: Prevención

Formación

- Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres, en materia civil, política, económica, social, cultura, sexual y reproductiva; los servicios y recursos disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)
 - b.) Especialmente en el programa de acceso a oportunidades laborales y productivas resulta importante, difundir sobre el deber de respetar los derechos laborales de las mujeres especialmente sobre jornada reglamentaria, salario y obligaciones del empleador.
 - c.) Formación en derechos laborales para las mujeres, con herramientas prácticas para la exigibilidad social, política y jurídica.
 - d.) Difusión acerca de los servicios y recursos disponibles para las mujeres en caso de explotación laboral y trata de personas con fines de explotación económica y las consecuencias jurídicas para los perpetradores.

- Identificar e institucionalizar nuevas formas de capacitación para empleados (as) públicos de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), con un acercamiento integral que aborde el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y al respeto a su integridad física y psicológica incluso cuando reciban servicios públicos. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)
 - b.) Especialmente a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Protección Social, (vice ministerio de relaciones laborales, promoción social (asuntos étnicos y de género y poblaciones prioritarias entre ellas la PD), SENA , Acción Social y operadores privados que gestionan programas de generación de ingresos, capitalización micro empresarial de mini cadenas productivas.

Sistemas de Información

estrategias. (*Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer 2006*)

- a.) En esta misma línea, resulta indispensable un proceso real y serio que parta de la edificación del estado de arte hacia la inclusión y el reconocimiento de los saberes con los cuales llegan las mujeres a los procesos, *partiendo de las diferencias entre las mismas mujeres según su edad, su origen territorial y su etnia. Así, todos los programas de generación de ingresos deben ser conscientes de estas diferencias y a partir de ellas realizar su construcción.*⁹⁸
- Diseñar indicadores de impacto para medir la efectividad y alcance de las medidas y servicios de apoyo estatales para mitigar el impacto del desplazamiento forzado en mujeres de diferentes razas, etnias y edades. Los cuales deberán tener en cuenta, el carácter de la inserción laboral, las condiciones de empleo informal y subempleo, el acceso a micro créditos, el estado de desarrollo de las unidades productivas, la efectividad de los procesos de inserción económica de las mujeres, el mejoramiento de los ingresos, el tiempo de contratación, entre otros.

a.) Es necesario que la valoración de la gestión oficial se realice no sólo cuantitativamente sino también (y más importante aún) en términos de restablecimiento de derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, por lo que todo balance de cuentas deberá “establecer el grado de avance, estancamiento y retroceso en el goce efectivo de los derechos a partir del aporte que cada servicio o programa público hace, dejando de lado la primacía homogeneizante de la oferta pública”.⁹⁹
 - Deberá construirse un sistema de acceso a información, especialmente respecto a trámites relacionados con accesos a créditos y subvenciones, así como a programas de capacitación técnico productiva, con término razonable para reunir los requisitos y conocer la propuesta de inserción.

a.) Este sistema de información deberá contar con equipos técnicos que deberán tener suficiente formación humana en equidad de género y derechos humanos de las mujeres, con capacidad de realizar comunicaciones claras y comprensivas capaces de incorporar con eficacia el objetivo de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en situación de desplazamiento.
 - Crear mecanismos de coordinación y comunicación entre los programas y servicios nacionales y locales destinados a mujeres víctimas de violencia y discriminación agravadas por el conflicto armado. Estos

mecanismos deben favorecer la coordinación entre todos los programas a nivel nacional y entre los programas implementados a nivel nacional y los locales. (*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006*)

Institucionalización de la temática

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

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

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

Área de intervención: Atención

- Respecto a la facilitación del acceso a oportunidades laborales se hace necesario implementar incentivos a las empresas que generen empleos, regido bajo criterios que logren medir que efectivamente se emplee a mujeres en situación de desplazamiento y que la contratación cumpla con los principios de estabilidad (contratos a un año como mínimo) y progresividad (posibilidades de ascensos, aumento salarial anual), que sea de tipo laboral (cumplimiento de las prestaciones sociales, horarios) así como su medición en términos cuantitativos como requisito para acceder a los beneficios.
 - a.) También debe tenerse como objetivo la superación de la sobrecarga laboral de las mujeres incorporando medidas compensatorias en todas las fases de la política para la población en situación de desplazamiento.¹⁰³
 - b.) Igualmente todos los programas de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas deben *contar con un proceso de acompañamiento (psicosocial y empresarial) permanente y cercano con un ratium de diez familias, una actitud de escucha y*

*respeto, una capacidad orientativa aguda a la hora de buscar de inserción*¹⁰⁴, que permita la evaluación concienzuda de los proyectos viables económicamente, así como la gestión con entidades públicas y privadas para la apertura de ofertas laborales respetuosas de los derechos de las trabajadoras y estables.

- Por otra parte, el acceso a oportunidades productivas debe basarse en la organización socio productivo de las mujeres desplazadas, que fortalezca la integración de cadenas productivas a través del aumento y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Estas deben estar acompañadas de medidas complementarias en materia financiera, asistencia técnica, capacitación y comercialización, que posibilite el fortalecimiento de un sistema de microfinanzas.

a.) Lo anterior hace necesario que exista un equipo técnico que estudie la viabilidad y sostenibilidad de los negocios a emprender y fortalecer, pero que también establezca programas que busquen facilitar el acceso de los productos elaborados por las mujeres desplazadas al mercado, en condiciones que permitan competir.

b.) Se debe contar además con un equipo de profesionales en un número de diez familias por trabajador o trabajadora sicosocial y empresarial, encargado de estar en constante valoración del contexto económico facilitando tipologías de emprendimiento y construyendo un banco de ofertas laborales dignas para las mujeres en situación de desplazamiento (vínculos con iniciativas empresariales con capacidad de insertar mujeres en situación de desplazamiento).¹⁰⁵

- Debe determinarse el monto de la subvención que se dará a cada organización socio productiva, en la medida de que ésta permita efectivamente emprender o fortalecer negocios que superen la marginalidad, así como unas condiciones de desembolso eficaces para el mismo objetivo.

a.) Es necesario que el sistema de créditos sea asequible y conciente de las limitaciones económicas de las mujeres, superando la actual política de créditos que cercena la posibilidad de acceso toda vez que las mujeres por lo general no poseen los documentos o no cumplen con los requisitos de garantía exigidos al resto de la población.

b.) Superar la actual política financiera de otorgar medidas asistenciales fragmentarias consiste “en la provisión de subsidios en dinero, como el que asigna el programa “Familias en Acción”, que por ende sólo busca atender a aquellas personas o familias en

situación de desplazamiento que se encuentran a medio camino entre el acceso al paquete de Atención Humanitaria de Emergencia –AHE– y el inicio del componente de Estabilización y Consolidación Socioeconómica”¹⁰⁶.

Área de Intervención: Asignación de recursos

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

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

RESUMEN

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

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

OBJETIVOS DEL PROGRAMA Los lineamientos que aquí se presentan tienen como objetivo garantizar a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado que el ejercicio del derecho a la educación se traduzca en que aprendan a adquirir conocimientos y a desarrollar habilidades y capacidades

para reconstruir sus proyectos de vida personales, familiares y/o comunitarios, así como para asumir un rol protagónico en la construcción de una sociedad reconciliada alrededor de la equidad, la democracia y la paz. Alcanzar este objetivo supone el diseño, montaje y desarrollo sistemático de un programa educativo liderado por el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación orientado a la materialización de éste derecho en varios sentidos complementarios entre sí: acceso universal; permanencia dentro de los programas formales y no formales; oferta educativa adecuada a las necesidades de las mujeres desplazadas y condiciones suficientes para el goce efectivo de este derecho (espacios, tiempos, estrategias pedagógicas, transporte, cuidado de los hijos/as, entre otros).

COMPONENTES Y ESTRATEGIAS. Se propone un programa integral flexible e innovador fundamentado en 4 componentes: i) Acceso y ambientes educativos; ii) Docentes y otro personal educativo; iii) Propuesta pedagógica; iv) Política educativa, coordinación y procesos de institucionalización. Para cada componente se incluyeron estrategias específicas, recomendaciones de acción y responsables. Algunas de las estrategias desarrolladas son: i) Flexibilidad en las rutas, trámites y procedimientos relacionados con el acceso y permanencia; ii) Ambientes educativos incluyentes y protectores; iii) Formación e incentivos para los(as) docentes; iv) Planes de estudios y currículos que respondan de manera adecuada a las necesidades y problemas que afrontan las mujeres desplazadas (pertinencia); v) participación y empoderamiento de las mujeres desplazadas y sus organizaciones; vi) planeación enmarcada en políticas gubernamentales que le den soporte institucional y destinen recursos suficientes; vii) evaluación para determinar si se alcanzan los estándares de calidad.

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

1. Introducción

“Lo que queremos nosotras las mujeres desplazadas es que no nos ni nos incluyan mas en programas de educación regulares diseñados para

especial este auto que no se quede en papel muerto; también que nos miren como sujetas de derechos y no como unas ignorantes, incapaces de y superarnos para una mejor calidad de vida como mujeres capacitadas a educarnos y desempeñar un rol laboral de alta calidad”

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

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

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

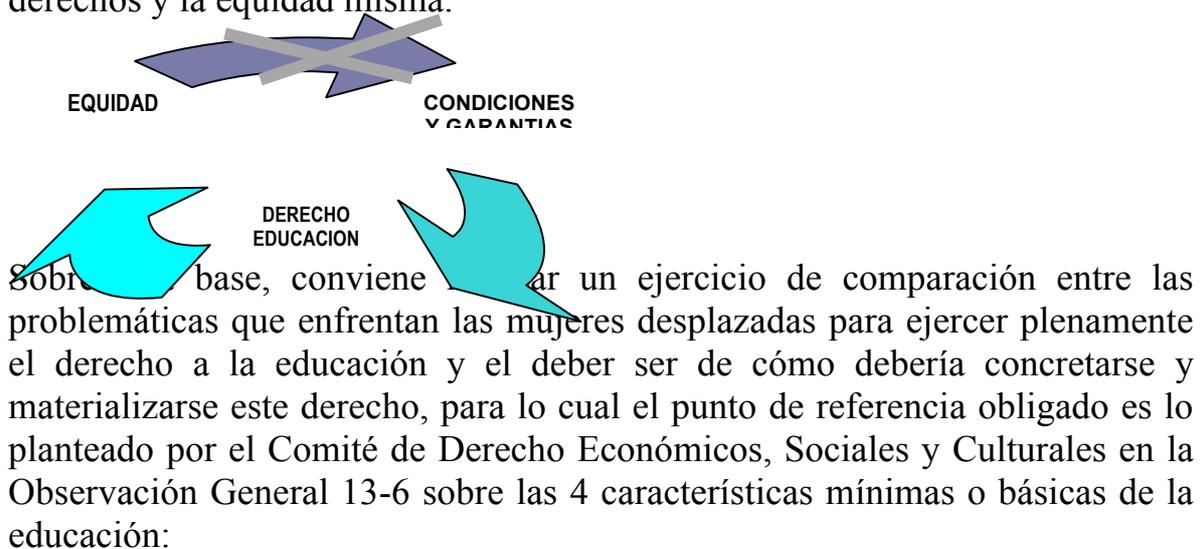
La educación se caracteriza por tener la potencia para activar dinámicas sociales de distinto orden:

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

¹⁰⁹ Al respecto puede revisarse la Observación General 13-1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como lo

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

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



COMPONENTES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	FALLAS Y VACIOS IDENTIFICADOS POR LAS MUJERES ¹¹³ Y LA CORTE CONSTITUCIONAL ¹¹⁴
<p><i>Disponibilidad.</i> Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente.</p>	<p>El desfase entre el número de mujeres desplazadas con bajo nivel educativo o analfabetas Vs la cobertura y la capacidad actual en la respuesta institucional; teniendo en cuenta cifras como las encontradas por la Comisión Nacional de Seguimiento: 13% de mujeres desplazadas analfabetas, porcentaje que se incrementa al 17% cuando son jefes de familia y que el promedio de años de escolaridad entre las mujeres desplazadas es de 4, no resulta casual</p>

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

¹¹³ Con base en información recogida de fuentes tales como: Diagnósticos participativos regionales realizados por ACNUR con mujeres desplazadas en Villavicencio (2007) y Mocoa (2008) y el Diagnóstico participativo nacional realizado en el 2006 (Documentos no

	<p>que muchas mujeres desplazadas denuncien la falta de programas y/o cupos en sus regiones.</p>
<p><u>Accesibilidad.</u> <i>Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos. La accesibilidad consta de tres dimensiones: No discriminación, Accesibilidad material, Accesibilidad económica.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres mayores de 15 años que desean continuar o terminar estudios hasta noveno grado enfrentan problemas que empiezan con no pueden hacerlo en la Escuela formal; la gratuidad ya no aplica; cerca de sus lugares de asentamiento no existen otras opciones educativas como los modelos flexibles y si existen no cuentan con los cupos suficientes; no tienen información suficiente sobre dichas opciones. • Las mujeres adultas mayores de 50 años tienen mayores obstáculos para ingresar a los programas de formación para el trabajo, primaria, bachillerato o alfabetización. • Las mujeres indígenas y afrocolombianas suelen encontrarse ante múltiples prejuicios sobre su interés, sus habilidades y capacidades para estudiar. Las mujeres campesinas también se encuentran con barreras de esta índole. • Las mujeres a cargo de niñas(os), enfermos, adultos mayores y/o de personas con discapacidad no suelen encontrar ofertas educativas compatibles con el cuidado de otros (as) bien por los horarios, la intensidad u otras condiciones de estudio • El acceso a las universidades es una excepción, priman ofertas a nivel técnico, de formación para el trabajo (SENA) y educación no formal. • Cuando las distancias que deben recorrer entre el asentamiento donde viven y la institución educativa o el lugar donde funcionan los programas formales o no formales son grandes, esto se traduce en recursos para transporte que no suelen tener o en tiempo para trasladarse a pie asumiendo riesgos para su seguridad e integridad personal. • Ambientes educativos tolerantes con la discriminación y la violencia contra las mujeres. Las quejas y denuncias al respecto evidencian que para muchas mujeres desplazadas “no es seguro ir a estudiar” por uno o varios de los motivos aquí enunciados¹¹⁵: <ul style="list-style-type: none"> - Las rutas de acceso y las distancias las exponen permanentemente a ser sujetas de ataques, robos, violencia sexual, reclutamiento forzado. - Sus pares las señalan, discriminan y en algunas ocasiones, las maltratan y atacan verbal y físicamente. - Algunos docentes, instructores, talleristas u otro personal educativo las acosa o abusa sexualmente. - No hay una respuesta institucional que las proteja ante acciones y/o contenidos abiertamente discriminatorios y excluyentes.
<p><u>Aceptabilidad.</u></p>	<p>Los contenidos ofrecidos no responden a sus expectativas y muchos</p>

<p><i>La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad).</i></p>	<p>de ellos tampoco tienen en cuenta las dinámicas actuales en el mercado laboral/productivo local o regional; incluso en algunas ocasiones tampoco atienden patrones básicos de calidad¹¹⁶. Estas debilidades tienen un costo inmediato para las mujeres desplazadas y es que para una gran mayoría su esfuerzo de estudio no se ha reflejado en acceso a un trabajo digno y bien remunerado, en su vinculación a un proyecto productivo sostenible o en la posibilidad de realizar estudios universitarios.</p>
<p><u><i>Adaptabilidad.</i></u> <i>La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.</i></p>	<p>Los programas educativos ofrecidos a las mujeres desplazadas se caracterizan por:</p> <ul style="list-style-type: none">• Reproducir estereotipos de género así como plantear formulas tradicionales de la división sexual del trabajo (por ejemplo han primado cursos de panadería, procesamiento de alimentos, belleza y modistería).• Las personas a cargo de la formación (tutores, talleristas, docentes, entre otros) no están preparados(as) para el trabajo con mujeres desplazadas, suelen desconocer los derechos de las víctimas, el impacto del desplazamiento y de los hechos violentos que lo generaron, tampoco cuentan con herramientas pedagógicas adecuadas para darle un carácter empoderante a los procesos de formación.• No reconocen los saberes ni los referentes culturales de las mujeres, tampoco su experiencia.• No identifican previamente las necesidades educativas de las mujeres desplazadas en contextos específicos.• El embarazo, la lactancia y/o el cuidado de hijos(as), hermanos menores, personas con discapacidad y otros familiares son considerados como problemas personales o “domésticos”, de ahí que no se inste a las instituciones educativas o a los programas de formación a implementar estrategias alternativas que eviten la deserción por esta causa¹¹⁷.

Finalmente, son tres los marcos o conjuntos normativos (nacionales e internacionales) de los cuales se derivan algunas de las principales obligaciones del Estado colombiano frente al derecho a la educación de las mujeres desplazadas mayores de 15 años: a) los relativos al derecho a la educación como los DESC, la Constitución Nacional, La ley general de educación, el decreto 2562, las recomendaciones de la Relatora sobre el derecho a la educación en su informe sobre Colombia del 2003, entre otros. b)

¹¹⁶ También encontró la Comisión Nacional de Seguimiento que entre los niños(as) v jóvenes desplazados(as) entre los 5 v los 17 años

Los relativos a los derechos de las mujeres: CEDAW; Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; Proyecto de Ley por La Cual Se Dictan Normas De Sensibilización, Prevención Y Sanción De Formas De Violencia Y Discriminación Contra Las Mujeres; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, adición Misión a Colombia; entre otros. c) los relativos al desplazamiento forzado como los principios rectores, Ley 387 de 1997, decreto 250 de 2005, Ley 1190 de 2008, la sentencia T-025 de la Corte Constitucional y sus respectivos autos de seguimiento, entre otros.

2. Objetivos del Programa

Objetivo General

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

Objetivos Específicos

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

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

Componente	Estrategias
Acceso y ambientes educativos	Flexibilidad en las rutas, trámites y procedimientos relacionados con el acceso y permanencia de las mujeres en los programas educativos formales y no formales
	Oportunidades y condiciones suficientes para acceder y permanecer en los programas de educación técnica y superior
	Ambientes educativos incluyentes y protectores
	Diseño y ajuste de estrategias para evitar que el cuidado de menores se constituya en barrera para la educación
	Mejoras en la infraestructura de los Centros Educativos
Docentes y otro personal educativo	Formación e incentivos para los(as) docentes y otro personal educativo
	Apoyo a grupos de investigación o proyectos investigativos
	Formulación e implementación de herramientas reguladoras (1) y orientadoras (1) frente a los casos de violencia sexual,
	Protección y acompañamiento de las docentes víctimas de violencia
Propuesta pedagógica	Enfoques pedagógicos innovadores que garanticen flexibilidad y adaptabilidad
	Planes de estudios y currículos pertinentes con las necesidades educativas de las mujeres desplazadas
	Metodología orientada a que los logros de aprendizaje alcanzados por las mujeres desplazadas sean

	Proceso sistemático de formación política y ciudadana para mujeres desplazadas
	Evaluación, promoción y certificación oportuna
Política educativa, coordinación y procesos de institucionalización	Planeación y destinación de recursos
	Sistemas de información, monitoreo y evaluación
	Ejecución ágil, eficiente y efectiva de programas orientados a Mujeres Víctimas del desplazamiento forzado
	Sistemas de comunicación y coordinación inter-institucional

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