



Informe Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia 2006



Informe Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia 2006

## **LAS INVISIBLES**

Mujeres, desplazamiento y política pública  
2002 - 2005

**Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia**

*“En situaciones de conflicto armado  
las mujeres también tienen derechos”*

**Corporación Sisma Mujer**  
Colombia

**Red Nacional de Mujeres**  
Colombia

**Atelier**  
España

Informe Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia 2006

**Las Invisibles**  
**Mujeres, desplazamiento y política pública**  
**2002 - 2005**

Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia,  
“En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos”

Corporación Sisma Mujer  
Colombia

Red Nacional de Mujeres  
Colombia

Atelier  
España

Con el soporte de la Fundación Ford

Informe Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia 2006

**Las Invisibles**  
**Mujeres, desplazamiento y política pública**  
**2002 - 2005**

**Coordinación general**

*Claudia María Mejía Duque*

**Equipo de investigación**

*Carmen Alicia Mestizo Castillo*  
*Claudia Cecilia Ramírez Cardona*  
*Lizbeth Márquez Umaña*  
*Zully Moreno Villamizar*

**Análisis de estadísticas**

*Constanza Clavijo Velasco*

**Comunicaciones**

*Catalina Cárdenas Piedrahita*

**Con el apoyo de**

Fundación Mujer y Futuro (Bucaramanga)  
Oye Mujer (Ibagué)  
Red de Empoderamiento de las Mujeres de Cartagena y Bolívar (Cartagena)  
Taller Abierto (Cali)

**Corrección editorial**

*Teresa Santos Rojas*

**Edición**

Papelería Atlas E.U.  
Marzo 2006

**Corporación Sisma Mujer**

Calle 38 # 8 - 12 Oficina 502  
Bogotá, Colombia  
PBX/fax: (57-1) 2880536  
[sismamujer@cable.net.co](mailto:sismamujer@cable.net.co)

**Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia**

“En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos”  
[www.observatoriomujeresyderechos.org](http://www.observatoriomujeresyderechos.org)



## Contenido

Presentación .....	9
<b>UNO. Las invisibles. Mujeres, desplazamiento y política pública 2002 - 2005 .....</b>	<b>12</b>
1. Contexto:.....	13
2. El efecto desproporcionado del desplazamiento en las mujeres .....	14
3. ¿Por qué una política pública para las mujeres en situación de desplazamiento? .....	16
4. Responsabilidades normativas, estándares jurisprudenciales y política pública frente al desplazamiento forzado, en clave de género .....	17
5. Marco jurisprudencial .....	19
6. Estado actual de la política pública de atención al desplazamiento forzado, en clave de género .....	21
7. Los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento .....	23
7.1 Derecho a la personalidad jurídica .....	24
7.2 Derecho a la salud .....	27
7.3 Derecho a la educación .....	29
7.4 Derecho al trabajo y a la generación de ingresos .....	32
7.5 Derecho a la propiedad .....	36
7.6 Derecho a la vivienda .....	40
7.7 Derecho a la participación .....	43
8. Conclusiones .....	47
9. Recomendaciones .....	47

9.1 Aspectos que deben ser tenidos en cuenta para la formulación de la política pública .....	48
Bibliografía .....	50
Siglas .....	52
<b>DOS. Las cifras del desplazamiento forzado de mujeres en Colombia durante el Gobierno de Uribe .....</b>	<b>54</b>
Composición por sexo del desplazamiento .....	56
Composición étnica del desplazamiento .....	57
Jefatura de hogar .....	58
Actores que causaron el desplazamiento .....	58
Deseo de ubicación .....	59
Ayuda humanitaria recibida .....	59
Personalidad jurídica .....	60
Derecho al trabajo y a la generación de ingresos .....	60
Educación .....	62
Tenencia de la tierra .....	63
Motivos del desplazamiento .....	64
Principales necesidades de las mujeres desplazadas .....	65
<b>Anexos .....</b>	<b>68</b>
Tablas .....	69



## Presentación

El presente documento hace parte de la serie “Informe de derechos humanos de las mujeres en Colombia” que la Red Nacional de Mujeres y el Observatorio de derechos humanos de las mujeres en Colombia, “En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos”, publicaron en los años 2003 - 2005. En esta oportunidad el informe centra su atención en las Mujeres en Situación de Desplazamiento MSD, durante lo corrido del período presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2005) a partir del análisis de la información cuantitativa y cualitativa suministrada por diversas fuentes oficiales y no oficiales. El documento permite contrastar la realidad, en términos de realización de derechos para las MSD, con los desarrollos de la política pública, a la luz de los estándares normativos nacionales e internacionales exigibles para el Estado colombiano.

Desde 2001 el Observatorio de derechos humanos de las mujeres en Colombia, “En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos”, ha documentado de manera permanente la situación de las mujeres desplazadas. Esta mirada ha permitido constatar que la histórica discriminación a que se ven sometidas las mujeres en el país, y de manera particular las que integran grupos poblacionales rurales, etnias indígenas y afrocolombianas, propicia situaciones de mayor vulnerabilidad. Tal discriminación hace que el desplazamiento genere una afectación desproporcionada que se manifiesta de manera particularmente violenta para las mujeres.

Ninguno de los sucesivos gobiernos enfrentados a la crisis humanitaria del desplazamiento ha tenido la voluntad política necesaria que propicie los medios para reconocer a las personas en situación de desplazamiento, la condición de ciudadanía plena. Los medios, mecanismos, recursos y

personal encargado de la atención a la población en situación de desplazamiento son prueba de ello. Para la política pública, las MSD no sólo no alcanzan el estatus de ciudadanas, sino que, salvo algunas escasas medidas, permanecen en la invisibilidad. Lo que ocurre en el tema de la vivienda es ejemplificante: a finales de 2004 se asignaron 22.652 subsidios de vivienda urbana de interés social. Esta cifra corresponde al 6,3% de los hogares incluidos en el Sistema Único de Registro SUR- a diciembre de 2004. Si se toma en consideración que, según datos de entidades como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES- y Pastoral Social, los hogares en situación de desplazamiento son casi el doble, el cubrimiento de la atención es insignificante. Cuando se indaga por la situación de las mujeres la respuesta es que la entidad pública responsable no cuenta con información que permita conocer el porcentaje de mujeres beneficiarias.

No obstante la precariedad de su situación, las mujeres establecen redes de solidaridad y apoyo mutuo que de manera natural y cotidiana les permiten sobrevivir con sus hijas e hijos, sin otra alternativa que la de asumir las responsabilidades que el gobierno y la sociedad desconocen. Con excepción de algunas medidas particulares, hoy por hoy, las soluciones de atención humanitaria y de estabilización para las MSD se encuentran asumidas por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales sin las cuales la crisis humanitaria que vive el país sería insostenible.

Con esta evaluación a los desarrollos de la política pública de atención a la población desplazada, y dentro de ella, de manera particular, a las mujeres, el Observatorio insiste en la demanda al Estado colombiano para que diseñe y ponga en marcha una política pública para la atención a las MSD con enfoque particular según etnia y edad, en

cumplimiento de los compromisos asumidos a través de la ratificación de tratados internacionales que como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres CEDAW- y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, de Belém do Pará, establecen parámetros para los gobiernos con el fin de garantizar los derechos humanos de las mujeres, y de forma particular, de aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad especial, como es el caso de las MSD.

CLAUDIA MARÍA MEJÍA DUQUE  
Directora  
Corporación Sisma Mujer



Informe Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia 2006



Las Invisibles  
Mujeres, desplazamiento y política pública  
2002 - 2005

## 1. Contexto<sup>1</sup>

La política de “seguridad democrática” implementada por el gobierno de Álvaro Uribe continúa generando graves violaciones a los derechos de amplios sectores de la población colombiana debido, entre otras razones, al involucramiento de la población civil en el conflicto a través de estrategias tales como la “red de informantes”, los “soldados campesinos”, y el señalamiento a defensores y defensoras de derechos humanos.

El conflicto armado interno y todas las formas de violencia ligadas a la disputa territorial, poblacional y de recursos, han sido el marco del desplazamiento forzado interno en la última década<sup>2</sup>. A esto se suman las fumigaciones indiscriminadas realizadas durante los últimos años en las zonas en donde hay cultivos ilícitos. Las dinámicas descritas han generado, desde el 2002 hasta la fecha, más de un millón de personas en situación de desplazamiento forzado interno, muchas de las cuales han sido obligadas a trasladarse a países fronterizos.

Pese a que el gobierno colombiano continúa negando la existencia de un conflicto armado en el país, adelanta actualmente un proceso de negociación con grupos paramilitares. El marco legal<sup>3</sup> adoptado para tal fin ha sido objeto de críticas y recomendaciones tales como las de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas en su reciente informe sobre el país, que insta al gobierno colombiano a “introducir en la legislación sobre la desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados ilegales las reformas necesarias para que esa normativa sea compatible con los principios y normas internacionales sobre los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación,

*con la debida atención a las situaciones especiales de las mujeres, los niños y las minorías étnicas”<sup>4</sup>.*

La ley incluye algunas formulaciones relativas a la protección de víctimas y testigos, sin embargo estas no son desarrolladas en el texto ni en el decreto reglamentario. Igualmente las posibilidades de garantía se ven neutralizadas por el marco general de impunidad que propicia. Dado que la ley no prevé estímulo alguno a las confesiones, es previsible que los delitos de violencia sexual cometidos por integrantes de los grupos paramilitares no serán materia de investigación y sanción, ni sus víctimas reparadas.

La afectación del conflicto sobre las mujeres viene en aumento año tras año. Esta situación se puede explicar tanto porque las organizaciones sociales y de mujeres han hecho una intensa labor de visibilizar las violaciones a los derechos humanos, como por el hecho de que recientemente se ha empezado a registrar la información desagregada por sexo. De otro lado, como consecuencia del asesinato, desaparición o persecución de hombres, las mujeres están ocupando espacios de liderazgo que las ubica en situación de mayor vulnerabilidad al accionar de los actores armados.

Desde el primero de diciembre de 2002, fecha de inicio del cese de hostilidades de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC- en el marco de las conversaciones con el Gobierno, hasta diciembre de 2005, han sido asesinadas o desaparecidas 2.750 personas civiles, presuntamente por grupos paramilitares<sup>5</sup>.

Desde el primero de enero de 1988 hasta el 30 de junio de 2005 se han registrado 17.010 acciones contra la población civil en las que los derechos a la

<sup>1</sup> El presente informe se refiere al análisis de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado implementada durante el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, periodo 2002 - 2005.

<sup>2</sup> Conferencia Episcopal y CODHES. Desafíos para construir nación: El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995 - 2005. Bogotá. Febrero de 2006.

<sup>3</sup> Ley 975 de 2005 y Decreto Reglamentario 4760 del mismo año, que se aplican de manera residual a paramilitares que se encuentren investigados por la justicia. En caso contrario, como ocurre con la mayoría de ellos, se aplica la Ley 782 de 2002 y su Decreto 128 que prevén un procedimiento sin judicialización.

<sup>4</sup>E/CN.4/2006/9. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia. 20 de enero de 2006.

<sup>5</sup>Comisión Colombiana de Juristas. Colombia 2005: situación de derechos humanos y derecho humanitario. 2006.

vida, a la libertad y a la integridad personal (ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas y violación sexual) fueron vulnerados por los grupos paramilitares<sup>6</sup>.

El 84% de los crímenes fueron cometidos antes del cese de hostilidades (enero 1 de 1988 a noviembre 30 de 2002) y el 16% durante los 31 meses posteriores. Con el cese de hostilidades se vio un incremento en la violación de los derechos de las mujeres por parte de los grupos paramilitares. Del total de acciones perpetradas antes del cese, por lo menos el 7% de las víctimas fueron mujeres. Después del cese la cifra creció al 9%<sup>7</sup>.

En un análisis de la Fundación Hemera<sup>8</sup> se reporta que el número de mujeres víctimas indígenas en el primer semestre de 2003 fue de 13 (6% del total de víctimas indígenas) y en el 2004, en el mismo periodo, fue de 25 (23% del total). Esto significa un incremento del 92% de víctimas mujeres entre los periodos comparados, y una disminución del 58% de hombres víctimas.

El Informe sobre la violación a los derechos humanos de los sindicalistas y las sindicalistas en el año 2005, elaborado por la Escuela Nacional Sindical, indica que durante ese año “las mujeres sindicalizadas fueron víctimas de quince femicidios, 102 amenazas de muerte, diez detenciones arbitrarias, quince hostigamientos y persecuciones por su actividad sindical, dos atentados de muerte, siete desplazamientos forzados y un secuestro”<sup>9</sup>.

Con respecto al año inmediatamente anterior, el Informe señala que “el número de femicidios se mantuvo constante, presentando sólo un registro menos en 2005; esto es, de dieciséis registrados en

2004, se pasó a quince en 2005. Al contrario de lo que podría parecer, se registra un desbordado incremento del 650% en las persecuciones y hostigamientos a la actividad sindical de las mujeres, pasando de dos casos registrados durante 2004, a 15 casos en 2005; las detenciones arbitrarias crecieron en un 25%, pues de ocho casos se pasó a diez en 2005”<sup>10</sup>.

## 2. El efecto desproporcionado del desplazamiento en las mujeres

Entre 1985 y 2005 el acumulado de población desplazada por la violencia en el país alcanza la cifra de 3.662.842 personas, según el estudio realizado por CODHES. Mientras que el Gobierno reporta 1.716.662 personas entre 1995 y 2005<sup>11</sup>.

Durante el periodo 2002-2005, más de un millón de personas han sido desplazadas por la violencia en Colombia. El SUR reporta 937.823. CODHES estima la cifra en 1.160.542. Esto representa una diferencia de 24% entre las dos fuentes para el periodo analizado.

En 2005, la brecha en las estadísticas de las dos entidades fue la más grande de los últimos 5 años, pues CODHES registró casi el doble (92%) de población desplazada que la Agencia Presidencial para la Acción Social. El Gobierno y CODHES dieron cuenta de 131.716 y 252.801 personas desplazadas respectivamente. Hay que tener en cuenta que la fecha de corte de CODHES es 26 de octubre de 2005, es decir, aún no da cuenta de los desplazamientos ocurridos en los dos últimos meses del año.

De la población en situación de desplazamiento, más del 75% son mujeres, niñas y niños. Tanto el

<sup>6</sup> Análisis de cifras elaborado por la Corporación Sisma Mujer sobre la base de datos de CINEP y Justicia y Paz en “Deuda con la Humanidad. Paramilitarismo de Estado. 1988- 2003”. Banco de Datos de violencia política, Códice. Bogotá. Diciembre 2004. CINEP. Justicia y Paz. “Noche y niebla”. Nos. 29, 30 y 31, en: [www.nocheyniebla.org](http://www.nocheyniebla.org).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Restrepo, Olga Luz, “Ciudadanía, género y conflicto en pueblos indígenas”, Ponencia al Seminario Internacional en ciudadanía y conflicto, Bogotá, octubre de 2004, en: Fundación Hemera, Periódico Virtual Actualidad Étnica, [www.etniasdecolombia.org](http://www.etniasdecolombia.org).

<sup>9</sup> Escuela Nacional Sindical. “Informe sobre la violación a los derechos humanos de los y las sindicalistas colombianos en el año 2005”. Medellín, 2005. Pág. 13.

<sup>10</sup> *Ibidem*. Pág. 14.

<sup>11</sup> Op. cit. Conferencia Episcopal y CODHES. Nota 2.

desplazamiento forzado como otras violaciones a los derechos humanos son dirigidos en mayor proporción a sectores poblacionales específicos como indígenas, afrodescendientes y campesinos. Respecto de la información sobre la población femenina en situación de desplazamiento en el país, la desagregación por sexo y edad es reciente y continúa siendo precaria<sup>12</sup>.

La jefatura de hogar femenina es mayor al interior de los hogares en situación de desplazamiento forzado que la de la población en general. El Departamento Nacional de Estadística DANE reporta una tasa nacional de jefatura de hogar femenina del 28,1%<sup>13</sup>, mientras que para la población en situación de desplazamiento la tasa oscila entre 32% según CODHES, 41% según el sistema de información de Pastoral Social RUT- y el 48% según el sistema de registro oficial SUR<sup>14</sup>.

Según estudios recientes los hogares desplazados con jefatura femenina afrontan una situación precaria. No solo son familias en situación de desplazamientos de su lugar de origen, también deben enfrentar la pérdida del jefe de hogar, un mayor desempleo y el reto de iniciar una nueva vida en una ciudad desconocida<sup>15</sup>.

Llama la atención la altísima proporción de mujeres viudas, en una población con una edad media de 34 años, cuando en condiciones normales de supervivencia la viudez femenina es un fenómeno que se registra alrededor de los 50 años. La viudez es cerca de ocho veces superior en los hogares encabezados por mujeres que en aquellos encabezados por hombres<sup>16</sup>.

*“Yo cuando vivía con mi marido no trabajaba. Apenas quedé viuda, tenía que salir a trabajar, y así por lo general, casi todas<sup>17</sup>”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Pacífica*

La grave afectación del desplazamiento en las mujeres se advierte también en el aumento del riesgo de ser víctimas de la violencia intrafamiliar y de la violencia sexual. Según la encuesta realizada por PROFAMILIA sobre Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginales<sup>18</sup>, el 7,9% de las mujeres desplazadas por causa del conflicto armado ha sido forzada a tener relaciones sexuales con desconocidos, frente al 6,6% de mujeres que ha sufrido violencia sexual por desconocidos a nivel nacional, según la ENDS-2000.

Igualmente, el incremento del porcentaje de mujeres menores de 20 años que son madres es mayor entre las adolescentes en situación de desplazamiento (30%) frente a las que no están en dicha situación (17% en 1995 y 19% en 2000).

Con el fin de hacer visible la grave situación a la que se encuentran expuestas las mujeres en situación de desplazamiento en Colombia y recomendar al Estado colombiano el diseño y puesta en ejecución de una política pública para las mujeres en situación de desplazamiento con enfoque diferencial según etnia y edad, se presentan los resultados del trabajo realizado por el Observatorio de derechos humanos de las mujeres en Colombia “En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos”.

<sup>12</sup> En los registros del sistema de información estatal SUR no se reporta información sobre el sexo del 19% de las personas desplazadas, ni la edad del 29%.

<sup>13</sup> Conflicto, desplazamiento y desalojo de tierras”, en: Punto de Encuentro, documentos sobre democracia y paz, No. 26. Bogotá. Marzo - abril de 2005.

<sup>14</sup> Op. cit. Conferencia Episcopal y CODHES. Nota 2.

<sup>15</sup> Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia. CEDE Universidad de los Andes. Mayo de 2004.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Los testimonios incluidos en este documento han sido recogidos en el trabajo de campo desarrollado durante la segunda fase del Observatorio de derechos humanos de las mujeres “En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos”. Específicamente corresponden a las entrevistas y sesiones plenarias realizadas en las ciudades de Quibdó, Cartagena e Ibagué, y en el municipio de Silvanía, en Cundinamarca. No se registran los nombres de las mujeres que dieron su testimonio con el propósito de proteger su identidad e integridad.

<sup>18</sup> PROFAMILIA. Salud sexual y reproductiva en zonas marginales. Situación de las mujeres desplazadas. Bogotá. 2001.

Con el trabajo del Observatorio en diversas regiones del país<sup>19</sup> se ha evidenciado la afectación desproporcionada del desplazamiento en las mujeres en cuanto a posibilidades de acceso y garantía de derechos, debido a la histórica discriminación que han debido afrontar durante toda su vida. La persistencia y profundización de la discriminación es la que hace exigible al Estado colombiano la aplicación de medidas positivas, traducidas en la creación y ejecución de una política pública particular que enfrente dicha discriminación.

### 3. ¿Por qué una política pública para las mujeres en situación de desplazamiento?

Durante cinco años de trabajo continuo (2001 - 2005), el "Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia -En situaciones de conflicto armado, las mujeres también tienen derechos-", ha constatado que los hechos violentos que generan desplazamientos, así como las situaciones previas al mismo, constituyen una cadena de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, que se acumulan e incrementan en las etapas posteriores al desplazamiento.

El desplazamiento forzado interno es una vulneración múltiple, masiva y continua de derechos<sup>20</sup> y constituye una grave infracción al Derecho Internacional Humanitario. Su incidencia es mayor en las zonas rurales y en poblaciones indígenas y afrodescendientes, y a su vez tiene efectos diferenciados según el sexo, la edad, la etnia y la procedencia de la persona.

Dadas las condiciones de discriminación a las que han estado sujetas las mujeres, las oportunidades de resarcimiento de la vulneración múltiple y sistemática producida por el desplazamiento van a ser menores para ellas que para los hombres.

No hay ninguna razón por la cual la discriminación vivida hasta el momento por las mujeres desaparezca automáticamente en el momento en que son desplazadas y las ponga en igualdad de oportunidades con respecto a los hombres. Por el contrario, las condiciones de discriminación permanecen y el desplazamiento es enfrentado a partir del déficit de derechos que significa haber permanecido en situación de discriminación, por lo tanto, las mujeres tienen menos oportunidades para la reconstrucción de sus planes de vida y la reparación por la violación de sus derechos.

La mayor vulnerabilidad a la violencia y la persistencia de la discriminación en situaciones de afectación múltiple y masiva de los derechos humanos, permite plantear que el desplazamiento tiene un efecto desproporcionado sobre las mujeres, y exige la implementación de medidas especiales encaminadas a acelerar la igualdad y a eliminar la discriminación.

En este sentido la Defensoría del Pueblo recomienda al Gobierno: "... generar acciones de impacto, tanto inmediato como estratégico, en la realización de derechos para las mujeres, en vez de una atención remedial, insostenible y perpetuadora de la dependencia, y parte fundamental en las relaciones de dominación"<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> La primera fase del Observatorio se desarrolló en coordinación con Atelier e Iepala de España, contando con el apoyo financiero de la Generalitat Valenciana. Se adelantaron actividades como talleres de formación en derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales, en reconstrucción y socialización de historias de vida con mujeres, niñas y adolescentes en los departamentos de Bolívar, Santander, Tolima y Valle del Cauca. La segunda fase, también con el apoyo de Atelier, España, y la Fundación Ford, ha desarrollado diversas estrategias para dar cuenta de la situación de las mujeres en situación de desplazamiento, y en este marco, se ha hecho seguimiento en las anteriores regiones y se ha realizado trabajo de campo en los departamentos de Chocó y Cundinamarca.

<sup>20</sup> Según sentencia de la Corte Constitucional colombiana "no existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar." Entre otros, los derechos violados son los de la vida y la integridad personal, la escogencia de domicilio, el libre desarrollo de la personalidad, los derechos sociales, económicos y culturales. Por lo demás, frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias. La Corte Constitucional señala, así mismo, que constituye un atropello, en particular de los derechos de los niños/niñas, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Corte Constitucional, Sala Plena, *Sentencia SU-1150 de 2000*, Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, agosto 30 de 2000.

<sup>21</sup> Defensoría del Pueblo. Los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento. Bogotá, 2004.



También son varios los llamados internacionales en torno a la necesidad de adoptar medidas en favor de las mujeres en situación de desplazamiento forzado. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- recomienda: *“El Estado debe adecuar la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado a un enfoque diferencial con acciones especiales en favor de las mujeres, de los diferentes grupos étnicos y de los grupos étnicos de la población internamente desplazada”*<sup>22</sup>.

Igualmente, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el año 2003, señaló que: *“La ausencia de la definición de una política pública integral para la mujer desplazada, que incluya un enfoque diferencial, no permite atender adecuadamente sus necesidades específicas de asistencia y protección, especialmente contra la violencia y los abusos sexuales”*<sup>23</sup>.

En su informe de 2005 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también refiere que *“persiste la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas y de muchas comunidades en riesgo de ataques o desplazamiento, así como de las que se encuentran bloqueadas. A pesar de los avances en la atención a la población desplazada, la estabilización socioeconómica sigue siendo uno de los principales retos. Continúan existiendo deficiencias en la respuesta a la violencia contra las mujeres desplazadas”*.

En cuanto a la situación de las mujeres desplazadas en Colombia, señala: *“A pesar de avances en materia de igualdad de la mujer, persisten la*

*violencia e inequidades, especialmente en las áreas de ingresos, empleo, participación y salud. Las mujeres indígenas, afrocolombianas, de comunidades aisladas, desplazadas, o en situación de extrema pobreza, son especialmente vulnerables y tienen mayores riesgos de ser víctimas de prostitución y trata de personas”*<sup>24</sup>.

#### **4. Responsabilidades normativas, estándares jurisprudenciales y política pública frente al desplazamiento forzado, en clave de género**

Los estándares internacionales que obligan al Estado colombiano en materia de protección de derechos humanos de las mujeres, y en particular de aquellas en situaciones de vulnerabilidad específica como es el caso de las mujeres desplazadas, aunados a los desarrollos jurisprudenciales en el tema, hacen imperativa para el Estado colombiano, la adopción de una política pública para mujeres en situación de desplazamiento con enfoque diferencial según etnia y edad.

Antes del año 1997 el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia permaneció invisibilizado y fue escasamente atendido por el Estado a través de las mismas políticas y programas diseñados para la atención de las personas afectadas por catástrofes naturales.

La Ley 387 de 1997, por medio de la cual se reconoció oficialmente la problemática, creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD-, estableció las bases para el diseño de un Plan Nacional de Atención, e introdujo la necesidad de crear un Fondo Nacional para garantizar el funcionamiento de dicho Plan.

<sup>22</sup> ACNUR. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. 2002 - 2004.

<sup>23</sup> E/CN.4/2003/13. Comisión de Derechos Humanos, 59° periodo de sesiones. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 2003.

<sup>24</sup> Op. cit. Nota 4.

Esta Ley incluye dentro de sus objetivos el de “brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos”<sup>25</sup>. Igualmente, señaló en su Artículo 17 que el Gobierno debe adoptar medidas para permitir el acceso a los programas de “atención social en salud, educación, y vivienda urbana y rural a la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad”<sup>26</sup>. A pesar de la incorporación de este objetivo, no se logró la adopción de medidas específicas para la protección y atención de las mujeres a través de instrumentos normativos y de política pública expedidos posteriormente.

Durante el período comprendido entre 1998 y 2002 se expidió un amplio marco normativo orientado a garantizar el acceso de la población en situación de desplazamiento a la oferta institucional en materia de educación, salud, vivienda, tierras y proyectos productivos<sup>27</sup>. La aprobación de estas normas contribuyó a la visibilización del desplazamiento forzado como responsabilidad estatal, sin embargo, siguieron ausentes los programas dirigidos a impulsar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

En el periodo transcurrido entre los años 2002 y 2004 se siguieron promulgando normas relativas a la atención del desplazamiento forzado, sin embargo, se observaron retrocesos relacionados con la equiparación de la población desplazada y la población vulnerable en general, aspecto que ha venido limitando sus posibilidades de acceso a los diferentes programas del Estado, y que representa mayores restricciones para el ejercicio de los derechos de las mujeres en esa situación.

*“Uno cuando va a que le presten un servicio público, el funcionario o la funcionaria pública -porque es indistinto, desafortunadamente, hombres y mujeres, creen que te van a hacer un favor porque en la ciudad lo que se ha construido es eso, la cultura del favor y no del derecho. Aquí cuando las mujeres vamos a ser atendidas en las instituciones públicas, tenemos prácticamente que rogar, es decir, tú no vas como una ciudadana a que te atiendan como ciudadana, como derechos que tienes en cualquiera de las instituciones, sino que tienes que ser amigo(a) del(a) funcionario(a) para que te atiendan bien. Y eso en la ciudad ha hecho carrera. No sé si en el resto del país, pero en Cartagena, justamente por ser una ciudad..., de verdad que esa es una teoría que yo tengo y es que por toda esa teoría esclavista y de servilismo, nos hemos construido en esa identidad y en esa práctica; entonces creemos y hemos creído, que no merecemos esos derechos, y que tenemos que ir a mendigar un favor. Y en todas las instituciones se da esa circunstancia, ciertamente, y si la mujer es negra, menos la atienden; si es pobre y los pies sucios, menos; o el pelo espelucado, que es lo normal que andemos con los pelos parados porque somos costeñas y hay mucha brisa, pero eso es una cosa normal aquí en la ciudad”.*

*Red de empoderamiento de mujeres  
De Cartagena y Bolívar  
Observatorio de los Derechos Humanos  
de las Mujeres en Colombia*

Por ejemplo, en materia de salud, por medio de los Decretos 2131 y 2284 de 2003, se redefine el sistema de atención en salud para la población en situación de desplazamiento, en los términos de la Ley 100 de 1993, que organizó el Sistema General de Seguridad Social en Salud, derogando otras normas que garantizaban una atención integral y asignaban fondos específicos para cubrir los servicios prestados a la población desplazada<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Ley 387 de 1997, Artículo 10-7.

<sup>26</sup> *Ibidem*, Artículo 17.

<sup>27</sup> Decreto 2569 de 2000, Decreto 951 de 2001, Decreto 2007 de 2001, Decreto 2562 de 2001.

<sup>28</sup> Ver Decreto 173 de 1998 y Acuerdo 185 de 2000.

ACNUR ha señalado en este sentido que dichos cambios normativos “actúan como medidas discriminatorias e incluso regresivas, condiciones aún más desventajosas para la población en situación de desplazamiento que pertenece a la población pobre no afiliada sin capacidad de pago, la cual también tiene dificultades para acceder a estos servicios”<sup>29</sup>.

El Acuerdo 244 de 2003 contiene algunos lineamientos específicos para las mujeres en situación de desplazamiento que dan prioridad a las mujeres en estado de embarazo o periodo postnatal, y a las mujeres cabeza de familia, como potenciales beneficiarias del Régimen Subsidiado en Salud<sup>30</sup>.

El Decreto 250 de 2005 adopta el nuevo Plan Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado<sup>31</sup>, estableciendo la fuente de los recursos para su ejecución y asignando responsabilidades a las instancias y entidades encargadas de coordinar la política.

Este Decreto es el instrumento guía de la actual política pública en materia de desplazamiento forzado y establece los enfoques territorial, humanitario, restitutivo, de derechos y el enfoque diferencial como principios orientadores para la formulación y desarrollo de la política al señalar que “se tendrán en consideración las características de la población sujeto o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales. Lo anterior permitirá reconocer y promover ofertas institucionales acordes a los intereses de desarrollo de los grupos e individuos afectados”<sup>32</sup>.

Como instrumento destinado a hacer operativo el Plan Nacional, se expidió el 28 de noviembre de 2005 el Conpes 3400 (documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social). Este

documento establece las metas y priorización de recursos para atender a la población desplazada, asigna una mayor responsabilidad a las entidades territoriales para asegurar una respuesta integral a la problemática, y crea mecanismos para favorecer la participación de la población desplazada en el diseño y evaluación de la política pública.

El nuevo Plan de Atención Integral a la Población Desplazada marca un progreso en términos de comprensión de la afectación diferencial del desplazamiento por la violencia. Sin embargo, los avances reales en desarrollo del Plan de Atención son escasos. Aún no se han reportado avances significativos en términos de realización de derechos de las personas desplazadas, ni se ha dado cumplimiento a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Es evidente que “Persiste la distancia existente entre lo que ordenan los mandatos normativos y lo que registran las prácticas de ejecución de las políticas sobre el tema del desplazamiento. Se necesita, en consecuencia, acentuar la convicción moral y ética, así como la decisión política, para facilitar el acercamiento de estos dos extremos, y con ello, beneficiar los distintos aspectos que deben ser objeto de atención de la población desplazada”<sup>33</sup>.

## 5. Marco jurisprudencial

Durante los últimos años la Corte Constitucional ha establecido una línea jurisprudencial en la cual señala una serie de criterios para la incorporación del enfoque de género y otros enfoques diferenciales en la política pública de atención a la población desplazada, e igualmente se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre las graves deficiencias de la política.

Mediante la Sentencia SU-1150 de 2001, la Corte incorporó a la legislación interna, a través del

<sup>29</sup> Op. cit. ACNUR. Nota 22. Pág.206.

<sup>30</sup> Acuerdo 244 de 2003, Artículo 7: Criterios de priorización de beneficiarios de subsidios.

<sup>31</sup> Derogando las disposiciones del Decreto 173 de 1998, por el cual se adoptó el primer plan de atención para la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia.

<sup>32</sup> Decreto 250 de 2005, Principios Rectores del Plan. Pág.2.

<sup>33</sup> Conclusiones del Seminario Internacional “Territorio, Patrimonio y Desplazamiento” organizado por el Consejo Noruego para Refugiados y la Procuraduría General de la Nación. Bogotá. Noviembre 24 de 2005.

concepto de “Bloque de Constitucionalidad”, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, afirmando que éstos deben ser tomados como parámetros para la creación normativa y la interpretación de los instrumentos jurídicos internos sobre desplazamiento forzado. Estos Principios incorporan los enfoques de género, étnico y étnico, en sus disposiciones.

Posteriormente, a través de las Sentencias T-098 de 2002 y T-602 de 2003, la Corte hizo referencia expresa al derecho de las personas desplazadas a un trato preferente. En el punto particular de las medidas especiales de carácter temporal, la Sentencia T-602 de 2003 enfatizó que: *“La atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual”*.

La Sentencia T-602 de 2003, amplía las posibilidades para las mujeres al prever acciones afirmativas que garanticen: *“La atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos, así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada, un gran porcentaje son mujeres, y bien es sabido que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales”*.

A su vez, mediante la Sentencia T-721 de 2003, la Corte Constitucional precisó la necesidad de incorporar la perspectiva de género para orientar la atención a la población en situación de desplazamiento forzado.

A través de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte caracteriza la crisis en la capacidad institucional de prevención y atención del desplazamiento forzado como un “Estado de cosas inconstitucional”. Este concepto hace referencia, en el caso del desplazamiento, a la existencia de una masiva, sistemática, generalizada y persistente violación de

los derechos humanos de las personas en situación de desplazamiento, aunada a la omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar derechos.

También se ha verificado la adopción de prácticas inconstitucionales y la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales para buscar la superación de un problema social cuya solución compromete a varias entidades.

A partir de esta caracterización, la Corte ordenó al Estado colombiano la implementación de una política de prevención, atención y restablecimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento.

La Corte acogió varias de las conclusiones del Observatorio en relación con *“la importancia de consultar la opinión de las mujeres en la definición de programas de atención humanitaria, la necesidad de superar la visión asistencialista que refuerza o reproduce prácticas discriminatorias contra las mujeres, y la pertinencia de formular una política pública de atención diferencial, en especial en dos aspectos: incluir el sexo como criterio sospechoso de discriminación para la interpretación de la Ley 387 de 1997, y adaptar los sistemas de información para contar con datos actualizados desagregados por sexo”*<sup>34</sup>.

A su vez, en reconocimiento de la especial vulnerabilidad de las mujeres, sobre todo las mujeres cabeza de familia, y en desarrollo del Artículo 13 de la Constitución Política, que define su especial protección y atención, la cual coincide con el Principio Rector de los Desplazamientos Forzados Internos No. 16, también considerado por la Corte, se exigió a las autoridades tener en cuenta las necesidades de información desagregada por sexo, la oferta de servicios específicos frente a las necesidades particulares de las mujeres en materia de atención humanitaria de emergencia, salud, educación, adquisición de vivienda y/o tierras, y el desarrollo de proyectos productivos.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, *Sentencia T-025 de 2004*. Anexo N° 5, numerales 1.1, 1.4, 1.5, 1.12.

Las consideraciones fundamentales de la Corte Constitucional sobre las mujeres se refieren a las deficiencias en el diseño y desarrollo reglamentario de la política. La Corte hizo evidente que *“no han sido reglamentadas políticas que faciliten el acceso de la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia... [Y] no existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos”*<sup>35</sup>.

A su vez, la Corte advirtió que *“los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos”*<sup>36</sup>.

De otra parte, estableció que *“existen dos tipos de personas desplazadas que por sus condiciones particulares son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un tiempo mayor al que fijó la ley. Se trata de... b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico, como es el caso de... las mujeres cabeza de familia, que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o a adultos mayores bajo su responsabilidad”*<sup>37</sup>.

## **6. Estado actual de la política pública de atención al desplazamiento forzado, en clave de género**

Mediante el Plan Nacional de Atención Integral al Desplazamiento Forzado, Decreto 250 de 2005, el Gobierno colombiano incorpora en la política de prevención, aspectos importantes como fortalecimiento de la administración civil, protección a comunidades en riesgo, acción institucional de la Defensoría del Pueblo a comunidades en riesgo de desplazamiento,

fortalecimiento de los instrumentos de comunicación local, fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas CIAT- y mecanismos para la protección de bienes.

La priorización del componente de consolidación del control territorial frente al de protección a las comunidades en riesgo, previstos dentro de la política de defensa y seguridad democrática por parte del Estado, explica en gran medida la ausencia de capacidad institucional para afrontar la grave crisis humanitaria generada por el desplazamiento forzado en Colombia. El SNAIPD reportó en sus informes de cumplimiento a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004, como acciones en materia de prevención del desplazamiento, particularmente las de carácter militar<sup>38</sup>.

En materia de prevención, se han desconocido las obligaciones internacionales en relación con la protección de los derechos humanos de las mujeres. Como avance se registra el convenio con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres UNIFEM- para incorporar la perspectiva de género en el Sistema de Alertas Tempranas SAT-, mecanismo oficial de monitoreo de poblaciones en riesgo<sup>39</sup>. Esta incorporación no se refleja aún en los informes de riesgo de manera que se logre incidir positivamente en la seguridad para las mujeres.

La política pública ha dado prioridad a la fase de atención humanitaria de emergencia, reflejada en la desproporcionada destinación de recursos respecto de las otras fases (prevención y restablecimiento socioeconómico). En efecto, de acuerdo con las cifras presentadas en el Documento Conpes 3400 de 2005, en relación con el balance de los recursos invertidos en la política de atención al desplazamiento forzado

<sup>35</sup> *Ibidem* ítem 6.3.1.1 (v), f).

<sup>36</sup> *Ibidem* ítem 6.3.1.3, c).

<sup>37</sup> *Ibidem* ítem 9, numeral 4.

<sup>38</sup> Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Informe presentado en audiencia ante la Corte Constitucional el 29 de junio de 2005.

<sup>39</sup> UNIFEM apoya técnica y financieramente a la Defensoría del Pueblo en la incorporación de la variable de género en el Sistema de Alertas Tempranas.



durante el periodo 1995 - 2004, un 40,4% del presupuesto fue destinado por parte de las entidades del SNAIPD para la atención humanitaria de emergencia, mientras que sólo un 0,5% de los recursos fueron invertidos en el componente de prevención.

Aunque las agencias nacionales e internacionales complementan los recursos del Gobierno, la asistencia oficial se dirige sólo hacia la población incluida en el SUR. Por tanto se estima que la ayuda oficial alcanza únicamente al 17% de los desplazados<sup>40</sup>.

La evaluación de la efectividad del trabajo desarrollado en esta fase de la atención, se ha restringido a la medición de resultados en términos del número de paquetes<sup>41</sup> de asistencia humanitaria de emergencia entregados por el Gobierno.

En el marco de esta política, no se ha dado cumplimiento al Principio Rector No. 18 de los Desplazamientos Internos, relacionado con el derecho de los desplazados a un nivel de vida adecuado y a la participación especial de las mujeres en la planificación y distribución de los suministros básicos, y tampoco se han definido criterios que respondan a las especificidades y composición de los hogares según las diferencias de género, edad, etnia y discapacidad<sup>42</sup>.

De igual manera, a pesar de las constantes críticas relativas al insuficiente tiempo durante el cual las personas desplazadas tienen derecho a recibir

asistencia humanitaria de emergencia<sup>43</sup>, a partir de la Sentencia T-025 de 2004, se tienen en cuenta consideraciones especiales para hacer efectiva su prórroga a los sujetos de especial protección, entre ellos las mujeres en su condición de madres cabeza de familia.

La Sentencia T-025 de 2004 también recoge las anotaciones del Observatorio y resalta “la importancia de consultar la opinión de las mujeres en la definición de programas de atención humanitaria, la necesidad de superar la visión asistencialista que refuerza o reproduce prácticas discriminatorias, y la pertinencia de formular una política con enfoque diferencial”<sup>44</sup>.

En lo relativo a estabilización socioeconómica, existen tres alternativas por medio de las cuales la población en situación de desplazamiento puede acceder a soluciones definitivas a la situación de desplazamiento: la reubicación, el retorno y el reasentamiento.

La reubicación de la población desplazada ha sido un componente sin desarrollar en la política. Aunque se han promovido algunas experiencias, éstas han sido objeto de críticas en razón de la falta de claridad sobre las diferencias poblacionales, no sólo en términos de regiones, sino también culturales, generacionales, étnicas, etc.

También se registraron reparos frente al programa de los predios de paso<sup>45</sup>, por tratarse de una figura de reubicación temporal que no constituye una alternativa duradera para el restablecimiento de la

<sup>40</sup> Programa Mundial de Alimentos, Comité Internacional de la Cruz Roja. Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos. Marzo 2005.

<sup>41</sup> Entendiendo por paquetes de ayuda humanitaria de emergencia a la asistencia en materia de apoyo alimentario, kit de hábitat y alojamiento temporal, que según establece el Decreto 2569 de 2000, debe ser entregada a los hogares inscritos en el SUR por un periodo de tres (3) meses, prorrogables hasta por tres (3) meses más.

<sup>42</sup> Respecto a este tema, el estudio de la Universidad de los Andes sobre “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia” señala que “la asistencia humanitaria suele ser estándar y no se diferencia según la región, género, edad o cultura”.

<sup>43</sup> El párrafo del Artículo 15 de la Ley 387 de 1997 establece que “a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”.

<sup>44</sup> Op. cit. ACNUR. Nota 2. Pág. 121.

<sup>45</sup> El Artículo 5 del Decreto 2007 de 2001 establece que los predios de paso son los destinados por el INCORA en municipios receptores de población desplazada por causa de la violencia para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados.

población en situación de desplazamiento. Sin embargo, mediante la Ley 812 de 2003 se modificó la figura de los predios de paso y se creó un nuevo mecanismo para acceder a la tierra: el arrendamiento con opción de compra<sup>46</sup>.

De acuerdo con la caracterización de la población desplazada realizada por la Agencia Presidencial para la Acción Social con corte a octubre 12 de 2005, de 345.026 hogares inscritos en el SUR pendientes por atender, sólo 11.741 hogares han manifestado su deseo de retornar a su lugar de origen y 45.533 su intención de reubicarse. No obstante lo anterior, la política de retornos ha sido el componente privilegiado por el actual Gobierno.

Según un estudio de la Universidad de los Andes, los hogares uniparentales, con jefatura femenina o pertenecientes a minorías étnicas, manifiestan un menor deseo de retorno<sup>47</sup>.

El Presidente Álvaro Uribe planteó la meta de promover y acompañar el retorno de treinta mil (30.000) hogares en el periodo 2002 - 2006. Sin embargo, en recientes estudios de la Defensoría del Pueblo<sup>48</sup> y de ACNUR<sup>49</sup>, se ha verificado el creciente incumplimiento de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad que, de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, deben ser observados en todos los procesos de retorno.

*“Es una estrategia institucional que las presionan de esa manera no dándoles las cosas a las que tienen derecho para que retornen, porque las políticas institucional y gubernamental del Presidente es que todas retornen, la política es que todas se devuelvan al campo, entonces una manera de presionar esa estrategia es: si les dan vivienda, se quedan definitivamente; si les garantizas toda la salud, si les garantizas toda la educación, ciertamente se vuelven pobres históricas, es decir, se volverían cartageneras, y no se van de la ciudad. Una manera de presionar que se vayan es: no les damos nada, y por eso se ha desmejorado la atención en este gobierno, porque esa es parte de la estrategia”.*

*Red de Empoderamiento de mujeres  
de Cartagena y Bolívar  
Observatorio de los Derechos Humanos  
de las Mujeres en Colombia*

## **7. Los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento**

Limitantes de diverso orden impiden la plena garantía y protección de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado. Tal y como lo manifestó ACNUR “el carácter totalmente genérico y homogéneo de los criterios, esquemas y procedimientos [que], no permiten reconocer situaciones específicas ni satisfacer en forma adecuada necesidades y expectativas de grupos diferenciados de la población internamente desplazada según género, edad, etnia, y mucho menos dar prioridad a los más vulnerables”<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Ley 812 de 2003. Artículo 29: Arrendamiento con opción de compra. En las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria, cuando los campesinos presenten un proyecto productivo para desarrollarlo en predios en arrendamiento con opción de compra, mediante la celebración del contrato pertinente por un término mínimo de cinco (5) años, recibirán exclusivamente el subsidio referente al canon de arrendamiento y/o a las inversiones complementarias, determinadas en el proyecto productivo, y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del INCORA o quien haga sus veces. Si durante el término del contrato el beneficiario incumple las obligaciones a su cargo, el INCORA o quien haga sus veces, mediante acto administrativo debidamente motivado, determinará su exclusión de la empresa agropecuaria, pudiendo seleccionar en el mismo acto un nuevo beneficiario, quien aportará solidariamente el monto de la inversión realizada por el beneficiario incumplido. En el evento de realizarse la adquisición del predio, los beneficiarios obtendrán el subsidio referente al predio.

<sup>47</sup> Op. cit. Nota 15.

<sup>48</sup> Defensoría del Pueblo. Evaluación de la política pública de retornos. Bogotá. Junio de 2005.

<sup>49</sup> Op. cit. Nota 22.

<sup>50</sup> Op. cit. Nota 22. Pág. 247.

## 7.1 Derecho a la personalidad jurídica

Teniendo en cuenta que el desplazamiento afecta en mayores proporciones a la población de origen rural, y que un gran porcentaje de las mujeres en el campo no posee documentos de identificación personal como el Registro Civil y la Cédula de Ciudadanía<sup>51</sup>, se evidencia una fuerte limitación para el reconocimiento de la condición de desplazada que se impone como requisito para el acceso a la oferta institucional de atención.

De otra parte, el plazo de un año para la presentación de la declaración, señalado en el Artículo 8 del Decreto 2569 de 2000, ha constituido una de las principales barreras para el acceso de las mujeres en situación de desplazamiento a los “beneficios” establecidos en la normatividad para solucionar algunas de sus necesidades básicas. En ocasiones, las familias en situación de desplazamiento forzado no logran oportunamente su inscripción en el SUR, que representa la puerta de entrada a todos los programas que ofrece el Estado para dicha población.

La situación para las mujeres se hace más difícil por varios factores. En primer lugar, las mujeres obligadas a desplazarse no conocen el entorno receptor y no tienen la suficiente confianza para desenvolverse en un ambiente institucional que debe brindarle -o por lo menos esa es la obligación constitucional- la orientación oportuna y suficiente sobre los requisitos, procedimientos y beneficios contemplados por las diferentes normas<sup>52</sup>.

Otra de las dificultades que enfrentan es el bajo nivel de escolaridad que registran. El 15% de las mujeres desplazadas por el conflicto armado son analfabetas, mientras que el 21% lee con dificultad<sup>53</sup>. Este factor constituye una gran limitación en el sentido de que para acceder a las instancias institucionales deben surtir una serie de procedimientos que implican informarse acerca de horarios, direcciones, entidades y funcionarios, diligenciar formularios, elaborar comunicaciones y elevar peticiones, entre muchos otros.

Igualmente, en condiciones de desplazamiento, una gran cantidad de mujeres son quienes asumen el sostenimiento y la generación de ingresos para el hogar, y por tanto dedican la mayoría de su tiempo y esfuerzos a la búsqueda de recursos y al cuidado de la familia, restringiéndose así las oportunidades de acceder a información relacionada con los derechos que les deben ser protegidos en relación con su situación de extrema vulnerabilidad luego del desplazamiento. Como se mencionó en el capítulo relacionado con el efecto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, cerca del 50% de ellas ha asumido la jefatura del hogar.

Los múltiples desplazamientos de los que son víctimas algunas mujeres no todos como efecto de la violencia directa contra ellas y sus familias, sino también en razón de las escasas oportunidades de integración en el entorno receptor- reducen la posibilidad de que se informen adecuada y oportunamente sobre la necesidad de presentar la declaración. Pasado el término de un año, según el

<sup>51</sup> De acuerdo con información del Sistema RUT, durante el periodo 2002-2005 el 17% de las mujeres no presenta documento alguno de identidad, y no se tiene información del 11% de ellas.

<sup>52</sup> Donny, Meertens en el texto “Género, Desplazamiento y Derechos” señala “En lo político y la interlocución con las entidades del Estado, los hombres se mueven más que las mujeres. Lo consideran un espacio tradicionalmente masculino por excelencia, y lo dominan tanto en sus vertientes individuales de relaciones clientelistas, como en las formas más concientes, organizadas y a veces contestatarias de reclamar sus derechos ante el Estado. Las mujeres, tradicionalmente marginadas del mundo público, cuando se trata de buscar asistencia, prefieren movilizar sus redes particulares, en vez de depender totalmente de las inciertas ayudas institucionales”.

<sup>53</sup> González Vélez, Ana Cristina y De la Espriella, Adriana. Consultoría para el programa de salud reproductiva y desarrollo humano. Fundación Ford. Junio 2002.



Artículo 18 del Decreto 2569 de 2000, solamente pueden acceder a los programas de retorno, reasentamiento o reubicación, dependiendo de la disponibilidad presupuestal<sup>54</sup>.

Sin embargo, el hecho de conocer los procedimientos y términos para la presentación de la declaración, no significa que existan garantías para la inclusión justa y oportuna de las mujeres en situación de desplazamiento y sus núcleos familiares en el SUR, y tampoco implica que, efectivamente, se asegure la protección y reparación de los derechos vulnerados con ocasión del desplazamiento forzado.

Se debe precisar que el formato inicial de toma de declaración no consideraba variables fundamentales para identificar las necesidades particulares de las mujeres desplazadas en razón de edad, etnia y procedencia.

Sin embargo, como consecuencia de la incidencia de organismos de control, organizaciones no gubernamentales, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones de población desplazada, para relevar la urgencia de adoptar un enfoque diferencial en el diseño de las políticas de atención al desplazamiento forzado, se elaboró uno nuevo, que a pesar de contener variables importantes como nivel de escolaridad, tipo de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, posesión y/o tenencia de tierras, etc., todavía no se ha convertido en una herramienta sistemática que permita recoger información para la definición de una política pública que responda integralmente a las necesidades de las mujeres, desde un enfoque diferencial.

Una de las falencias estructurales en el diseño, implementación y seguimiento de la política es la inexistencia de sistemas de información que permitan lograr un diagnóstico riguroso de la

situación de las mujeres, y por ende, la identificación de las líneas de intervención por parte de las entidades del SNAIPD para resolver los requerimientos particulares según procedencia, edad y etnia, y la efectividad de los programas establecidos para garantizar el ejercicio de sus derechos.

Otro aspecto que debe ser considerado en la evaluación del proceso de registro está relacionado con la falta de preparación de los funcionarios encargados de la toma de declaración, ya que no se encuentran familiarizados con temas sensibles al género.

Durante este proceso determinante para la inclusión o no de las mujeres y sus núcleos familiares en el SUR, y para la identificación de los requerimientos y necesidades particulares de protección y atención en aspectos tan relevantes como la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, se deben adoptar estrategias para sensibilizar a dichos funcionarios, quienes en muchas ocasiones no están capacitados para indagar sobre este tipo de vulneraciones, y en el mismo sentido, no ofrecen el ambiente adecuado para que las declarantes no se sientan intimidadas, discriminadas o juzgadas por los hechos que relatan.

Desde el *Observatorio de los derechos humanos* de las mujeres se ha registrado la dificultad que tiene el SUR en saber la edad y el sexo, características poblacionales mínimas, de las personas desplazadas. Del registro histórico de población en situación de desplazamiento realizado por el SUR hasta el año 2005, no existe información reportada sobre el sexo de 19% de las personas desplazadas, ni la edad del 29%. *“La dificultad manifiesta del SUR de saber con precisión las características poblacionales de las personas desplazadas impide*

<sup>54</sup> Decreto 2569 de 2000. Artículo 18: programas de retorno, reasentamiento o reubicación. Si el interesado efectúa la declaración y solicita la inscripción en el registro con posterioridad a la fecha antes indicada, esto es, un (1) año después de acaecidos los hechos que dieron origen a tal condición, la persona solicitante sólo tendrá derecho de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, al acceso a los programas que con ocasión a la condición de desplazado preste el Estado en materia de retorno, reasentamiento o reubicación. Actualmente cursa ante el Consejo de Estado, una demanda de nulidad de dicho Artículo, interpuesta en el año 2003 por la Defensoría del Pueblo.

*atender las necesidades específicas de esos grupos poblacionales e implementar las medidas de acción afirmativa para superar las condiciones de discriminación históricas*<sup>55</sup>.

Por otro lado, teniendo en cuenta las consideraciones del Observatorio, en cuanto a que la rigidez del Sistema Único “no sólo afecta la posibilidad del registro de núcleos familiares nuevos sino también la forma como originalmente se realizaron”<sup>56</sup>, la Corte Constitucional ha señalado que “especialmente cuando se trata de menores de edad y de ancianos que se reencuentran con su familia, las autoridades deben tomar medidas para garantizar que estas personas puedan reunirse con sus allegados y, cuando sea necesario, modificar la información del registro para garantizar que estos núcleos familiares reciban la ayuda adecuada y proporcionalmente mayor que se le brinda a la población desplazada. La especial protección constitucional de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, o de personas de la tercera edad, así como de la familia y su manifestación a través del derecho de la población desplazada a la reunificación familiar, de conformidad con el Principio Rector No. 16, justifican esta autorización especial. Estas mismas razones justifican que se permita ... la modificación del registro para que mujeres cabeza de familia o parejas nuevas con hijos puedan constituir núcleos familiares de desplazados con registro autónomo y diferente al originario, y de esta manera, obtener la ayuda que les permita existir independientemente como familias”<sup>57</sup>.

Actualmente Acción Social está llevando a cabo procesos para facilitar la modificación del Registro para los hogares que así lo soliciten y cumplan las condiciones que estipuló la Corte Constitucional, siempre y cuando se hayan desplazado con ocasión de los mismos hechos valorados en la declaración inicial<sup>58</sup>.

Un último aspecto relacionado con las dificultades del registro de población desplazada en el sistema de información oficial, es el de los procesos de exclusión del SUR y de la cesación de la condición de desplazado. Estos procesos, aunque están reglamentados en el Decreto 2569 de 2000, se han venido realizando de manera arbitraria.

La exclusión de la población desplazada del SUR<sup>59</sup> - que constituye un freno para el acceso a los diferentes servicios- se está realizando sin observar las causales señaladas en la norma que la reglamenta, y sin considerar los procedimientos establecidos para llevarla a cabo, como la expedición de una resolución motivada que indique las razones que fueron tenidas en cuenta para tomar tal decisión.

Las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo muestran que igual sucede con los casos de cesación de la condición de desplazado. Se elimina del registro a las familias, sin siquiera exponer las condiciones que permiten establecer que han logrado su consolidación y estabilización socioeconómica.

<sup>55</sup> Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia -En situaciones de conflicto armado, las mujeres también tienen derechos. En: Violencias Cruzadas. Informe Derechos de las Mujeres, Colombia, 2005. Red Nacional de Mujeres. Pág. 58.

<sup>56</sup> *Ibidem*. Pág. 59.

<sup>57</sup> Corte Constitucional. *Sentencia T-025 de 2004*.

<sup>58</sup> Acción Social, por medio de concepto de la Oficina Jurídica, impartió instrucciones a las Unidades Territoriales para regular este procedimiento.

<sup>60</sup> Artículo 14. Exclusión del registro único de población desplazada. La exclusión del Registro Único de Población Desplazada, y en consecuencia, la pérdida de los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, a favor de la población desplazada, procede cuando:

1. Se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

2. Cuando a juicio de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, de acuerdo con el parágrafo del Artículo 18 de la Ley 387 de 1997, se demuestre la falta de cooperación o la reiterada renuencia del desplazado para participar en los programas y acciones que con ocasión del mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, desarrolle el Estado.

3. Cese la condición de desplazado.

Parágrafo. La exclusión del Registro Único de Población Desplazada, se realizará a través de acto motivado e implica la revocatoria de la decisión tomada en el acto anterior mediante el cual se decidió la inclusión en el Registro. Esta decisión se notificará al afectado, y es susceptible de los recursos de Ley. La decisión de los recursos agota la vía gubernativa.

## 7.2 Derecho a la salud

Durante el actual gobierno se introdujo un cambio normativo que significó un grave retroceso en cuanto a las garantías de realización del derecho a la salud por parte de la población desplazada. Entró en vigencia el Decreto 2131 de 2003, que regula la atención en salud de la población en condición de desplazamiento forzado por la violencia, en los términos, condiciones y contenidos de la Ley 100 de 1993 norma general, derogando el Acuerdo 185 de 2000 que contemplaba la obligación, por parte de las Instituciones Prestadoras de Salud -IPS-, de brindar atención integral a la población desplazada, independientemente de la capacidad de pago.

*“Resulta de que el Gobierno por medio de la carta de desplazados o SISBEN, ha asignado personas a ARS, pero las ARS ¡no cubren! No cubren sino un medicamento básico que es Acetaminofén o Dolex, no es más, Ibuprofeno, no es más. Y la consulta, los exámenes y todo eso, ellos no cubren”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

Según ACNUR, la entrada en vigencia de esta norma en el año 2003 *“ha significado mayores obstáculos para que las personas desplazadas puedan disfrutar del derecho a la salud, ya que busca incluir a esta población en el esquema de atención de la población en general, es decir, eliminando muchos de los elementos que favorecerían formalmente las particulares condiciones de los desplazados”*<sup>60</sup>.

Resulta de especial preocupación que, en términos de lo establecido en el Acuerdo 244 de 2003, por medio del cual se definen la forma y las condiciones de operación del Régimen Subsidiado de Salud, la población desplazada no tiene ninguna prelación para las Alcaldías municipales y Gobernaciones departamentales al momento de elaborar las listas de potenciales beneficiarios del Régimen Subsidiado. Son incluidos, junto con las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN, y las demás personas incluidas en los diferentes listados censales, por su condición de vulnerabilidad (población infantil abandonada, población indigente, comunidades indígenas, población desmovilizada, núcleos familiares de madres comunitarias, personas de la tercera edad en protección de ancianos, y población rural migratoria).

De igual manera los criterios de priorización<sup>61</sup> no ofrecen garantías para el acceso de las mujeres en situación de desplazamiento a los servicios esenciales de salud, y tampoco establecen ningún criterio preferencial para la satisfacción de este derecho, a excepción de la especial consideración que se presta a las mujeres en estado de embarazo o periodo de lactancia, y del cuarto lugar que se le asigna en la tabla de clasificación a las mujeres cabeza de familia.

El Ministerio de la Protección Social, en respuesta a derecho de petición presentado por la Corporación Sisma Mujer en febrero de 2006, señala: *“la normatividad de atención a la población no está discriminada por género, sin embargo en la*

<sup>60</sup> Bustillo, Juan Manuel. “El derecho a la salud de los desplazados en Colombia: entre la formalidad y la realidad”. RMF 19/20.

<sup>61</sup> Acuerdo 244 de 2003. Artículo 7: se priorizará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Recién nacidos.
2. La población del área rural.
3. Población indígena.
4. Población del área urbana.

En cada uno de los grupos de población, descritos en los numerales anteriores, se priorizarán los potenciales afiliados en el siguiente orden:

1. Mujeres en estado de embarazo o período de lactancia que se inscriban en programas de control prenatal y postnatal.
2. Niños menores de cinco años.
3. Población con discapacidad identificada mediante la encuesta SISBEN.
4. Mujeres cabeza de familia, según la definición legal.
5. Población de la tercera edad.
6. Población en condición de desplazamiento forzado.
6. Población en condición de desplazamiento forzado.
7. Núcleos familiares de las madres comunitarias.
8. Desmovilizados.

*atención se da prioridad a las mujeres gestantes y lactantes, los niños y niñas, personas de la tercera edad y población con discapacidad”.*

*“Yo venía de 8 meses de embarazo del niño y necesitaba el carné rápido. Después que traje yo a los otros niños, ya vinieron y me hicieron la encuesta y entonces ya me metieron todos los niños allá. Pero ahí, como le decía, uno va como a mitad de la consulta, porque ahí la droga le toca a uno, y si uno no tiene con qué comprarla, archive la fórmula o sòbesela donde tenga el dolor”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

Teniendo en cuenta las disposiciones del Acuerdo 244 de 2003, resulta de especial importancia el manejo oportuno y actualizado de la información del SUR a cargo de Acción Social, pues esta base se constituye en el insumo esencial para la elaboración del listado censal que identifica a las personas en situación de desplazamiento como potenciales beneficiarios del Régimen Subsidiado.

En relación con la obligatoriedad de presentar el Documento de Identificación como requisito para la afiliación al régimen subsidiado, se debe insistir en la urgencia de que las autoridades municipales en coordinación con la Registraduría, asuman un estricto compromiso para asegurar la provisión de documentos de identificación a las personas en situación de desplazamiento que no los posean, con el fin de que puedan acceder a los servicios de salud.

Tratándose de las mujeres en situación de desplazamiento, el derecho a la salud involucra de manera especial el componente de salud sexual y reproductiva, y adicionalmente, tal como ocurre con toda la población desplazada, para su efectiva realización debe ser considerado integralmente con otros derechos como vivienda y educación.

De acuerdo con lo que ha señalado la Defensoría del Pueblo “*el hacinamiento es un problema que exagera los índices de casos de violencia intrafamiliar y de abuso sexual, tan graves para las mujeres de todas las edades en situación de desplazamiento*”<sup>62</sup>. Se requieren medidas específicas que garanticen la atención de las necesidades sanitarias de las mujeres desplazadas, y la prevención de eventos de violencia contra ellas.

En este sentido se ha pronunciado ACNUR al decir que “*el derecho a la salud, en toda su integralidad, implica, entre otras, la atención de las necesidades particulares de las mujeres, en términos de salud reproductiva, enfermedades de transmisión sexual, protección contra actos violentos hacia la mujer, prostitución forzada y requerimientos sanitarios especiales*”<sup>63</sup>. Igualmente ha expresado que “*es notable la ausencia en materia de salud, de programas de protección hacia actos violentos contra la mujer y la prostitución forzada, y la atención especial a las necesidades sanitarias de la mujer*”<sup>64</sup>.

En este tema, es de destacar la suscripción de un convenio entre el Ministerio de Protección Social y la Organización Internacional para las Migraciones OIM- orientado al fortalecimiento de la capacidad de atención, salud física, mental e inclusión social de mujeres, niños y niñas en situación de desplazamiento que han sido víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual.

La falta de una adecuada atención en salud se ha descargado en las mujeres, profundizando la falta de control sobre su vida y su tiempo. Según las experiencias recogidas por el Observatorio, muchas mujeres manifestaban que antes del desplazamiento recibían atención más rápida en los centros de salud locales, pues las citas solían ser asignadas el mismo día. Luego del desplazamiento, son las mujeres quienes han tenido que asumir las

<sup>62</sup> Op. cit. Defensoría del Pueblo. Nota 21. Pág. 111.

<sup>63</sup> Op. cit. ACNUR. Nota 22. Pág. 33.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Pág. 223.

consecuencias de la desatención, ya sea destinando más tiempo y esfuerzo en los trámites, o asumiendo el cuidado de enfermedades para las cuales no están capacitadas.

*“Antes... el servicio de salud era mucho mejor. Cuando uno iba, pues, a que lo atendieran, ¿cierto? Por lo menos acá en este momento uno va al hospital y, pues, se demoran muchísimo tiempo, primero se..., mejor dicho, prácticamente agoniza uno, antes de atenderlo. En el pueblo, antes, donde vivíamos, el servicio era mucho mejor; era más rápido y no sufríamos tanto por..., o sea, por ese problema”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

De acuerdo con un estudio reciente del Programa Mundial de Alimentos PMA- y la Organización Panamericana para la Salud OPS-, que compara las condiciones de salud y nutrición de los hogares en situación de desplazamiento frente a hogares de estrato 1 población más pobre-, que comparten localización geográfica, y que son comunidades receptoras, el 55% de las mujeres en edad fértil, y el 60% de las mujeres gestantes, presentan anemia, situación considerada por la OPS como un problema de salud pública<sup>65</sup>.

Otro indicador importante respecto de las condiciones de vulnerabilidad extrema de la población desplazada en materia de nutrición, salud y seguridad alimentaria, es que en los niños y niñas menores de cinco años la tasa de desnutrición crónica (talla para la edad) es de 23% en población desplazada y 16% en el estrato 1, en la localidad receptora. La situación más grave fue encontrada en las mujeres gestantes desplazadas, en donde la prevalencia de la anemia alcanza casi el 70%. El 23% de las mujeres embarazadas desplazadas tiene peso deficiente<sup>66</sup>.

La demanda de hospitalización tiene comportamiento diferente según edad. En los niños y niñas de 10 años las tasas en desplazados son

mayores, y en la población de 10 años y más, las mujeres registran tasas 2 a 3 veces más altas que los hombres<sup>67</sup>.

También como efecto del desplazamiento, las mujeres se ven expuestas a graves traumas generados por la cadena de hechos violentos que ocasionaron su traslado forzado, por la pérdida de sus seres queridos, y por la ruptura de los lazos culturales y familiares. Sin embargo no se han adoptado las medidas necesarias para asegurar una oportuna atención psicosocial que favorezca el proceso de adaptación e integración de las mujeres desplazadas en un nuevo entorno.

*“A mi esposo lo mataron cuando la niña tenía dos meses de nacida. De todas maneras a mí me ha tocado hacer el papel de mamá, papá, pero a través del desplazamiento para mí ha sido bastante difícil, porque ha habido y todavía hay momentos, de que yo me pongo a pensar en la situación... y no tener ese alguien, un compañero en el que yo pueda confiar en él y decirle no hay tal cosa en la casa, pues ya sé que sí yo tengo un compañero, él lo puede conseguir, pero muchas veces también... por las necesidades, yo me encierro,... y el mal genio, y de pronto soy agresiva con mis hijos, de pronto también los ha afectado a ellos: el niño convidó a la niña a que se mataran; que para qué vivían si ellos no tenían papá; que ya éramos desplazados; que no tenían dónde vivir; que no había quién nos ayudara, y entonces, que para qué seguían viviendo”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

### 7.3 Derecho a la educación

Merece especial consideración la ausencia de un enfoque de género en la política educativa. Dicha política ignora que, además de la discriminación que han padecido históricamente como mujeres, las niñas y adolescentes desplazadas han sido víctimas de amenazas, maltratos, abusos y otros hechos violentos que causaron tal situación. Igualmente, luego del desplazamiento, están aún

<sup>65</sup> Programa Mundial de Alimentos Organización Panamericana para la Salud con apoyo de la Comisión Europea. Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis sub-regiones del país. Enero de 2006.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.



más expuestas a la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la violencia doméstica y sexual, y los embarazos adolescentes.

*“Al llegar de Urabá a Irra, a mí me tocaba trabajar día y noche, entonces no mantenía pendiente de ella. En menos de un mes tuvo como cinco novios, y ella no estaba enseñada allá a ese rol. Llegó al pueblo, llegó carne nueva al pueblo, entonces todos los hombres le caían. Ella creía que era, mejor dicho, espectacular, esa vida que había encontrado. Ahí es donde yo digo que se volvió de esa manera. Si hubiéramos seguido allá, ella hubiera seguido estudiando”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Pacífica*

Sin embargo, a pesar de los requerimientos especiales de las niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, este componente ha sido escasamente incorporado en los programas de capacitación para docentes, para avanzar en el desarrollo de estrategias que les permitan confrontar las necesidades psicoafectivas de los menores en tal situación, e inculcar los principios de igualdad de trato y no discriminación.

Tampoco se han adoptado las medidas necesarias para estimular el acceso y garantizar la permanencia de las menores en situación de desplazamiento en el sistema educativo. De acuerdo con información del Sistema RUT, si bien antes del desplazamiento había un 29% de mujeres que asistía a clase, ahora sólo lo hace el 12%<sup>68</sup>.

En el diseño de la política pública y en la adopción de los instrumentos normativos no se han valorado problemáticas como:

- (i) el amplio nivel de participación de las menores en situación de desplazamiento en actividades domésticas (cuidado de los hermanos menores, aseo del hogar,

preparación de alimentos) y en trabajos informales (ventas ambulantes y servicio doméstico), y

- (ii) el mayor riesgo de ser incorporadas en las redes de prostitución infantil y de trata de personas. Según lo reportan CODHES y la Conferencia Episcopal de Colombia, “la tendencia general indica una gran disminución en los niveles de asistencia escolar, en especial en los adolescentes”<sup>69</sup>.

*“Porque a veces hay colegios donde no nos dan los cupos porque dizque no hay cupo; otros porque no tenemos papeles, también decían ahí... Hay varias partes que nos rechazan los niños por ser muy grandes, o por diversas cosas, o por ser desplazados”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

De acuerdo con un estudio realizado por el PMA, “de los niños y niñas que asistieron una vez a la escuela, el 60% desertaron entre los 6 y 7 años de edad. Dentro de las cohortes de 10 a 14 años, 79% de los niños y niñas están asistiendo a la escuela, con la tasa de deserción más alta entre 12 y 15 años, que alcanza a 14%”<sup>70</sup>.

De igual manera, en el marco de la creación de programas e instrumentos de política, se ha interpretado restrictivamente el contenido del derecho a la educación. No se han considerado las circunstancias específicas de las mujeres en situación de desplazamiento que son analfabetas, y de las que tienen algún nivel de escolaridad y desean continuar en procesos de formación que les permitan acceder a mejores oportunidades laborales. Información de CODHES indica que “aparece un mayor grado de escolaridad en los hombres en cada nivel, excepto en el técnico (formal y no formal), en donde se invierte el porcentaje: 1% en hombres y 4,5% en mujeres”<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Información reportada por el Sistema RUT, del Secretariado Nacional de Pastoral Social, periodo 2002 - 2005.

<sup>69</sup> Op. cit. Conferencia Episcopal y CODHES. Nota 2.

<sup>70</sup> Op. cit. PMA e ICRC. Nota 40. Pág. 12.

<sup>71</sup> Pedraza Palacios, Nubia. Género, Desplazamiento y Refugio. Frontera Colombia y Venezuela. Bogotá. Diciembre de 2005. Pág. 62.

*“No tengo la posibilidad; no me han dado la posibilidad de estudiar una carrera técnica que es lo que quiero estudiar ahora, y mis compañeras tampoco han podido estudiar. Desde que llegaron aquí se han dedicado a atender a sus familias y a mantener su hogar; a muchas le han tocado”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Caribe*

En este sentido, la Defensoría del Pueblo ha señalado que *“No existe una política educativa dirigida a las madres solteras, madres jefas de hogar, problemática común, desde muy temprana edad, entre la población en situación de desplazamiento. Se requieren estrategias, programas y acciones que, desde una perspectiva de discriminación positiva, tanto en educación formal como en educación técnica o profesional, garanticen la realización de sus aspiraciones como personas, y que les permitan también abandonar las estigmatizaciones sobre su rol de género. La oferta educativa laboral, por otra parte, no siempre responde a las nuevas circunstancias, y no necesariamente combina los intereses personales con las posibilidades estratégicas de producción local o nacional. Así, las mujeres se ven obligadas a aceptar una oferta muy limitada y casi impuesta. A la par, problemas como el analfabetismo o el analfabetismo funcional, deben ser corregidos totalmente”*<sup>72</sup>.

Existen normas importantes que buscan garantizar el acceso al sistema educativo por parte de la población desplazada<sup>73</sup> y la protección de los derechos fundamentales de docentes amenazados y desplazados<sup>74</sup>.

Sin embargo, se observa que la población desplazada sigue siendo incluida junto con la población vulnerable en los diferentes programas. Es el caso del Programa Familias en Acción, por medio del cual el Gobierno Nacional busca promover la permanencia en las instituciones educativas de los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento, entre otros grupos de población vulnerable.

Por ejemplo, en el año 2005, la población desplazada beneficiada con el programa de Familias en Acción<sup>75</sup> fue de 28.409 estudiantes en básica primaria, 16.286 en básica secundaria y 42.482 en nutrición, con una inversión de \$4.992 millones, según información del Ministerio de Educación Nacional, porcentaje mínimo de la demanda real de apoyo para la permanencia de los menores en el sistema educativo.

Tampoco es suficiente la entrega de un subsidio en dinero para evitar el aumento en las tasas de deserción escolar. Se requiere con urgencia la aplicación de mecanismos complementarios como sensibilización y capacitación de docentes para que atiendan de manera adecuada las necesidades particulares de la población desplazada y aseguren la integración con las niñas, niños y jóvenes en el entorno receptor. La investigación de la Universidad de los Andes hace referencia a que el rendimiento educativo de los menores en situación de desplazamiento es insatisfactorio debido a la elevada incidencia de alteraciones del aprendizaje, pérdida de memoria, malnutrición y problemas psicosociales<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Op. cit. Defensoría del Pueblo. Nota 21. Pág. 113.

<sup>73</sup> Decreto 2562 de 2001. Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

<sup>74</sup> Directiva Ministerial 014 del 22 de abril de 2002 y Decreto 3222 de 2003.

<sup>75</sup> El Programa Familias en Acción contempla la entrega de un subsidio en dinero para fomentar el acceso y permanencia de los menores en el sistema educativo.

<sup>76</sup> Op. cit. Nota 15.

*“... que los profesores todo el tiempo, como que tildan a los niños de que no rinden, de que los niños son desordenados, de que los niños tienen x y y problemas; pero resulta que ellos no miran la condición de los niños de la comunidad, ellos no miran por qué los niños son así, o de trabajar con ellos en esa parte, sino que todo el tiempo los están es como juzgando y como tildándolos de que es que los niños no quieren funcionar. Entonces solamente tuvimos una profesora que se llama Isolda, que fue una profesora que de pronto fue la única que sí entendió el proceso en el que los niños estaban, de resto como que a los otros se les olvidó o piensan que ya ellos no tienen nada que ver dentro de ese proceso de desplazamiento”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

Es evidente que la asignación de un cupo escolar a los menores en situación de desplazamiento no da cuenta del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano para garantizar la efectiva realización del derecho a la educación, particularmente de las niñas y adolescentes<sup>77</sup>.

La Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, en su visita a Colombia en 2003, recomendó al Gobierno subsidiar el costo de toda la canasta educativa para los niños y niñas en situación de desplazamiento, con el fin de garantizar no sólo el acceso, sino la permanencia en condiciones de calidad en el sistema educativo<sup>78</sup>.

*“... entonces uno siente el dolor de..., que es ver a sus hijos sin zapatos para ir a la escuela, que tienen que ir a veces sin uniforme porque no hay plata para comprarles uniforme, no hay plata para comprarles zapatos, no hay plata para pagarles \$2.000 pesos de semanales, ya que pidieron en la escuela \$10.000 para pintarla, y eso no hay. Y todo eso afecta a uno como madre”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Pacífica*

“No es igual el que vive en la ciudad o en el pueblo, que el que vive en el campo. Por lo menos, nosotros, vivimos cerca de Ibagué, pero para que nuestros hijos se desplacen ya sea acá a Ibagué o a las Américas, sí hemos tenido que pagar la matrícula; y por eso hay mayoría de niños que cuando nos llegamos acá, que estaban empezando el bachiller, esos niños no pudieron continuar, porque la matrícula teníamos que pagarla así fuera a finales de año. Y lo otro, el transporte: en ese entonces nos valía \$1.000 ida y regreso; y resulta y pasa que no nos exigían uniforme o los libros adecuados que necesitaban, porque, lógico, no teníamos plata, pero entonces como la jovencita o el jovencito no piensan como yo, él no quiere venir sin uniforme, y tampoco sin para el recreo, entonces una dificultad que el jovencito tiene. A estas alturas nosotros tenemos, ya vamos para diez años de estar ahí, entonces ese niño que tenía diez años, que estaba empezando el bachiller, ahora tiene veinte años y perdió su estudio”.

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

#### **7.4 Derecho al trabajo y a la generación de ingresos**

Teniendo en cuenta que las tasas de desempleo de la población en situación de desplazamiento ascienden a 31% en cuanto a los hombres jefes de hogar y 48% respecto de las mujeres, mientras que en la población en el entorno receptor son de 25% para los hombres y 22% para las mujeres<sup>79</sup>, el derecho al trabajo y las oportunidades de generación de ingresos se convierten en un componente fundamental para asegurar un nivel de vida digno de las mujeres en situación de desplazamiento.

Sin embargo, se insiste en la tendencia a incluir a la población desplazada en programas regulares diseñados para población vulnerable, y tampoco se han formulado programas que respondan específicamente a las necesidades de las mujeres.

<sup>77</sup> CEDAW, Artículos 2, 3, 4, 10 y 14-2-d; Principios Rectores de los Desplazamientos Internos 1-1 y 29-1; Constitución Política, Artículo 13; Corte Constitucional **Sentencia T-602 de 2003**.

<sup>78</sup> E/CN.4/2004/45/Add.2. Informe de la Relatora Especial de Educación de las Naciones Unidas. “Misión de seguimiento en Colombia”, 1 a 10 de octubre de 2003. Febrero de 2004.

<sup>79</sup> Op. cit. Nota 15.



La ausencia de una política específica para garantizar el acceso justo y equitativo de las mujeres a la oferta laboral ha llevado a que se perpetúen las formas discriminatorias de inserción de las mujeres en la competencia para la obtención de recursos que permitan su autosostenimiento y el de sus familias.

*“Casi nadie quiere darnos trabajo a los desplazados, porque como me decía un señor dueño de una panadería, cómo serían de buenas gentes... que los desplazaron.”*

Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina

Con el trabajo del Observatorio se ha verificado la vinculación de las mujeres al sector informal de la economía. La mayoría de éstas, incluyendo a las menores de edad, se han visto obligadas a trabajar en el servicio doméstico y las ventas ambulantes, incluso muchas de ellas se han visto envueltas en redes de prostitución como único recurso para asegurar su supervivencia y la de sus familiares.

*“Sí: muchas personas dicen,... No es que para la mujer es más fácil conseguir, pero tenemos que ver quién es la persona que nos está brindando ese apoyo... Tenemos dificultades es porque nos quieren es por otro lado, quieren es por la vía más fácil, que es la prostitución”.*

Mujer en situación de desplazamiento  
Región Caribe

El Observatorio ha insistido en que la oferta de capacitación y apoyo a proyectos productivos no considera las aspiraciones laborales de las mujeres en situación de desplazamiento. Generalmente se ofrecen “oportunidades” que ignoran las potencialidades de las mujeres, y por el contrario, las requieren en ámbitos donde son marcadas sus carencias. Se advierte, entonces, la urgencia de una respuesta institucional que garantice a las mujeres

su inserción en áreas innovadoras del mercado, dignificando su posición en la familia y la sociedad.

*“La plata de los desplazados también la están [...] para la capacitación. O sea, le dicen capacitación de modistería, capacitación de belleza, capacitación de administración de empresas, entonces, cuando muchas desplazadas han hecho esos cursos, y después que terminan de hacer esos cursos, no hay con qué trabajar. Entonces, cuando salen esas: metan sus proyectos y se los aprueban. Eso lo buscan a uno por el ojo de una aguja a encontrarlo, después de que ya uno estudió y se capacitó y no hay con qué trabajar. Se queda uno ahí. Ya la gente está cansada de capacitación y capacitación y nada de trabajo; ese es otro problema que tenemos”.*

Mujer en situación de desplazamiento  
Región Caribe

*“O sea, también otra cosa que se les dan, es en capacitaciones y capacitaciones, y no les dan nada con qué trabajar, ni les están dando de pronto, de pronto las herramientas o la materia prima para que ellas desarrollen las capacitaciones, las que se están preparando. No les están dando nada, simplemente la capacitación, y haga lo que pueda o no haga nada, quédese con eso ahí”.*

Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina

El Estado debe adoptar medidas positivas tendientes a garantizar la superación de las condiciones de discriminación que han padecido históricamente las mujeres; no obstante la ratificación de tratados internacionales en la materia, las mujeres siguen encontrando múltiples y profundas barreras para el acceso justo a modalidades y condiciones de empleo.

La actual política centrada en la promoción de líneas de crédito para la población en situación de desplazamiento refleja el desinterés del Estado en contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran,

especialmente las mujeres, dado que, por lo general, no poseen los documentos de identificación<sup>80</sup> ni los recursos económicos que les permitan respaldar un crédito<sup>81</sup>.

Experiencias internacionales han insistido en que todo proceso de reasentamiento debe basarse en proyectos de desarrollo integral, y se ha demostrado que la política de créditos no garantiza a la población en situación de desplazamiento la superación de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra y el logro del restablecimiento, en condiciones dignas.

*“Internacionalmente hemos aprendido que la solución no es darles dinero en efectivo o crédito para que las familias desplazadas traten de comprar un lote o casa en el mercado inmobiliario. Las razones son múltiples, pero es suficiente anotar aquí que, en general, las familias están ya endeudadas son personas que tienen deudas aceptadas para financiar el traslado, el alojamiento, la educación de los niños, las emergencias médicas-. Probablemente el dinero destinado para la compra de vivienda tendrá que ser usado para pago de deudas pendientes o para satisfacer necesidades urgentes. Diversos estudios sobre el impacto de reparaciones en efectivo o en crédito muestran que entre 50 y 90 por ciento del dinero va a parar a las manos de acaparadores y prestamistas”<sup>82</sup>.*

Además de no constituir el enfoque adecuado para la formulación de la política, las líneas de crédito especiales para el apoyo de proyectos productivos urbanos y rurales imponen una serie de requisitos y condiciones inaccesibles para la población en situación de desplazamiento. Aún más complicado resulta para las mujeres en tal circunstancia

acceder a la información relacionada con las convocatorias y condiciones para postularse al crédito y cumplir los requisitos mínimos para ser consideradas beneficiarias.

Tanto la línea de crédito especial a cargo del Banco de Comercio Exterior de Colombia BANCOLDEX<sup>83</sup>, dirigida a garantizar la financiación de proyectos relacionados con la transformación artesanal e industrial, comercial y de servicios, como la línea especial del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO<sup>84</sup>, requieren de un intermediario entidades financieras públicas o privadas- que integre las solicitudes e intereses de la población en situación de desplazamiento y comparta con cada entidad los riesgos, esta es una condición difícil de cumplir para las personas que quieren acceder a dichas líneas de crédito.

Las líneas de crédito no están dirigidas exclusivamente a financiar proyectos presentados por la población desplazada. BANCOLDEX contempla como beneficiarios a la población desplazada y a la población vulnerable afectada por la violencia, mientras que la línea de FINAGRO dirige su programa a la financiación de proyectos desarrollados por población desplazada y reinsertada.

De acuerdo con información suministrada por FINAGRO, durante el actual periodo de gobierno se ha desembolsado un total de recursos de \$4.036.040.447 para la financiación de 16 proyectos que vinculan a 806 personas calificadas como población desplazada. También señala FINAGRO que la base de datos que maneja la entidad, no permite establecer cuántos de estos

<sup>80</sup> Respecto a las personas en situación de desplazamiento, William Patridge señala: “Son gente sin historia sin documentos de nacimiento, sin certificado de matrimonio, sin título de propiedad, sin historia de crédito, sin ahorros, sin testigos, sin rol social en la comunidad a la que han llegado son inexistentes, invisibles”. En: Seminario Internacional “Territorio, Patrimonio y Desplazamiento”. Ponencia. Op. cit. Nota 33.

<sup>81</sup> Op. cit. Defensoría del Pueblo. Nota 21. “Las mujeres en esta situación de inestabilidad y vulnerabilidad manifiesta no son sujetas de crédito porque no son sujetas de ahorro, menos aún con los requerimientos que, en general, imponen los créditos... Creemos que en esto la política pública ha partido de criterios y evaluaciones equivocadas, y que más que créditos, se deben generar formas adecuadas de trabajo mediante políticas que vayan más allá de la subsistencia precaria, que contemplen la generación de ahorro y que tengan un impacto transformador en el aumento del nivel de vida y en la generación de autoestima, autonomía y dignidad de las mujeres”. Pág. 119.

<sup>82</sup> Patridge, William. Ponencia. Op. cit. Nota 33.

<sup>83</sup> Circular Externa No 10. Diciembre 30 de 2003. BANCOLDEX.

<sup>84</sup> FINAGRO. Circular Reglamentaria VO 07. Marzo 7 de 2003.

créditos fueron asignados a mujeres cabeza de familia, por cuanto no se ha incluido tal variable en los sistemas de registro de información.

Los anteriores datos confirman, en primer lugar, la exigua proporción que representa el número de desembolsos realizados durante los últimos cuatro años, que cubren a 806 personas en situación de desplazamiento frente a un total de 973.823 incluidas en el SUR durante el mismo periodo, esto es, un 0,08%. En segundo lugar, evidencian la nula consideración del enfoque de género para la asignación de los créditos y para la evaluación del impacto de la política.

De otro lado, la población en situación de desplazamiento que tenga intención de desarrollar individualmente sus proyectos productivos, no tiene ningún tipo de prelación para el acceso a las líneas de crédito de FINAGRO, y por lo tanto sólo podrá acceder en las condiciones ordinarias establecidas en el Reglamento de Crédito de la mencionada entidad.

Por su parte, BANCOLDEX informó que en el año 2004 se desembolsaron recursos a 26 beneficiarios (entre ellos 5 mujeres), por un valor de \$303.792.905, mientras que en el 2005 se desembolsaron recursos a 13 beneficiarios (entre ellos 3 mujeres), por un valor de \$197.600.000. Igualmente, BANCOLDEX señala textualmente que *“desconoce si la mujer beneficiaria del crédito sea la jefe de hogar, toda vez que esa información no es relevante para el desembolso”*<sup>85</sup>.

Igual que en el análisis de las políticas implementadas por el Estado para garantizar la realización de los derechos antes mencionados, el nivel de cobertura en materia de asignación de créditos continúa siendo muy bajo frente al número total de solicitantes. Sin contar que el ámbito de difusión de los diferentes programas se restringe a las áreas urbanas y se realiza utilizando

medios en la mayoría de los casos inaccesibles para la población en situación de desplazamiento, como Internet.

Otra de las fallas estructurales en la política pública diseñada para dar respuesta a las necesidades de consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada, de acuerdo con lo que ha señalado ACNUR, consiste en que *“la generación de ingresos continúa gestionándose de manera descontextualizada, independiente y aislada de otros componentes propios de la integración de la población internamente desplazada, tales como: la asistencia psicosocial, la seguridad alimentaria, la salud, la educación, el hábitat, la integración sociocultural”*<sup>86</sup>.

Haciendo referencia nuevamente al énfasis otorgado por el actual Gobierno a la promoción de líneas de crédito para la población desplazada como alternativa para la generación de ingresos, resulta preocupante la manera en que se ha desconocido la necesidad de brindar una respuesta integral que le permita gozar de un nivel de vida digno mientras logra garantizar el autosostenimiento por sus propios medios. Por ejemplo, en lugar de apoyar programas que posibiliten el acceso a la tierra como componente fundamental para el desarrollo de los proyectos productivos, la posesión de ésta se impone como condición para el otorgamiento de los créditos.

Adicionalmente, la asignación de créditos exige cofinanciación y pago de tasas de interés por parte de los hogares en situación de desplazamiento. Como se señaló recientemente en el Seminario Internacional -Territorio, Patrimonio y Desplazamiento-, *“Los desplazados tienen derecho al restablecimiento, sin costo alguno por parte de la víctima. No son culpables, son víctimas. Fueron desposeídos de sus tierras, pertenencias, animales, vivienda, arrancados de sus redes sociales. Cualquier*

<sup>85</sup> Respuesta -con fecha 3 de marzo de 2006- a derecho de petición presentado por la Corporación Sisma Mujer.

<sup>86</sup> Op. cit. ACNUR. Nota 22. Pág. 246.

*requerimiento impuesto a la víctima por parte de instituciones del Estado por ejemplo, que las víctimas deben aceptar endeudarse más, o pagar interés, o cubrir el 50 por ciento del costo para financiar su propio restablecimiento- suena como un castigo adicional al de tener la mala suerte de ser víctimas. Estos no sólo son injustos, sino que no van a funcionar*<sup>87</sup>.

*“Vea: yo en los primeros seis meses del banco, nosotros tiramos un cultivo de arveja; entonces, ¡gracias a Dios!, ese cultivito nos dio para pagar los primeros seis meses; ya ahora que nos tocó otra vez pagarlos, pues me tocó fue prestar la plata al 10 por ciento”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

La oferta institucional existente en materia de generación de ingresos y apoyo a proyectos productivos no presenta alternativas para las personas en situación de desplazamiento que son calificadas, registran un nivel medio y/o alto de escolaridad, y han tenido una trayectoria laboral especializada que les permitiría desempeñarse de manera digna en diversos campos.

Esta circunstancia se torna más grave en el caso de las mujeres desplazadas, que en razón de su situación, sufren de manera profunda los efectos de la discriminación, al verse obligadas a aceptar condiciones laborales degradantes, con nulas garantías en materia de seguridad social, y niveles injustos de remuneración por su trabajo.

Señala ACNUR que, con el desplazamiento, las mujeres se ven forzadas a generar ingresos para la familia rápidamente, y de manera frecuente, desempeñan oficios de baja remuneración: mientras el 9% trabajaba antes del desplazamiento, el 23% lo hace después. Mientras el 5% se

desempeñaba en servicios del hogar antes del desplazamiento, esa proporción casi se triplica hasta el 14%- después del desplazamiento<sup>88</sup>.

De acuerdo con un informe reciente del PMA y la OPS, el ingreso mensual promedio de los hogares desplazados es \$248 mil pesos, un 65% del salario mínimo para 5,8 personas. Este es un 27% menor al de los hogares de estrato 1 en la localidad receptora<sup>89</sup>.

## 7.5 Derecho a la propiedad

De acuerdo con cifras de CODHES, entre 1995 y 2003 la población desplazada fue forzada a abandonar al menos 4.8 millones de hectáreas<sup>90</sup>. Según información del Sistema RUT “*alrededor del 50% de las familias eran poseedoras de tierra en su lugar de origen, bien sea a través de propiedad individual (37,1%), propiedad colectiva (4,9%), o colonización (2,1%). Igualmente, este sistema registra que el 58% de las familias desplazadas tenía una relación con la tierra como elemento central de los sistemas de sustento familiar*”<sup>91</sup>.

El tema de acceso a tierras y garantías para la seguridad jurídica de la tenencia continúa siendo uno de los más críticos de la política pública de prevención y atención del desplazamiento forzado. La Ley 812 de 2003, por medio de la cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo, señala en su Artículo 8° que “*El restablecimiento de la población desplazada se promoverá a través de la titularización de tierras, subsidios de vivienda, y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos*”.

En relación con el derecho a la seguridad de la tenencia de las tierras y las garantías para el acceso a las mismas, el balance general gira en torno a la

<sup>87</sup> Patridge, William. Ponencia. Op. cit. Nota 33.

<sup>88</sup> ACNUR. “Las mujeres desplazadas: más obligaciones sobre sus hombros y pocas acciones específicas para la recuperación de sus derechos”. Boletín de Prensa. 8 de marzo de 2006.

<sup>89</sup> Op. cit. PMA e ICRC. Nota 66.

<sup>90</sup> Op. cit. Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES. Nota 2.

<sup>91</sup> Ibidem.

imposibilidad de dar efectiva aplicación a las disposiciones del Decreto 2007 de 2001, en relación con la protección de los bienes de la población desplazada y las garantías para los procesos de retorno, reasentamiento y reubicación. En la actualidad, la Agencia Presidencial para la Acción Social lleva a cabo un proyecto piloto para protección de propiedades de población desplazada en varios municipios del país.

“Yo no quise vender lo que tenía allá cuando salí; nadie compraba, y cuando compraban, compraban a precio de huevo, entonces no quise en ese momento salir de nada, dejé vacas, dejé finca... la finca supuestamente la dejé en manos de otro señor... Llegamos y nos dijeron que el señor, que había quedado con la finca alquilada, no nos pagó ni siquiera el primer arriendo, porque al mes vinieron, le pegaron unas patadas en las nalgas, lo estropearon todo, y el señor abandonó la finca”.

Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina

Las personas desplazadas están en tal situación debido a fallas en el deber de protección por parte del Estado. Por esto, se deben adoptar las medidas necesarias para:

- (i) garantizar la protección de los bienes y propiedades de quienes los posean, y
- (ii) asegurar la justa reparación, por lo menos, a quienes les sea imposible recuperarlos<sup>92</sup>.

Aún estando contempladas estas líneas en el Plan Nacional de Desarrollo y de la expedición de normas -como el Decreto 1250 de 2004- para reglamentar tales disposiciones, se observa que en la práctica no están siendo operativas como

respuesta integral y definitiva al desplazamiento forzado.

*“Muchas mujeres están resueltas a no volver porque las condiciones de donde vinieron no han mejorado; por el contrario, ayer pudimos ver en el taller que muchas no saben qué paso con su propiedad; muchas de las propiedades están tomadas por otras personas, están llenas de monte, y si retornan, tendrían ellas nuevamente la preocupación de volver a ser desplazadas, o se enfrentarían a otro tipo de problemas: que ya tienen 7 u 8 años que no van por la tierra, entonces no saben cómo están. Yo creo que eso es una estrategia, pero también es la incapacidad del gobierno de ejercer su función y de garantizarle los derechos a la gente, en este caso a las mujeres desplazadas”.*

*Red de Empoderamiento de mujeres de  
Cartagena y Bolívar  
Observatorio de los Derechos Humanos  
de la Mujeres en Colombia*

Son varios los factores que permiten sustentar las críticas a la política vigente, que no constituye una alternativa efectiva para solucionar el problema de tierras de la población desplazada y mucho menos de las mujeres en dicha situación.

En primer lugar, se vuelve a considerar a la población desplazada como un grupo más a ser incluido en el campo de los beneficiarios de los diferentes programas que el Estado ha diseñado para la población pobre y vulnerable, en general. Por ejemplo, el Artículo 4° del Decreto 1250 de 2004, establece que son beneficiarios del Subsidio Integral -que incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias que se requieran para ejecutar proyectos productivos viables de carácter empresarial, agropecuarios o agroindustriales-, las siguientes personas:

<sup>92</sup> El *Principio Rector de los Desplazamientos Internos* No. 29, en su segundo apartado señala: “Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades y posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”. Igualmente, el *Principio 2.2*, de los relativos a la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas aprobados en 2005, establece “Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo al regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho”.



1. Los hombres y mujeres campesino(a)s, y los que tengan la condición de jefes de hogar, que conformen un núcleo familiar, mayores de 16 años, que no sean propietarios de tierras, y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos en calidad de asalariados rurales, minifundistas o meros tenedores de tierra. *entregó en el período 2000-2004 sólo 19.600 hectáreas, que han beneficiado a 2.400 familias, es decir, sólo se ha tenido un cubrimiento poblacional del 1% sobre el total de familias que, en el mismo período, abandonaron sus propiedades. De ese total de hectáreas, apenas 3.400 corresponden a predios con extinción de dominio, entregados, definitivamente, por la Dirección Nacional de Estupecientes al INCODER*<sup>93</sup>.
2. Las personas o entidades objeto de los programas especiales establecidos por el Gobierno nacional, de conformidad con el Artículo 31, numeral 2, de la Ley 160 de 1994, en concordancia con los Decretos Reglamentarios números 2217 de 1996, 2666 de 1994, Artículo 3°, numeral 2, y con la Ley 387 de 1997, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan. En ninguna de las normas existentes en materia de protección y garantías para el acceso a tierras, se hace mención a la necesidad de dar prioridad a las mujeres en situación de desplazamiento. Se ignoran las condiciones de vulnerabilidad extrema en que se encuentran como víctimas del desplazamiento, y sobre todo, de la discriminación histórica por su condición de mujeres.
3. Los propietarios u ocupantes que deban ser reubicados por hallarse en zonas que requieran someterse a un manejo especial, o que sean de interés ecológico, siempre que tengan la calidad de sujetos de reforma agraria. Según información del Sistema RUT, dos de cada cinco mujeres reportaron ser propietarias de tierras abandonadas luego del desplazamiento<sup>94</sup>. Sin embargo, una de las mayores limitaciones para las mujeres, de acuerdo con lo señalado por ACNUR, es que *“con mucha frecuencia las mujeres, especialmente las mujeres cabeza de hogar, enfrentan limitaciones para acreditar su propiedad sobre las tierras y los inmuebles abandonados cuando buscan tener acceso a los programas de adjudicación”*<sup>95</sup>.
4. Los profesionales y expertos en ciencias agropecuarias seleccionados con arreglo al reglamento vigente. El subsidio a estos beneficiarios será equivalente al 70% del que se otorga a los campesinos.

Dentro de estos criterios de focalización de beneficiarios no se da ninguna prioridad a las personas en situación de desplazamiento forzado, quienes deben entrar a competir con las demás “categorías” establecidas en el Decreto, y tampoco se asigna a las mujeres ninguna prelación en la selección de beneficiarios de los subsidios integrales.

Recientemente la Contraloría General de la Nación presentó los siguientes datos: *“el INCODER*

En efecto, dado que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las mayores dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no tienen idea de la existencia de títulos o modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión tales como pago de servicios públicos o de impuestos, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos.

<sup>93</sup> Intervención del Vicecontralor General de la República, Luis Bernardo Enciso. Op.cit. Nota 33.

<sup>94</sup> Op. cit. Nota 69.

<sup>95</sup> Op. cit. ACNUR. Nota 22. Pág. 252.

En los casos en los cuales lo que había era una mera tenencia, las dificultades son aún mayores. En estas condiciones, las posibilidades de protección de la propiedad, así como de restitución o reparación, son muy limitadas.

En los casos en que se logre la titulación de tierras para la población en situación de desplazamiento, necesariamente deben ser tenidas en cuenta las condiciones de calidad y adaptabilidad de las mismas, para garantizar el óptimo desarrollo de los proyectos y emprendimientos de los beneficiarios de estos programas. De manera particular, se deben considerar las habilidades, experiencias e intereses de las mujeres, que son quienes aseguran el arraigo a la tierra.

*“Nosotros estábamos enseñados en nuestra tierra, a que nosotros sembrábamos una mata de plátano y por ahí a los seis meses, echábamos un poquito de abono y ya esperábamos la producción; estábamos enseñados a que rociábamos el terreno, sembrábamos el maíz, al mes y medio íbamos a limpiar, y a los tres meses a coger maíz. No teníamos que apocar, no teníamos que abonar, no teníamos que fumigar, no teníamos que hacer esas cosas. La tierra de nosotros era muy distinta a la de por aquí... por aquí se necesita mucho principal para poder cultivar. Y uno, si no tiene esas capacidades, siembra... y todo lo pierde; y como siempre nos ha tocado a nosotros, sembrar, y como no tenemos qué echarle, no tenemos principal para comprarle lo que se necesita, entonces los cultivos no nos dan. Lo que hacemos es trabajar para perder”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

En este marco de desprotección del derecho a la propiedad de las mujeres en situación de desplazamiento forzado en Colombia, la Ley de Justicia y Paz se ha convertido en un instrumento que contribuye a reforzar los altos niveles de impunidad que se registran en el país. Dicha ley ha sido criticada por la incompatibilidad con los estándares internacionales en términos de verdad, justicia y reparación.

Dada la insatisfacción con la ley, tanto en términos de garantías de los derechos de las víctimas como en cuanto a las disposiciones relativas a afectaciones particulares de las mujeres, la evaluación por parte del Observatorio coincide con la visión de diversas organizaciones nacionales e internacionales en el sentido de señalar que se trata de una ley que propicia la impunidad.

Al respecto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos advierte que *“faltan mecanismos adecuados para hacer efectivos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En particular, la Ley no exige la plena cooperación del desmovilizado con la justicia. La Ley no exige su contribución efectiva para el esclarecimiento de los hechos. No es posible hacer justicia ni garantizar la reparación sin esclarecer la verdad”* y puntualiza que *“Tampoco atiende suficientemente la situación particular de las mujeres, de niños y niñas, y de las minorías étnicas”*<sup>96</sup>.

Finalmente, es importante resaltar, en el marco de la política pública, la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones nacionales e internacionales relacionadas con la garantía de reparación de las víctimas del desplazamiento forzado.

La Procuraduría General de la Nación ha sugerido *“la conveniencia de que en la reglamentación de la Ley de Justicia y Paz se incluyan, como parte de la figura de “restitución”, disposiciones claras que permitan de manera segura y rápida, el proceso de devolución de sus tierras a las personas que fueron desplazadas de ellas como consecuencia de la acción de los actores armados violentos en medio de la guerra”*<sup>97</sup>.

En este mismo sentido, de acuerdo con las conclusiones del Seminario Internacional *“Territorio, Patrimonio y Desplazamiento”*, existe una gran expectativa en torno al cumplimiento de las funciones atribuidas por la Ley de Justicia y Paz Ley 975 de 2005- a la Comisión Nacional de Reparación

<sup>96</sup> Op. cit. Nota 24.

<sup>97</sup> Palabras del señor Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo José Maya Villazón, en el acto de instalación. Op.cit. Nota 33.

y Reconciliación, “lo cual es, a su turno, una invitación para que la Comisión, a despecho de las limitaciones existentes de todo tipo, especialmente presupuestales y normativas, vuelque todo su esfuerzo, su voluntad, su imaginación y su capacidad de decisión, para hacer oportunamente efectivos los derechos de todas las víctimas del conflicto armado, pero especialmente a quienes han padecido el desplazamiento forzado, y muy particularmente, a las mujeres y a los niños”<sup>98</sup>.

## 7.6 Derecho a la vivienda

En relación con las garantías para el ejercicio del derecho a la vivienda, por parte de la población desplazada, se han registrado avances en relación con la mejora de las condiciones de postulación, calificación y asignación de subsidios de vivienda de interés social rural y urbana, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 975 de 2004, 2100 de 2005 y 2675 de 2005.

De igual manera, se valoran positivamente los esfuerzos del Gobierno nacional, especialmente a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuanto a la asignación de subsidios de vivienda urbana para más de 19.000 hogares en situación de desplazamiento por valor de \$140.000 millones de pesos, en el año 2005.

Sin embargo, la cobertura de estos programas continúa siendo insignificante si se compara con la magnitud de la problemática del desplazamiento forzado, que afecta a una multitud de colombianos y colombianas en una gran proporción del territorio. De acuerdo con información del

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a diciembre de 2004, se habían asignado un total de 22.652 subsidios para vivienda de interés social urbana<sup>99</sup>; esta cifra corresponde al 6,3% de los hogares incluidos en el SUR a la misma fecha.

Igualmente, el Banco Agrario informa que en el periodo 2002 - 2005, 47.252 hogares en situación de desplazamiento de los cuales 26.860 tienen jefatura femenina, han sido beneficiados con subsidios de vivienda de interés social rural. El mismo Banco reporta que la demanda de subsidios para este periodo corresponde a 289.911 hogares, es decir se cubrió la demanda en un 16%.

*“Cuando entré a una pieza que me arrendaron en Bucaramanga y veía una cosa encima de la otra hasta el techo,... yo me paraba en la puerta a llorar. Después de que en mi casa cada cosa tenía su espacio, llegar uno y arrendar una pieza como quien tiene una bodega de cosas...”*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

La política adoptada por el Estado para dar cumplimiento a la obligación constitucional de asegurar el acceso a la vivienda digna de las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado, además de desconocer el deber de protección inmediato relacionado con el alojamiento transitorio o albergue temporal<sup>100</sup>, no ha consolidado una oferta institucional orientada a proveer soluciones definitivas en materia de vivienda.

<sup>98</sup> Conclusiones. Op.cit. Nota 33.

<sup>99</sup> Op. cit. Nota 38.

<sup>100</sup> El Principio Rector de los Desplazamientos Internos No. 18-2 establece que “Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados interno, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos:

alimentos esenciales y agua potable;

alojamiento y vivienda básicos;

vestido adecuado; y

servicios médicos y de saneamiento esenciales.

Igualmente el Artículo 20 del Decreto 2569 de 2000, dispone que “Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública.

Se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más.



*“Nosotros vivimos arrendando en una pieza de cartón. Nos tenían ahí, y la pieza no era más grande que la de ..., y nosotros éramos, mi papá, mi esposo, mi mamá, yo, mi hermano y una primita que siempre vivió con nosotros, y teníamos que enrollar un colchón para poder pasar, y cuando cerrábamos la puerta, entonces desenrollar el colchón, y en Bogotá, con ese frío... Había un espacio pequeñito, y ¿sabe lo que le tocó a mi papá? se fue a hacer un armario, para poder poner los morrales y las ollas, así como hizo..., de aquí hasta el techo, era el único espacio que había libre. Es que nosotros no teníamos ni siquiera ni entrada ni salida si no enrollábamos el colchón, nada. Para que quedara un pedacito teníamos que enrollar el colchón encima de la otra cama, y en una casa de cartón en Bogotá”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

El Gobierno nacional no ha adoptado las medidas necesarias para asegurar la superación de las condiciones de vulnerabilidad extrema en que se encuentran las personas desplazadas en la etapa de emergencia, mediante la provisión de alternativas de alojamiento temporal en condiciones dignas.

*“Las casas que nosotros teníamos en la variante eran unas carpitas; cogían un plástico y hacían una mamparita donde uno dormía. Pero todo el día uno se la pasaba así, tirado en la calle. Cuando se venía el agua, nosotros nos metíamos ahí en la noche. Había veces que uno no dormía, sino que uno le colocaba los tolditos ahí a los peladitos, metía los peladitos y uno se la pasaba ventiendo zancudos”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Caribe*

Las personas desplazadas, especialmente las mujeres, las niñas y los niños, están mayormente expuestas a la violencia intrafamiliar, el abuso sexual y las enfermedades infecto-contagiosas, entre otros factores propiciados por las condiciones de hacinamiento que deben sufrir, debido a la falta de alternativas y apoyo institucional en materia de vivienda.

*“Nosotros llegamos a una parte donde estuvimos en un sitio a campo abierto; no era en una casa, porque eran varias familias las que llegaban ahí. Vinimos de varias partes y nos quedamos ahí, y todas las que llegaban ahí, se quedaban ahí. Vivimos momentos muy difíciles, uhh... horribles, porque los aguaceros que pasábamos ahí, nos mojábamos, nos salía rasquiña, porque teníamos que bañar con agua sucia, aguas de esas encharcadas, en reposo, esa agua sucia donde metían ganado; con esa agua tuvimos rasquiña, tuvimos infecciones en la piel”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Caribe*

Según información del PMA, dos terceras partes de la población en situación de desplazamiento carece de viviendas provistas de la infraestructura mínima adecuada, y no tiene acceso a servicios sanitarios<sup>101</sup>.

*“Las viviendas donde estamos viviendo ahora, no son unas viviendas dignas para uno vivir. Porque yo por lo menos, yo no tenía casa, pero donde yo vivía era una casa, una casa que tenía servicios, tenía baño, tenía todo. Y aquí nosotros estamos viviendo como,... prácticamente, lo estamos haciendo por necesidad, pero estamos viviendo como unos animales, pues estamos viviendo en tierra, no tenemos baño, no tenemos alcantarillado, a veces no tenemos ni comida... Y sinceramente, la vivienda que nosotros estamos viviendo no es una vivienda digna, porque ya casi se nos está cayendo encima, son plásticos, son tablas que parecen hostias, se las están comiendo los comejenes. El agua es la que más ha ayudado ahora en este invierno a que se nos pudran más las casas. Ustedes van a nuestras casas y ven las rendijas, así que tiene uno que poner los plastiquitos, poner papeles, porque no tenemos dónde vivir ya,... ya casi estamos en la mera tierra. Y vivimos de a tres, cuatro familias en la misma casa.”*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Caribe*

La política basada en la promoción de subsidios familiares de vivienda de interés social rural y urbana, no ha sido adecuada ni suficiente. Se ha omitido la consideración de los compromisos

<sup>101</sup> Global ICP Project, *Informe sobre Colombia*, febrero de 2004.  
<http://www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpsurvey.nsf/wCountries/Colombia>

adquiridos nacional e internacionalmente, relativos a las garantías para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, y en particular, los relacionados con la adopción de medidas positivas que permitan el acceso de las mujeres a los diferentes programas dispuestos por el Estado<sup>102</sup>.

Siendo los subsidios el eje de la política en materia de vivienda, por lo menos se debería asegurar su efectiva operatividad y cobertura. Sin embargo, se han formulado serias críticas en razón del insuficiente monto asignado para las soluciones de vivienda y los largos periodos que transcurren entre el momento de la asignación del subsidio y su efectivo desembolso.

También se evidencia la falta de compromiso por parte de los entes territoriales en la destinación de aportes complementarios bien sea a través de más recursos, terrenos, legalización de predios, infraestructura de servicios públicos, materiales de construcción, etc., que garanticen el acceso de la población desplazada a soluciones de vivienda dignas y sostenibles.

El escaso monto del subsidio que se otorga a la población beneficiada por tal programa condiciona la elección del tipo y ubicación de la vivienda. En la mayoría de los casos, las viviendas que clasifican para ser adquiridas con tan mínimos recursos, están ubicadas en zonas marginales en las cuales existe alto riesgo de desastres naturales, limitadas posibilidades de adecuar la infraestructura de servicios públicos básicos, y mayor exposición a las

diversas amenazas para la integridad física y la salud.

El Estado colombiano no ha adoptado las disposiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en relación con la protección de la población en situación de desplazamiento, en especial de las mujeres, disponiendo lugares y condiciones dignas para la supervivencia, que además permitan el acceso a opciones de empleo, servicios de atención en salud, escuelas y otros servicios sociales.

En este aspecto, merece especial consideración la omisión, por parte del Estado, respecto de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC<sup>103</sup>, la CEDAW<sup>104</sup>, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>105</sup> y Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y Desplazados Internos<sup>106</sup>, relacionadas con el derecho a la vivienda como condición necesaria para el logro de un nivel de vida digno.

“Yo lo primero que recuerdo es, cuando nos mudamos al primer barrio, a nosotros nos tocó invadir ese lote. Entonces mi papá lo invadió y ahí paramos una ranchita con unos palitos y unos plásticos.... Entonces eso para mí, eso era trágico, era fatal, eso es lo que más recuerdo porque era..., no había luz, no había agua, era..., era demasiado horrible vivir así”.

Mujer en situación de desplazamiento  
Región Caribe

<sup>102</sup> Ver Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículos 2-2 y 11-1; CEDAW, Artículo 14-2-h, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, Principios 1-1, 18-2 y 29-1; Corte Constitucional *Sentencia T-602 de 2003* y *Sentencia T-025 de 2004*.

<sup>103</sup> PIDESC. Artículo 11: 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

<sup>104</sup> Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer: Artículo 14: h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

<sup>105</sup> Principio Rector No. 4-2: Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

<sup>106</sup> Principio Rector No. 18, antes descrito.

<sup>106</sup> Principio 8: Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada.

Los Estados deben adoptar medidas positivas para mejorar la situación de los refugiados y desplazados que no tienen viviendas adecuadas.

De acuerdo con la información retomada por UNIFEM en el documento “Género, desplazamiento y refugio: Frontera Colombia y Venezuela”<sup>107</sup>, la vulneración del derecho a la vivienda se evidencia en los datos presentados por CODHES: *“Ante la pérdida de la tierra y de la vivienda que les daba estabilidad, independencia, privacidad, las personas se encuentran ante la desprotección total. De la población desplazada, sólo el 10% cuenta con vivienda propia, el otro 90% ha tenido que ajustarse a las escasas alternativas que se le presentan: el 45% vive en arriendo, un 18% vive de la solidaridad de las redes sociales que encuentran en el lugar de llegada, el 14% establece su hospedaje a través de acciones de hecho (en zonas de invasión) pero con el riesgo de ser desalojados, y el 13% permanece en albergues temporales que les ofrece el gobierno local, generalmente en locaciones educativas, deportivas o comerciales, sin ninguna capacidad ni carácter habitacional digno”*.

La política pública en materia de vivienda no es consecuente con la dramática situación de la población en situación de desplazamiento forzado en el país, particularmente la de las mujeres.

Teniendo en cuenta que el 48% de las mujeres en situación de desplazamiento son quienes tienen la responsabilidad de llevar sobre sí los gastos del sostenimiento del hogar<sup>108</sup>, la escasa inversión pública en materia de vivienda las obliga a concentrar sus esfuerzos en este tema, en detrimento de la satisfacción de otras de sus necesidades básicas como salud, educación, recreación, etc.

Finalmente, la política pública en materia de vivienda, como en el resto de los derechos, continúa siendo una política uniforme, que se preocupa, sobre todo, por el aumento en las cifras

de cobertura de los subsidios (número de subsidios asignados, no necesariamente desembolsados), descuidando los principios de calidad y oportunidad de las soluciones de vivienda.

Tampoco considera la importancia de adecuar la oferta institucional en materia de soluciones temporales y definitivas de vivienda para la población en situación de desplazamiento, de acuerdo con su identidad cultural y desde las necesidades particulares.

## 7.7 Derecho a la participación

*“Uno allá por ser... por ser miembro de una junta de acción comunal, tenía que ser algo clandestino, que solamente supieran con los que uno estaba trabajando. Pero no es como por aquí las juntas de acción comunal que son algo libre, tienen personería jurídica, allá teníamos personería jurídica, mas teníamos que hacer eso como algo prohibido; una hacía las reuniones era a lo escondido. Para ir a la alcaldía a pedir alguna cosa, tenía uno que irse en un bus, el otro en otro y allá encontrarse a entrar a pedir algo. Como en ese tiempo que estábamos pidiendo la electrificación para allá para todas las casas en ese momento; entonces, de esa manera era que se trabajaba directamente para algo a beneficio de uno; tenía que hacerlo clandestino. Uno pertenecer a una junta de acción comunal era algo prohibido, porque supuestamente tenían nexos al uno estar organizado, casi directamente los que sabíamos que yo era presidenta, y teníamos una junta conformada de acción comunal, éramos casi la misma vereda. Yo no era tan visible en ese tiempo. El señor que nos asesoraba lo mataron, el que nos decía vayan y pidan...; y miren, lo mataron”*.

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Pacífica*

El Principio Rector de los Desplazamientos Internos No. 19 establece que en cualquier circunstancia *“se harán esfuerzos especiales por*

<sup>107</sup> UNIFEM, “Género, desplazamiento y refugio: Frontera Colombia y Venezuela”. Bogotá. Diciembre de 2005. Pág.51.

<sup>108</sup> Acción Social. Sistema Único de Registro. Acumulado Hogares donde aparece Jefatura femenina, a diciembre 31 de 2005. Fecha de reporte: Enero 3 de 2006.

asegurar la participación de la mujer en la planificación y distribución de los suministros básicos". Igualmente, el Principio No. 28 establece que "se harán esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su retorno o de su reasentamiento y reintegración". El Principio No. 29 señala que la población desplazada "Tendrá derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles...".

Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-025 de 2004, ordena expresamente al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada: "Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada, oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen, con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional, e informarles, mensualmente, de los avances alcanzados".

Señala, también, la Corte Constitucional, en relación con las garantías para la participación de las organizaciones de población desplazada en la definición y evaluación de las políticas públicas para su atención, que "es vital que se permita a quienes puedan verse afectados por una decisión, tomar parte en el proceso para su adopción".

En consecuencia, un aspecto que resulta transversal a la formulación, implementación y evaluación de la política, es la participación de las mujeres en los procesos de construcción de la misma, incorporando el enfoque de género.

Las mujeres enfrentan obstáculos culturales para posicionarse en los espacios políticos tradicionalmente ocupados por los hombres, debido a patrones de discriminación de género, inequidades en el acceso a la educación, desconocimiento de las dinámicas políticas en los espacios públicos, etc.<sup>109</sup>.

*"Bueno, realmente el desplazamiento de nosotras, principalmente el mío, se da debido a que uno era líder de un grupo de mujeres, en ..., y de pronto a los grupos armados no les interesa mucho que las mujeres estemos ahí como en ese plan de defender nuestros derechos, y por eso nos sacaron de las regiones. Además yo pertenecía a un partido político de izquierda, y por ese lado también influyó mucho que yo tuviera que salir de esta zona; y por otra parte también trabajaba en una entidad del Estado donde nos declararon que todos éramos, en una clínica, y nos dijeron que todos éramos colaboradores de la guerrilla y que la próxima vez nos tenían que ir... y comenzaron, a los unos a matarlos, y a los otros a amenazarlos,... y que tienen 24 horas, y arranque!... Y, pues uno generalmente piensa es en los hijos, y en defender su vida, porque después de muerto uno no vale nada".*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

Contrarrestar la falta de participación política de las mujeres, en el sentido electoral y representativo, requiere que se tomen medidas positivas para promover y capacitar a las mujeres en el ejercicio de tal derecho; y, además, que las mujeres que participan en política incorporen en sus programas el enfoque de género, para posicionar en la agenda institucional sus necesidades particulares.

Sin embargo, el Estado no ha promovido la participación de las mujeres en situación de desplazamiento. Si bien existen avances en la interlocución entre el Gobierno y las organizaciones de desplazados, es frecuente que las organizaciones de población desplazada tengan representación mayoritariamente masculina, y que este factor incida en la escasa si no nula consideración del enfoque de género en el diseño de la política.

En el seguimiento que el Observatorio ha realizado respecto de las garantías para el derecho a la participación de las mujeres desplazadas, se registran como constantes:

<sup>109</sup> Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y Corporación Sisma Mujer. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia "En Situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos". Bogotá, Colombia. 2002. Pág. 39.

- (i) que las mujeres encuentran mayores posibilidades de formación política y acceso a cargos de dirección en organizaciones de mujeres, que en las organizaciones mixtas;
- (ii) que en gran medida, sus dificultades para participar en organizaciones sociales están relacionadas con la responsabilidad que deben asumir con la generación de ingresos para el sostenimiento del hogar, y,
- (iii) que las mujeres que se integran a espacios participativos y representativos de personas desplazadas, lo hacen a nivel de base.

En concordancia con lo dispuesto en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, y siguiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional, se debe garantizar la participación de las mujeres en situación de desplazamiento forzado en los diversos espacios de definición, análisis y evaluación de la política pública de prevención y atención de esta problemática.

*“Voy a cumplir cinco años de desplazada y nunca conozco, a pesar de que yo he participado en la asociación y he participado como vicepresidenta de una asociación, y nunca, nunca en la vida, nos han dicho preséntense para tal cosa para los derechos. Al contrario, todas las cosas son negadas por parte de la Red de Solidaridad, porque nosotros, le he dicho: doctora, nosotros tenemos derecho a la salud, derecho al estudio, derecho a tal cosa; y son muchas las cosas que a nosotros nos niegan por medio de la Red de Solidaridad. Por medio de la Red de Solidaridad nos niegan los proyectos productivos. Otra vez vuelvo y le comento, entonces son muchos los eventos y son muchas las ayudas que nos ha negado el Estado a nosotros, y que sé que por medio de la Ley 387 tenemos derecho a todas esas cosas, pero nunca nos han hecho una invitación a decirnos a qué es lo que nosotros tenemos derecho”.*

*Mujer en situación de desplazamiento  
Región Andina*

El nuevo Plan Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado -Decreto 250 de 2005-, promueve la conformación de instancias de coordinación de la política en el ámbito regional y nacional, que necesariamente deben involucrar a la población desplazada en los procesos de construcción y puesta en marcha de la oferta institucional para su atención.

Dentro de los Principios Rectores del Plan está incluido el que dice así: *“La vinculación y activa participación de los desplazados, las organizaciones y asociaciones de población desplazada, en la gestión, formulación, desarrollo y seguimiento, es fundamental para el logro de los alcances y propósitos del presente Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada”.*

También establece que en la fase de estabilización socioeconómica *“se estimularán acciones para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de población en situación de desplazamiento, con el propósito de fomentar la participación y la gestión de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos y programas”.*

Igualmente, en este Decreto se definen las instancias encargadas de poner en marcha el Plan Nacional. Adicional al Consejo Nacional de Atención Integral y a los Comités Territoriales, se crean las Mesas de Trabajo y los Planes Integrales Únicos. De acuerdo con el Decreto *“estas instancias tienen una doble dinámica:*

- i) Actúan descentralizadamente para diseñar y operar los programas y proyectos, de acuerdo con las necesidades del contexto, a través de los Comités Territoriales, y,
- ii) Actúan centralizadamente para concertar y desarrollar las líneas de política, a través del Consejo Nacional”.



Con el Decreto 250 de 2005 se crean tres Mesas nacionales, una por cada fase de intervención: la Mesa Nacional de Prevención, la de Atención Humanitaria de Emergencia, y la de Estabilización Socioeconómica. Este mismo Decreto establece la Mesa de Fortalecimiento del proceso organizativo de la población desplazada, y añade que en todas las Mesas se promoverá la participación de los representantes de las organizaciones de población desplazada.

El propósito de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a organizaciones de población desplazada, según el Decreto 250, es el de *“hacer seguimiento y evaluación a la política de atención integral a la población desplazada, además de generar espacios, procesos de participación efectiva y oportuna en las instancias de coordinación, bajo el principio de intervención de la responsabilidad compartida. Serán responsables de esta Mesa las organizaciones de población desplazada, quienes elegirán, bajo sus propios criterios, los representantes que participarán en la Mesa, y elegirán, entre ellos, la secretaría técnica”*.

Es importante tener en cuenta que los principios y fundamentos para la participación de las organizaciones de población desplazada, tienen que verse reproducidos en el orden territorial. El mismo Decreto asigna a los Comités Territoriales la labor de coordinar el funcionamiento del SNAIPD en el ámbito local.

Establece el Decreto que los Comités *“se organizarán y operarán a través de Mesas de Trabajo Regionales o Comisiones Temáticas, compuestas por representantes institucionales y comunitarios”*.

Los Comités Territoriales son la instancia de definición, planeación, gestión y evaluación de los programas y proyectos en materia de prevención, atención y estabilización socioeconómica del desplazamiento forzado.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 7° de la Ley 387 de 1997, los representantes de la población desplazada hacen parte de los Comités

Municipales, Distritales y Departamentales, por tanto es preciso que se garantice su participación permanente y calificada en todas las sesiones.

Otro de los instrumentos prácticos para la formulación y análisis de la política que introduce el Decreto 250 de 2005, son los Planes Integrales Únicos. En ellos deben quedar consignadas todas las acciones dirigidas a prevenir y atender la problemática del desplazamiento forzado a nivel local, y en la medida en que estos se elaboran en el marco de los Comités Territoriales, necesariamente, la población desplazada, a través de sus representantes, debe incidir en la formulación.

Además, el mismo Decreto menciona que los Planes Integrales Únicos deben involucrar los planes de prevención, de contingencia para la emergencia, y los planes operativos de cada una de las entidades encargadas de la operación de la política y el desarrollo de los programas en el ámbito regional.

La creación y puesta en marcha de estas instancias e instrumentos representa un escenario clave para fortalecer a las organizaciones de población desplazada de forma que se asegure su efectiva incidencia en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública, y en los procesos de toma de decisiones que los afectan.

Para asegurar la efectiva incidencia de las mujeres en situación de desplazamiento forzado en la construcción de una política pública para su protección y atención, es preciso que se garantice la participación de éstas, en los espacios micro de toma de decisiones (Asambleas de familias desplazadas, Juntas de Acción Comunal, Mesas Regionales, Comités Municipales, Departamentales, y Distritales, etc.), de manera que sus requerimientos particulares en razón de sexo, edad, etnia y procedencia, sean trasladados a escenarios decisivos como las Mesas Temáticas Nacionales y el Consejo Nacional de Atención Integral al Desplazamiento Forzado.

Por lo tanto se debe asegurar la participación calificada y representativa de las mujeres en el marco de las sesiones de los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada. Igualmente, las necesidades de las mujeres deben ser incorporadas en las agendas sectoriales, a través de su efectiva intervención en las Mesas Temáticas Regionales y Nacionales en materia de Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia, Consolidación y Estabilización Socioeconómica y Generación de Ingresos.

## 8. Conclusiones

El desplazamiento causado por efecto de los conflictos armados no se dirige contra las mujeres por ser mujeres; sin embargo, las afecta de manera desproporcionada en razón de la histórica discriminación de la que han sido víctimas.

El Estado debe formular una política pública como medida de acción positiva para las mujeres en situación de desplazamiento, porque de lo contrario, estaría profundizando las condiciones de discriminación de la que son víctimas.

Ha sido difícil posicionar la concepción de que el desplazamiento forzado por la violencia es generado por la falla en el deber de protección del Estado, y por lo tanto, se deriva sobre éste, la obligación de adoptar medidas especiales para garantizar la realización y reparación de los derechos.

Más complicado aún, ha sido lograr que el Estado adopte una política pública específica para las mujeres, con enfoque diferencial según edad y etnia. En esta exigencia han sido valiosos los esfuerzos compartidos con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH, la Oficina del ACNUR, la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo.

Recogiendo la posición de la OACNUDH, el Observatorio insiste en que *“La ausencia de la definición de una política pública integral para la mujer desplazada, que incluya un enfoque diferencial, no permite atender adecuadamente sus necesidades específicas de asistencia y protección, especialmente contra la violencia y los abusos sexuales”*<sup>110</sup>.

La profundización de la discriminación y la mayor vulnerabilidad a la violencia, que el desplazamiento implica para las mujeres, obliga al Gobierno colombiano a cumplir con los tratados internacionales suscritos y ratificados relativos al tema, especialmente la Convención para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, en el Sistema Universal, y la *“Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer -Convención Belém do Pará-”* que prevén acciones positivas con el fin de superar la discriminación y avanzar en la eliminación de las violencias particulares contra las mujeres.

## 9. Recomendaciones

Es necesario exhortar al Gobierno colombiano a:

- Diseñar y poner en marcha de manera concertada con la sociedad civil, una política pública para las mujeres en situación de desplazamiento con enfoque diferencial según etnia y edad.
- Incorporar, en todo caso, el enfoque de género en el seguimiento y evaluación de la política pública existente en desplazamiento, dando cuenta de su efecto en los derechos de las mujeres.
- Hacer las modificaciones necesarias al marco jurídico de la Ley de Justicia y Paz, teniendo especialmente en cuenta los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las mujeres víctimas de desplazamiento, por parte de grupos paramilitares.

<sup>110</sup> Op. cit. Nota 23.



### 9.1 Aspectos que deben ser tenidos en cuenta para la formulación de la política pública

- Observación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como marco de interpretación de las normas a nivel interno, tal como lo señaló la Corte Constitucional colombiana al integrarlos al bloque de constitucionalidad, garantizando el desarrollo de los Principios que reconocen de manera particular los derechos de las mujeres.
- Integración de los estándares de género desarrollados en los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos de las mujeres, como fuente de las obligaciones del Estado. Se debe puntualizar en las obligaciones del Estado relativas a la prevención del desplazamiento y a la protección de las personas que se encuentran en tal situación. Temáticas como la asistencia humanitaria de emergencia, el albergue temporal y la asistencia psicológica y legal, cobran especial importancia en materia de la protección de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado.
- Consideración de las características de la población y las necesidades específicas por sexo, edad, etnia y procedencia, tanto en el diseño de los programas, como en el seguimiento de su aplicación. El Sistema Único de Registro debe ser transversal al enfoque de género en los formatos de toma de declaración para asegurar una definición de la oferta institucional acorde con la composición y requerimientos de los hogares inscritos.
- Fortalecimiento de los consultorios jurídicos con el propósito de garantizar una asesoría y asistencia legal a las personas en situación de desplazamiento forzado, especialmente a las mujeres que han sido víctimas de la violencia sexual.
- Formulación de medidas que aseguren plenamente la inscripción de las mujeres en el SUR, a través de la sensibilización y capacitación de los funcionarios encargados de tomar la declaración, y de quienes la valoran y deciden sobre la inclusión o no, en dicho sistema.
- Diseño de indicadores sectoriales diferenciados por sexo, edad y etnia, que permitan medir el impacto de las acciones institucionales orientadas a la estabilización socioeconómica, en términos de garantía del pleno ejercicio de sus derechos humanos, de acuerdo con los estándares internacionales.
- Adopción de las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y la asesoría a las víctimas de violación y otras formas de violencia sexual. Adicionalmente, las personas encargadas de la atención a la población en situación de desplazamiento deben estar capacitadas para orientar a las mujeres en temas como prevención y atención del VIH y otras ITS.
- Garantía del subsidio del costo de la canasta educativa para las niñas y niños en situación de desplazamiento, con el fin de asegurar, no sólo el acceso sino la permanencia, en condiciones de calidad, en el sistema educativo.
- Formación a docentes, en estrategias pedagógicas orientadas a atender las necesidades psicoafectivas de los niños y niñas en situación de desplazamiento, y garantizar la observancia de los principios de igualdad de trato y no discriminación en la comunidad educativa.

- Impulso de programas en educación formal, técnica o profesional, que garanticen la realización de las aspiraciones de las mujeres, y les permitan trascender los roles tradicionales de género.
- Aseguramiento de que los programas de capacitación laboral para las mujeres consideren sus habilidades, experiencias e intereses, y la asignación presupuestal suficiente para el financiamiento de las iniciativas productivas, garantizando acompañamiento y asesoría en las fases de planificación, ejecución y seguimiento de los proyectos.
- Protección del derecho a la propiedad y seguridad jurídica de la tenencia, brindando garantías especialmente a las mujeres que tienen dificultades para acreditar la propiedad sobre tierras e inmuebles. Igualmente, en los procesos de adjudicación de predios, debe ser considerada esta situación.
- Prioridad a las mujeres en situación de desplazamiento en la asignación de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbana. El monto del subsidio debe ser complementado con recursos de las entidades territoriales, de manera que puedan acceder a una solución de vivienda digna, en donde se eliminen las condiciones de vulnerabilidad y riesgo a las que están expuestas las mujeres, las niñas y los niños.
- Garantía de una plena participación de las mujeres en las instancias de planificación y seguimiento de la política pública de prevención y atención del desplazamiento forzado. Se debe privilegiar la participación de las mujeres en la formulación y seguimiento de los Planes Integrales Únicos, mecanismo que cuenta con presupuesto para su ejecución en el ámbito local.
- Creación y/o habilitación de espacios de interlocución con las entidades del SNAIPD para el diseño de Protocolos de Acción y/o Planes de Atención, para garantizar que los requerimientos específicos de las mujeres sean atendidos.
- Impulso de acciones efectivas para garantizar a las mujeres en situación de desplazamiento sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación por las violaciones a los derechos humanos de que han sido víctimas, especialmente en el actual proceso de negociación con grupos paramilitares.

## Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. agosto de 2002 agosto de 2004. ACNUR, Bogotá, 2004.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Las mujeres desplazadas: más obligaciones sobre sus hombros y pocas acciones específicas para la recuperación de sus derechos. Boletín de Prensa. ACNUR, Bogotá, marzo de 2006.
- BANCOLDEX. Circular Externa No. 10. Bogotá, diciembre de 2003.
- Bustillo, Juan Manuel. El derecho a la salud de los desplazados en Colombia: entre la formalidad y la realidad. RFM 19/20.
- CINEP, Justicia y Paz. "Deuda con la Humanidad. Paramilitarismo de Estado. 1988-2003". Banco de Datos de violencia política, Códice. Bogotá, diciembre de 2004.
- Comisión Colombiana de Juristas, Colombia 2005: Situación de derechos humanos y derecho humanitario. Bogotá, 2006.
- Conferencia Episcopal y CODHES. Desafíos para construir nación: El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995 - 2005. Bogotá, febrero de 2006.
- Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y Corporación Sisma Mujer. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, "En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos". Bogotá, 2002.
- Defensoría del Pueblo. Evaluación de la política pública de retornos. Bogotá, junio de 2005.
- Donny, Meertens. "Género, Desplazamiento y Derechos".
- Escuela Nacional Sindical. "Informe sobre la violación a los derechos humanos de los y las sindicalistas colombianos en el año 2005", Medellín, 2005.
- FINAGRO. Circular Reglamentaria VO 07. Marzo de 2003.
- González Vélez, Ana Cristina y De la Espriella, Adriana. Consultoría para el programa de salud reproductiva y desarrollo humano. Fundación Ford, Bogotá, junio de 2002.
- Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia. CEDE Universidad de los Andes, Bogotá, mayo de 2004.
- Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia, "En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos". Violencias Cruzadas. Informe Derechos de las Mujeres, Colombia, 2005. Red Nacional de Mujeres, Bogotá, 2005.
- Patridge, William. Ponencia en el Seminario Internacional "Territorio, Patrimonio y Desplazamiento", Bogotá, noviembre de 2005.
- Pedraza Palacios, Nubia. UNIFEM. "Género, Desplazamiento y Refugio. Frontera Colombia y Venezuela". Bogotá, diciembre de 2005.
- PROFAMILIA. Salud sexual y reproductiva en zonas marginales. Situación de las mujeres desplazadas. Bogotá, 2001.
- Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización Panamericana para la Salud (OPS). Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis sub-regiones del país. Bogotá, enero de 2006.
- Programa Mundial de Alimentos (PMA), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos. Bogotá, marzo de 2005.
- Punto de Encuentro. Documentos sobre democracia y paz. "Conflicto, desplazamiento y desalojo de tierras". Bogotá, marzo abril de 2005.

Restrepo, Olga Luz. "Ciudadanía, género y conflicto en pueblos indígenas". Ponencia en el Seminario Internacional en ciudadanía y conflicto, Bogotá, octubre de 2004.

Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), Informe presentado en audiencia ante la Corte Constitucional, SNAIPD, Bogotá, junio de 2005.

### **Documentos de los órganos internacionales de derechos humanos**

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), 1979.

E/CN.4/1998/53/Add.2. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Deng, Francis, 1998.

E/CN.4/2000/83/Add.1. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. "Misión de seguimiento en Colombia". Deng, Francis, 2000.

E/CN.4/2003/13. Comisión de Derechos Humanos, 59° periodo de sesiones. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 2003.

E/CN.4/2004/45/Add.2. Informe de la Relatora Especial de Educación de las Naciones Unidas. "Misión de seguimiento en Colombia", 1 a 10 de octubre de 2003. Febrero de 2004.

E/CN.4/2006/9. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. 20 de enero de 2006.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales (PIDESC),

### **Jurisprudencia**

Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

Corte Constitucional, Sentencia T-602 de 2003.

Corte Constitucional, Sentencia T-721 de 2003.

Corte Constitucional, Sentencia T-098 de 2002.

Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2001.

### **Normas nacionales**

Acuerdo 185 de 2000.

Acuerdo 244 de 2003.

Constitución Política.

Decreto 173 de 1998.

Decreto 2569 de 2000.

Decreto 951 de 2001.

Decreto 2007 de 2001.

Decreto 2562 de 2001.

Decreto 3222 de 2003.

Decreto 250 de 2005.

Directiva Ministerial 014 del 22 de abril de 2002.

Ley 387 de 1997.

Ley 782 de 2002.

Ley 812 de 2003.

Ley 975 de 2005

Decreto 4760 de 2005.

### **Páginas web**

CINEP, Justicia y Paz. Nos. 29, 30 y 31.

[www.nocheyniebla.org](http://www.nocheyniebla.org)

Global ICP Project, Informe sobre Colombia. Febrero de 2004.

[www.db.idpproject.org/Sites/IcpProjectDb/idpsurvey.nsf/wCountries/Colombia](http://www.db.idpproject.org/Sites/IcpProjectDb/idpsurvey.nsf/wCountries/Colombia)

Fundación Hemera, Periódico Virtual Actualidad Étnica,

[www.etniasdecolombia.org](http://www.etniasdecolombia.org)

## Siglas

La siguiente es la lista de siglas utilizadas en este documento:

ACNUR: Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados

ARS: Administradora del Régimen Subsidiado

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

BANCOLDEX: Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.

CEDAW: Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (acrónimo en Inglés)

CIAT: Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas.

CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular

CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DANE: Departamento Nacional de Estadística

ELN: Ejército Liberación Nacional

ENDS: Encuesta Nacional de Demografía y Salud

EPL: Ejército Popular de Liberación

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FINAGRO: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

ICRC: Comité Internacional de la Cruz Roja (acrónimo en Inglés)

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

IPS: Instituciones Prestadoras de Salud

ITS: Infecciones de Transmisión Sexual

MSD: Mujeres en Situación de Desplazamiento

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OPS: Organización Panamericana para la Salud

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PMA: Programa Mundial de Alimentos

RSS: Red de Solidaridad Social

RUT: Registro Único Tributario

SAT: Sistema de Alertas Tempranas

SISBEN: Sistema de Selección de Beneficiarios

SISDHES: Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado

SNAIPD: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

SUR: Sistema Único de Registro

UNIFEM: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres

VIH: Virus de Inmunodeficiencia Humana



Informe Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia 2006

*dos*

Las cifras del desplazamiento forzado de mujeres en Colombia  
durante el Gobierno de Uribe



El diagnóstico que se presenta en este capítulo es el resultado del ejercicio de análisis de los datos registrados entre enero de 2002 y diciembre de 2005, por los tres más importantes sistemas de información sobre población desplazada.

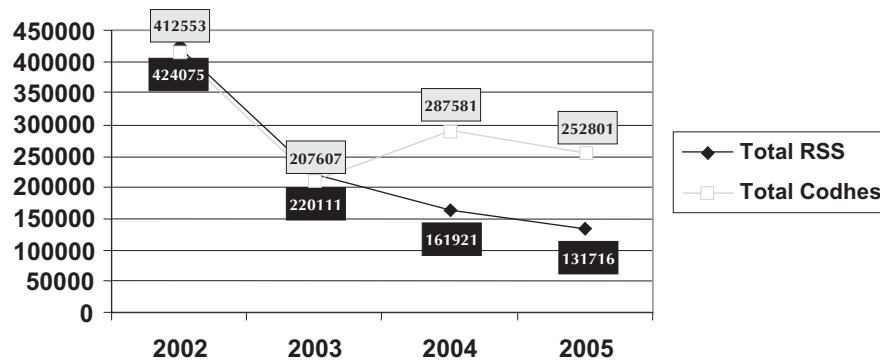
Del SUR, hoy bajo responsabilidad de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, se analizó la información disponible en la página web, con fecha de corte 3 de enero de 2006. Los datos del SISDHES, creado por CODHES, también fueron obtenidos a través de su página web. Por último, el Sistema RUT facilitó la información del cruce de 42 variables organizada según departamentos receptores y teniendo en cuenta el período de enero de 2002 a diciembre de 2005. Todas las cifras provienen de estas fuentes, a menos que se indique lo contrario. Todos los cálculos fueron realizados por el Observatorio de derechos humanos de las mujeres en Colombia.

Entre 1985 y 2005 el acumulado de población desplazada por la violencia en el país alcanza la cifra de 3.662.842 personas, según el estudio realizado por CODHES. El Gobierno, por su parte, reporta 1.716.662 personas entre 1995 y 2005<sup>111</sup>.

Durante el periodo 2002 - 2005, más de un millón de personas han sido desplazadas por la violencia en Colombia. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (antes Red de Solidaridad Social RSS-) reporta 937.823 personas en el SUR mientras que el SISDHES estima la cifra en 1.160.542. Esto representa una diferencia del 24% entre las dos fuentes en el periodo analizado. (Ver Tabla 1 y Gráfico 1)

En 2005, la brecha en las estadísticas de las dos entidades fue la más grande de los últimos 5 años, pues el SISDHES registró casi el doble (92%) de población desplazada que el SUR. El Gobierno y CODHES dieron cuenta de 131.716 y 252.801 personas desplazadas respectivamente<sup>112</sup>.

Gráfico 1. Desplazamiento 2002 - 2005

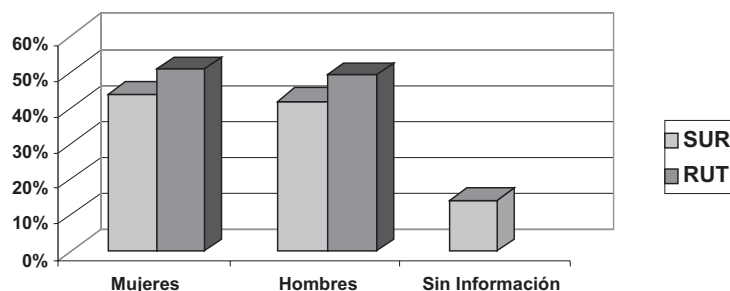


Fuente: SUR Corte: Enero 3 de 2006  
SISDHES. Corte: Octubre 26 de 2005

<sup>111</sup> Op. cit. Conferencia Episcopal y CODHES. Nota 2.

<sup>112</sup> Hay que tener en cuenta que la fecha de corte de CODHES es 30 de septiembre de 2005, es decir, aún no da cuenta de los desplazamientos ocurridos en los dos últimos meses del año.

**Gráfico 2. Población desplazada 2002 - 2005 según sexo**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006  
SUR. Corte: Enero 3 de 2006

### Composición por sexo del desplazamiento

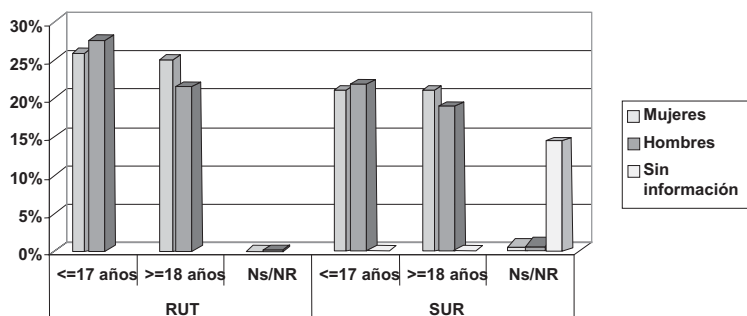
La información del SUR revela que en el periodo comprendido entre 2002 y 2005 fueron desplazadas 937.823 personas, de las cuales el 44% son mujeres y el 42% son hombres, y no tiene información sobre el sexo del restante 14% de la población. CODHES estima en 56% las mujeres en situación de desplazamiento, y el Sistema RUT calcula que son el 51%. (Ver Tablas 2 y 3. Ver Gráfico 2)

La población menor de 18 años constituye el grupo etáreo más grande dentro de la población

desplazada. El SUR reporta que el 43% de la población desplazada tiene entre 0 y 17 años, y el sistema RUT habla del 54%. Hay más hombres que mujeres dentro de la población menor de 18 años en situación de desplazamiento, mientras que en el grupo de los adultos se presenta la situación contraria. (Ver Tabla 4 y Gráfico 3)

Las mujeres, las niñas y los niños representan entre el 65,6% y el 78,4% de la población desplazada en el periodo 2002 - 2005, según cada fuente de información: la primera cifra tiene base en el SUR, y la segunda, en el Sistema RUT.

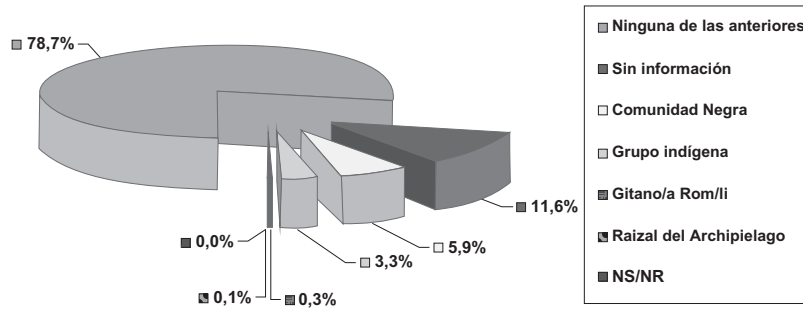
**Gráfico 3. Población desplazada 2002 - 2005 Según edad y sexo**



Fuente: SUR Corte: Enero 3 de 2006  
RUT Corte: Febrero de 2006

Las cifras del desplazamiento forzado de mujeres en Colombia durante el Gobierno de Uribe

**Gráfico 4. Total población desplazada 2002 - 2005 según étnia**



Fuente: SUR. Corte: Enero 3 de 2006

### Composición étnica del desplazamiento

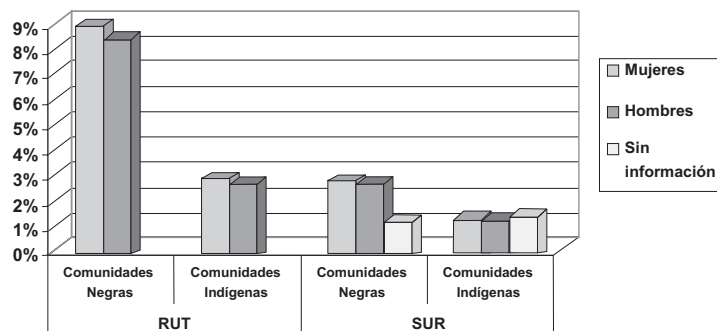
En el periodo comprendido entre 2002 y 2005, el SUR reportó 55.721 personas desplazadas pertenecientes a las comunidades negras de Colombia, que corresponden al 5,9% del total de población desplazada en este lapso.

Reportó 30.721 personas de los grupos indígenas (3,3%), 3.062 del pueblo Rom (0,3%), y 479 raizales (0,1%). (Ver Tabla 5 y Gráfico 4)

Las estadísticas varían drásticamente según la fuente. El Sistema RUT reporta casi 3 veces más población desplazada de la comunidad negra que el sistema de información gubernamental.

Los grupos indígenas también tienen mayor representación en la caracterización del RUT, con 1.5 más población que la que registra el SUR. (Ver Tabla 6 y Gráfico 5)

**Gráfico 5. Población negra e indígena desplazada 2002 - 2005, según sexo**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT, Fecha de corte: Febrero 2006 SUR. Corte: Enero 3 de 2006

Según lo reportado por el SUR, las mujeres representan el 43,5% de las personas desplazadas de la comunidad negra, el 51,8% de los raizales, el 50,6% del pueblo Rom, y el 31,9% de los grupos indígenas. Vale la pena aclarar que en esta colectividad hay un 37,6% de población cuyo sexo no se informa, lo que explicaría la diferencia<sup>113</sup>. (Ver Tabla 7)

### Jefatura de hogar

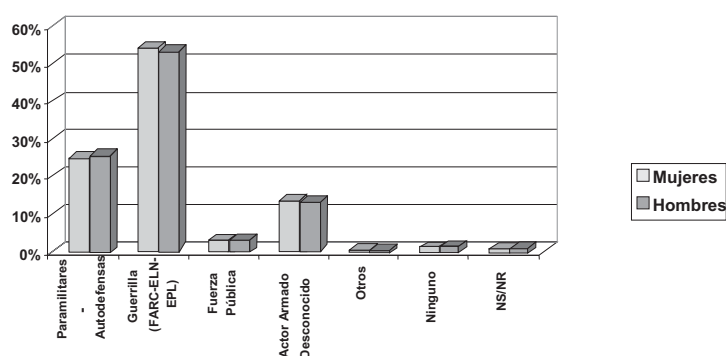
La jefatura femenina en hogares en situación de desplazamiento alcanzó el 42% en el periodo analizado según el SUR. Esto significa que 91.808 hogares conformados por 394.957 personas eran encabezados por una mujer (Ver Tabla 8). En el registro histórico del SUR se calcula que la jefatura femenina en hogares desplazados es del 39%, mientras que la tasa de jefatura femenina nacional, como ya se mencionó, es del 28,1%.

El Sistema RUT, por su parte, reporta una cifra superior a la oficial. Según la fuente, entre 2002 y 2005 el 45% de las mujeres eran cabezas de hogar. También representan el 73% de las/los cónyuges, y el 69% de las/los padres/madres y suegras/suegros de la población desplazada entrevistada.

### Actores que causaron el desplazamiento

Según el Sistema RUT, las guerrillas fueron los principales actores que causaron el desplazamiento en el periodo 2002 - 2005. Más de la mitad de la población desplazada responsabiliza a las FARC, al ELN y al EPL por la salida forzada. Los paramilitares-autodefensas expulsaron a una cuarta parte de la población desplazada y la fuerza pública contribuyó a la salida del 3.4% (Ver Tabla 9 y Gráfico 6)

Gráfico 6. Población desplazada 2002 - 2005. Actores que causaron el desplazamiento según sexo

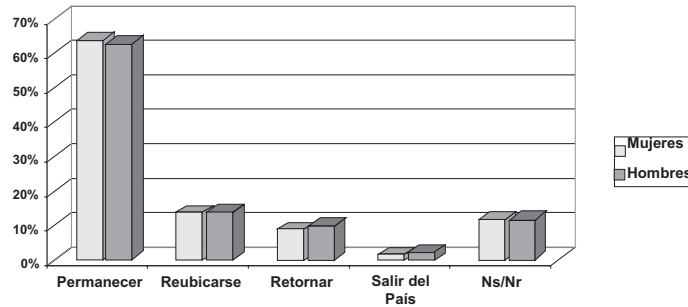


Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

<sup>113</sup> Fuente: Acción Social. SUR. Acumulado Hogares donde aparece Jefatura femenina (con y sin compañero), a diciembre 31 de 2005. Fecha de reporte: Enero 3 de 2006.

Las cifras del desplazamiento forzado de mujeres en Colombia durante el Gobierno de Uribe

**Gráfico 7. Población desplazada 2002 - 2005. Deseo de ubicación según sexo**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

### Deseo de ubicación

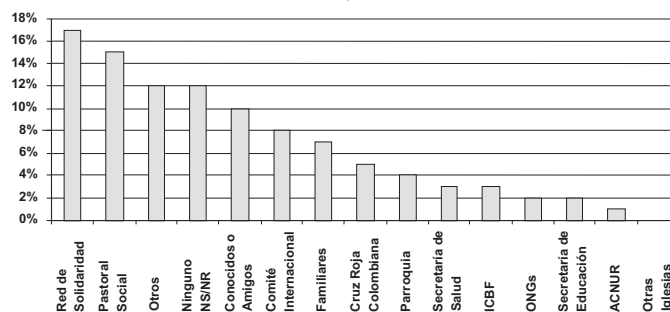
Del total de mujeres desplazadas, el 64% manifestó querer quedarse en el lugar al que llegaron después del desplazamiento. Sólo una de cada diez mujeres desea retornar al lugar del que fue desplazada. El 12% de ellas no sabe o no responde a la pregunta. (Ver Tabla 10 y Gráfico 7)

Las mujeres desplazadas tienen mayores deseos de permanecer y menores deseos de retornar, en comparación con los hombres. (Ver Tabla 11)

### Ayuda humanitaria recibida

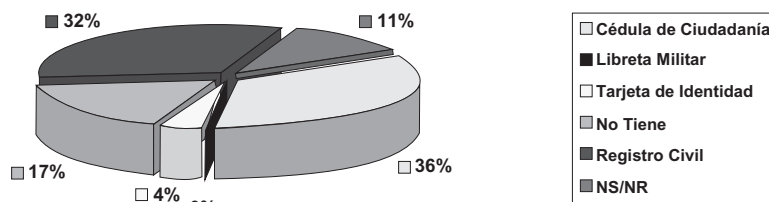
Las mujeres desplazadas registradas en el periodo 2002 - 2005 manifestaron que la Red de Solidaridad Social fue la principal proveedora de ayuda humanitaria. Mínimo el 17% de ellas, dijo haber recibido colaboración de esta entidad de carácter gubernamental. Le siguen, en estricto orden, la Pastoral Social de la región de llegada, otras organizaciones y/o personas no identificadas, personas conocidas o amigas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otras. (Ver Tabla 12 y Gráfico 8)

**Gráfico 8. Mujeres desplazadas 2002 - 2005 según Entidades que han brindado ayuda humanitaria**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

**Gráfico 9. Población Desplazada 2002 - 2005 registrada según Documento de Identidad.**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

### Personalidad jurídica

De las personas registradas en el Sistema RUT en el periodo 2002 - 2005, el 17,4% reportó no tener documento de identidad alguno al momento de la entrevista, el 35,2% tenía Cédula de Ciudadanía, el 32,4% tenía Registro Civil, y el 4% tenía Tarjeta de Identidad. El 11,1% no respondió a la pregunta. Más mujeres que hombres presentaron Cédula de Ciudadanía y Tarjeta de Identidad cuando suministraron la información, aunque con el Registro Civil se presentó la situación inversa. (Ver Tabla 13 y Gráfico 9)

En concordancia con lo anterior, el documento que más presentan las mujeres es la Cédula de

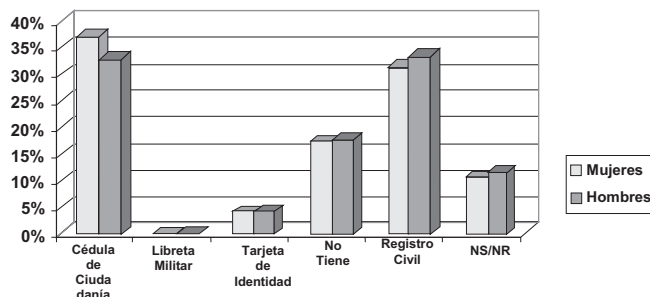
Ciudadanía (37%), seguido por el Registro Civil (31%). El 17% de las mujeres no presenta documento alguno de identidad, y no se tiene información del 11% de ellas.

El documento que más presentan los hombres es el Registro Civil, seguido por la Cédula de Ciudadanía. (Ver Tabla 14 y Gráfico 10)

### Derecho al trabajo y a la generación de ingresos

Antes del desplazamiento, las mujeres se dedicaban principalmente a las actividades del hogar (33%), a la agricultura (12%), a oficios varios y otros (17%), y al empleo doméstico (3%).

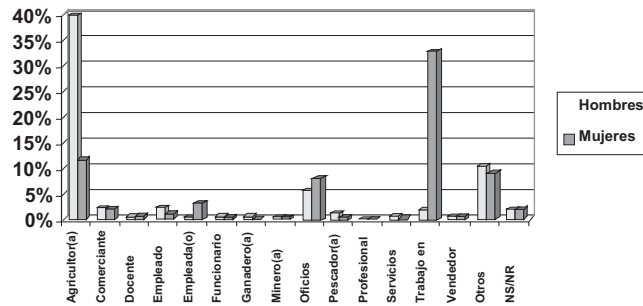
**Gráfico 10. Población Desplazada 2002 - 2005. Documento de identidad según sexo**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

Las cifras del desplazamiento forzado de mujeres en Colombia durante el Gobierno de Uribe

**Gráfico 11. Población desplazada 2002 - 2005 mayor de 10 años. Ocupación anterior según sexo**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

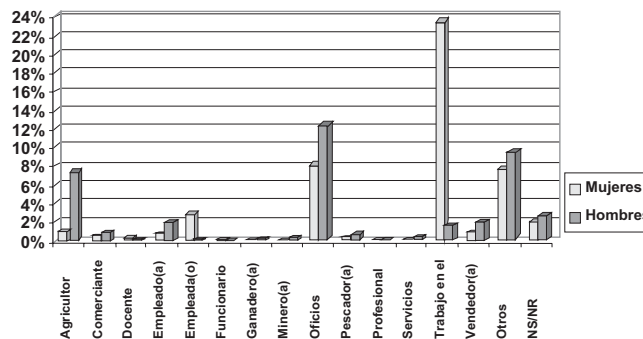
Los hombres se dedicaban a la agricultura (41%), a oficios varios y otros (16%), al empleo obrero (2%), y al comercio (2%). El 26% de las mujeres y el 28% de los hombres no trabajaban antes de salir de los lugares en los que residían. (Ver Tabla 16 y Gráfico 11).

Las actividades que antes del desplazamiento mostraban mayor participación femenina eran el trabajo en el hogar (95%), el empleo doméstico (92%), los oficios varios (61%), y la docencia (60%). Las actividades con mayor presencia masculina eran ganadería (83%), pesca (79%), agricultura (76%), y los servicios técnicos (76%). (Ver Tabla 17)

Después del desplazamiento, más de la mitad de la población se encuentra sin empleo, según el RUT. Las tasas de desempleo son considerablemente superiores a las que se presentan antes del desplazamiento, pues el 51,4% de las mujeres y el 59,4% de los hombres reportaron que no trabajaban, al indagar sobre la ocupación actual.

Las mujeres se encuentran dedicadas mayoritariamente a los trabajos del hogar (24%), a oficios varios y otros (16%), y al empleo doméstico (3%). Las actividades de los hombres incluyen los oficios varios y otros (22%), agricultura (8%), ventas ambulantes (2%), y empleo obrero (2%). (Ver Tabla 18 y Gráfico 12)

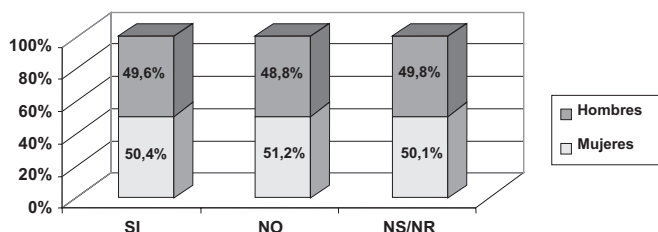
**Gráfico 12. Población desplazada 2002 - 2005 mayor de 10 años. Ocupación actual según sexo**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006



**Gráfico 13. Población desplazada 2002 - 2005.  
Distribución por sexo de la Asistencia escolar antes  
del desplazamiento**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

Las actividades que después del desplazamiento cuentan con mayor presencia de mujeres son el trabajo en el hogar (95%), el empleo doméstico (94%), la docencia (68%), y los cargos públicos (51%). (Ver Tabla 19)

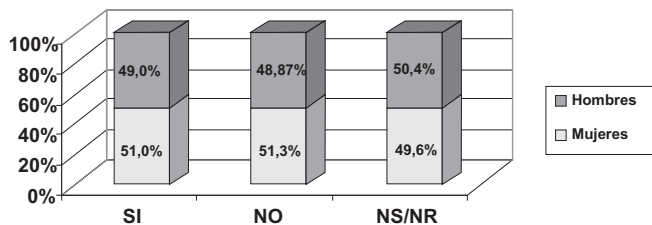
### Educación

Antes del desplazamiento, el 29% de las personas tenía acceso al sistema educativo. En este reducido grupo existía paridad entre mujeres y hombres. Sin embargo, entre las personas que no asistieron a la escuela antes del desplazamiento, son las mujeres quienes figuran en mayor proporción que los hombres. (Ver Tabla 20 y Gráfico 13)

Después del desplazamiento, disminuye al 12% el número de personas que asiste a la escuela. Nuevamente se repite la tendencia: aunque hay más mujeres que hombres en el grupo de quienes asisten a clases, también hay más mujeres en el grupo de personas que no están asistiendo a la escuela. (Ver Tabla 21 y Gráfico 14)

En particular, la situación de las mujeres es preocupante. Si bien antes del desplazamiento había un 29% de ellas que asistía a clase, ahora sólo lo hace el 12%. Si antes del desplazamiento no asistía un 48% de ellas, ahora es el 56% de mujeres quienes dejan de hacerlo. También aumentó el número de mujeres que no sabe o no responde

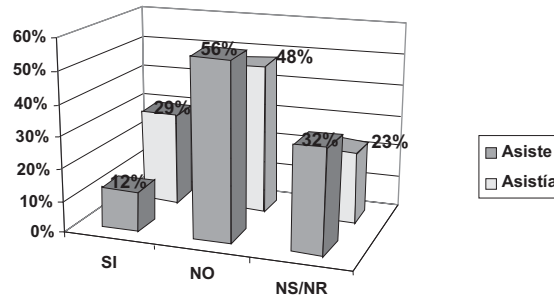
**Gráfico 14. Población desplazada 2002 - 2005.  
Distribución por sexo de la asistencia escolar  
después del desplazamiento**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

Las cifras del desplazamiento forzado de mujeres en Colombia durante el Gobierno de Uribe

**Gráfico 15. Mujeres desplazadas 2002 - 2005.  
Asistencia antes y después del desplazamiento**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

sobre su situación académica después del desplazamiento. (Ver Tabla 22 y Gráfico 15)

No existen diferencias significativas en los máximos niveles de escolaridad alcanzados entre mujeres y hombres. La mayoría de la población desplazada ha estudiado hasta la primaria, y cerca del 17% ha llegado a los estudios secundarios.

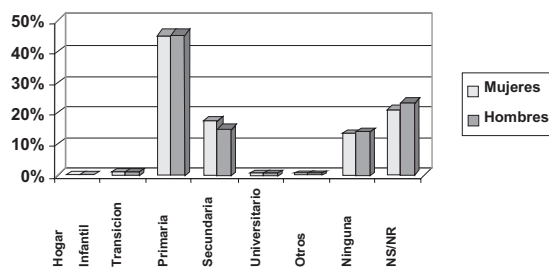
El 13,2% de las mujeres desplazadas no tiene ningún nivel de escolaridad. (Ver Tabla 23 y Gráfico 16)

Hay más presencia de mujeres que hombres en otros tipos de estudios (55%), en la secundaria (55%), y en la primaria (51%). (Ver Tabla 24)

### Tenencia de la Tierra

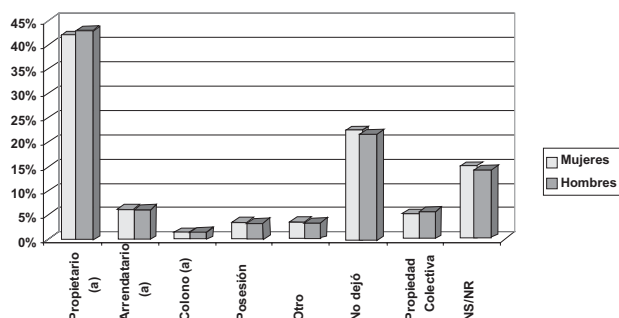
El Sistema RUT calcula que en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2005 fueron abandonadas 678.536 hectáreas. Dos de cada cinco mujeres desplazadas en tal periodo de tiempo reportó ser propietaria de la tierra abandonada por el desplazamiento.

**Gráfico 16. Población desplazada 2002 - 2005.  
Nivel de escolaridad según sexo**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

**Gráfico 17. Población desplazada 2002 - 2005. Modalidad de tenencia de la tierra abandonada con tierras según sexo**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

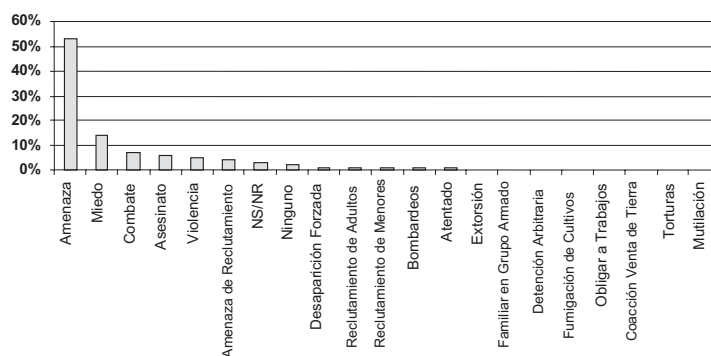
Una de cada cinco mujeres desplazadas expresó no haber dejado tierras abandonadas por el desplazamiento. (Ver Tabla 25 y Gráfico 17)

Según la modalidad de tenencia de la tierra, las mujeres eran arrendatarias en mayor proporción que los hombres (52%). La misma tendencia se da con la figura de la posesión y con otras formas de tenencia. (Ver Tabla 26)

### Motivos del desplazamiento

Las amenazas son la principal causa por la que las mujeres son expulsadas de sus hogares. El 56% de ellas reportó haber salido de su lugar de residencia por este motivo. Le siguen factores como el miedo (14%), los combates que se presentan cerca de los sitios que habitan (7%), y el asesinato de una persona cercana (6%). Entre otras variables de menor incidencia se encuentran las amenazas de reclutamiento, la desaparición forzada de un ser querido, el reclutamiento forzado de algún miembro de la familia, y los atentados contra la integridad personal. (Ver Tabla 27 y Gráfico 18)

**Gráfico 18. Mujeres desplazadas 2002 - 2005, registradas según Motivos de expulsión**



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

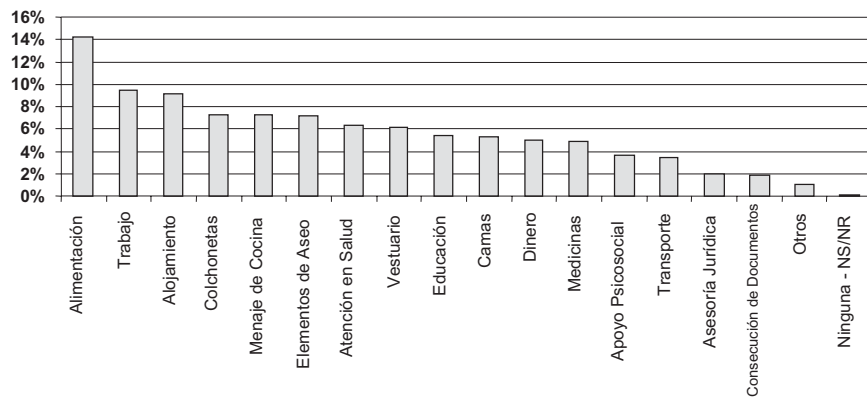
Las cifras del desplazamiento forzado de mujeres en Colombia durante el Gobierno de Uribe

### Principales necesidades de las mujeres desplazadas

Las personas desplazadas entrevistadas por el Sistema RUT expresaron que las necesidades que prioritariamente deben satisfacer las familias son la alimentación (14,3% de las mujeres), el trabajo

(9,5% de las mujeres) y el alojamiento (9,1% de las mujeres). La atención en salud, el vestuario y la educación fueron reportados por el 6,4%, el 6,2% y el 5,4% de las mujeres, respectivamente. (Ver Tabla 28 y Gráfico 19)

Gráfico 19. Mujeres desplazadas 2002 - 2005 registradas según Principales necesidades que tienen en la actualidad



Gráficos elaborados por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006





Informe Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia 2006



*anexas*

Tablas

## Tablas

Tabla 1. Población desplazada 2002 - 2005

Año	Total SUR	Total SISDHES	Diferencia	Diferencia %
<b>2002</b>	<b>424.075</b>	<b>412.553</b>	<b>-11.522</b>	<b>-3%</b>
<b>2003</b>	<b>220.111</b>	<b>207.607</b>	<b>-12.504</b>	<b>-6%</b>
<b>2004</b>	<b>161.921</b>	<b>287.581</b>	<b>125.660</b>	<b>78%</b>
<b>2005</b>	<b>131.716</b>	<b>252.801</b>	<b>121.085</b>	<b>92%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>937.823</b>	<b>1.160.542</b>	<b>222.719</b>	<b>24%</b>

Fuente: SUR. Corte: Enero 3 de 2006  
SISDHES. Corte: Octubre 26 de 2005

Tabla 2. Población desplazada 2002 - 2005, según sexo

Sexo	% SUR	% RUT
<b>Mujeres</b>	<b>44</b>	<b>51</b>
<b>Hombres</b>	<b>42</b>	<b>49</b>
<b>Sin Información</b>	<b>14</b>	

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006  
SUR. Corte: Enero 3 de 2006

Tabla 3. Población desplazada 2002 - 2005, según sexo

Año	Mujeres	Hombres	Sin Información
<b>2002</b>	<b>189.887</b>	<b>183.899</b>	<b>50.289</b>
<b>2003</b>	<b>94.686</b>	<b>90.062</b>	<b>35.363</b>
<b>2004</b>	<b>69.446</b>	<b>65.817</b>	<b>26.658</b>
<b>2005</b>	<b>56.823</b>	<b>53.684</b>	<b>21.209</b>
<b>TOTAL</b>	<b>410.842</b>	<b>393.462</b>	<b>133.519</b>

Fuente: SUR. Corte: Enero 3 de 2006

**Tabla 4. Población desplazada 2002 – 2005, según edad y sexo**

	Edad	% Hombres	% Mujeres	% Sin información
RUT	<b>&lt;=17 años</b>	<b>27,7</b>	<b>25,8</b>	
	<b>&gt;=18 años</b>	<b>21,4</b>	<b>24,7</b>	
	<b>Ns/Nr</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	
SUR	<b>&lt;=17 años</b>	<b>21,8</b>	<b>21,2</b>	<b>0,0</b>
	<b>&gt;=18 años</b>	<b>19,0</b>	<b>21,4</b>	<b>0,0</b>
	<b>Ns/Nr</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>14,2</b>

Fuente: SUR. Corte: Enero 3 de 2006  
RUT. Corte: Febrero de 2006

**Tabla 5. Población desplazada 2002 - 2005 según étnia**

Grupo Étnico	%
<b>Ninguna de las anteriores</b>	<b>78,7</b>
<b>Sin información</b>	<b>11,6</b>
<b>Comunidad Negra</b>	<b>5,9</b>
<b>Grupo indígena</b>	<b>3,3</b>
<b>Gitano/a Rom/li</b>	<b>0,3</b>
<b>Raizal del Archipiélago</b>	<b>0,1</b>
<b>NS/NR</b>	<b>0,0</b>

Fuente: SUR Corte: Enero 3 de 2006

**Tabla 6. Población negra e indígena desplazada 2002 - 2005, según sexo**

	Grupo Étnico	% Mujeres	% Hombres	% Sin información
RUT	<b>Comunidades Negras</b>	<b>8,7</b>	<b>8,2</b>	
	<b>Comunidades Indígenas</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	
SUR	<b>Comunidades Negras</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>0,9</b>
	<b>Comunidades Indígenas</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006 SUR. Corte: Enero 3 de 2006

Tabla 7. Población desplazada 2002 - 2005. Composición étnica según sexo

	% Mujeres	% Hombres	% Sin información	% TOTAL
Ninguna de las anteriores	50,4	48,4	1,2	100
NS/NR	52,5	47,5	0,0	100
Raizal del Archipiélago	51,8	48,2	0,0	100
Sin información	2,2	2,1	95,6	100
Grupo indígena	31,9	30,5	37,6	100
Gitano/a Rom/li	50,6	49,4	0,0	100
Comunidad Negra	43,5	40,9	15,6	100

Fuente: SUR. Corte: Enero 3 de 2006

Tabla 8. Población desplazada 2002 - 2005. Jefatura Femenina de hogar

	Número total mujeres	Número total hogares	Número hogares JF	Número personas JF	% Hogares JF / Total hogares
2002	189.887	92.667	39.181	183.683	42
2003	94.686	49.802	21.661	96.424	43
2004	69.446	41.875	17.502	64.989	42
2005	56.823	34.154	13.464	49.861	39
<b>Total 2002 - 2005</b>	<b>410.842</b>	<b>218.498</b>	<b>91.808</b>	<b>394.957</b>	<b>42</b>
<b>Total histórico RSS</b>	<b>707.905</b>	<b>390.384</b>	<b>150.671</b>	<b>676.648</b>	<b>39 %</b>

Fuente: SUR. Corte: Enero 3 de 2006

Tabla 9. Población desplazada 2002 - 2005. Actores que causaron el desplazamiento, según sexo

	Paramilitares - Autodefensas	Guerrillas (FARC-ELN-EPL)	Fuerza Pública	Actor Armado Desconocido	Otros	Ninguno	NS/NR
Mujeres	25,9%	54,1%	3,4%	13,8%	0,4%	1,4%	1,0%
Hombres	26,3%	54,0%	3,4%	13,6%	0,4%	1,5%	0,9%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 10. Población desplazada 2002 - 2005. Deseo de ubicación, según sexo

	Permanecer	Reubicarse	Retornar	Salir del País	Ns/Nr	TOTAL
Mujeres	63,8%	13,7%	9,0%	1,7%	11,9%	100%
Hombres	62,9%	13,8%	9,6%	1,8%	11,8%	100%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 11. Población desplazada 2002 - 2005. Distribución sexo según deseo de ubicación

	Permanecer	Reubicarse	Retornar	Salir del País	Ns/Nr
Mujeres	51%	50%	49%	49%	51%
Hombres	49%	50%	51%	51%	49%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 12. Mujeres desplazadas 2002 - 2005 según Entidades que han brindado ayuda humanitaria

Entidad	% Mujeres
Red de Solidaridad Social	17
Pastoral Social	15
Otros	12
Ninguno - NS/NR	12
Conocidos o Amigos	10
Comité Internacional Cruz Roja	8
Familiares	7
Cruz Roja Colombiana	5
Parroquia	4
Secretaría de Salud	3
ICBF	3
ONGs	2
Secretaría de Educación	2
ACNUR	1
Otras Iglesias	0

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 13. Población desplazada 2002 – 2005, registrada según Documento de Identidad.

<b>Cédula de Ciudadanía</b>	<b>Libreta Militar</b>	<b>Tarjeta de Identidad</b>	<b>No Tiene</b>	<b>Registro Civil</b>	<b>NS/NR</b>
35 %	0 %	4 %	17 %	32 %	11 %

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 14. Población desplazada 2002 - 2005. Documento de Identidad según sexo

	<b>Cédula de Ciudadanía</b>	<b>Libreta Militar</b>	<b>Tarjeta de Identidad</b>	<b>No Tiene</b>	<b>Registro Civil</b>	<b>NS/NR</b>	<b>TOTAL</b>
Mujeres	37%	0%	4%	17%	31%	11%	<b>100</b>
Hombres	33%	0%	4%	18%	34%	12%	<b>100</b>

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 15. Población desplazada 2002 - 2005. Distribución mujeres – hombres según Documento de Identidad

	<b>Cédula de Ciudadanía</b>	<b>Libreta Militar</b>	<b>Tarjeta de Identidad</b>	<b>No Tiene</b>	<b>Registro Civil</b>	<b>NS/NR</b>
Mujeres	54%	6%	51 %	50 %	49 %	48%
Hombres	46%	94 %	49 %	50 %	51%	52 %

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 16. Población desplazada 2002 – 2005, mayor de 10 años. Ocupación anterior según sexo

<b>Personas en edad laboral o productiva según sexo</b>	<b>Agricultor(a)</b>	<b>Comerciante</b>	<b>Docente</b>	<b>Empleado Obrero</b>	<b>Empleada(o) doméstico</b>	<b>Funcionario Público</b>	<b>Ganadero(a)</b>	<b>Minero(a)</b>	<b>Oficios Varios</b>	<b>Pescador(a)</b>	<b>Profesional</b>	<b>Servicios Técnicos</b>	<b>Trabajo en el Hogar</b>	<b>Vendedor Ambulante</b>	<b>Otros</b>	<b>NS/NR</b>	<b>No Trabaja</b>
Hombres	41%	2%	1%	2%	0%	0%	1%	0%	6%	1%	0%	1%	2%	1%	11%	2%	28%
Mujeres	12%	2%	1%	1%	3%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	0%	33%	1%	9%	2%	26%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 17. Población desplazada 2002 – 2005, mayor de 10 años.  
Distribución sexo según ocupación anterior

Personas en edad laboral o productiva según sexo	Agricultor(a)	Comerciante	Docente	Empleado Obrero	Empleada(o) doméstico	Funcionario Público	Ganadero(a)	Minero(a)	Oficios Varios	Pescador(a)	Profesional	Servicios Técnicos	Trabajo en el Hogar	Vendedor Ambulante	Otros	NS/NR	No Trabaja
Hombres	76%	53%	40%	69%	8%	48%	83%	45%	39%	79%	55%	76%	5%	47%	51%	49%	49%
Mujeres	24%	47%	60%	31%	92%	52%	17%	55%	61%	21%	45%	24%	95%	53%	49%	51%	51%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT, Fecha de corte: Febrero 2006

Tabla 18. Población desplazada 2002 – 2005, mayor de 10 años.  
Ocupación actual según sexo

Personas en edad laboral o productiva según sexo	Agricultor(a)	Comerciante	Docente	Empleado(a) Obrero(a)	Empleada(o) Doméstico	Funcionario Público	Ganadero(a)	Minero(a)	Oficios Varios	Pescador(a)	Profesional	Servicios Técnicos	Trabajo en el Hogar	Vendedor(a) Ambulante	Otros	NS/NR	No Trabaja
Mujeres	1%	1%	0%	1%	3%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	0%	24%	1%	8%	2%	51%
Hombres	8%	1%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	12%	1%	0%	0%	2%	2%	10%	3%	59%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT, Fecha de corte: Febrero 2006



Tabla 19. Población desplazada 2002 - 2005, mayor de 10 años.  
Distribución sexo según ocupación actual

	Agricultor (a)	Comerciante	Docente	Empleado(a) Obrero(a)	Empleada(o) Doméstico	Funcionario Público	Ganadero(a)	Minero(a)	Oficios Varios	Pescador(a)	Profesional	Servicios Técnicos	Trabajo en el Hogar	Vendedor(a) Ambulante	Otros	NS/NR	No Trabaja
Mujeres	13%	43%	68%	24%	94%	51%	27%	39%	42%	26%	36%	21%	94%	31%	47%	46%	49%
Hombres	87%	57%	32%	76%	6%	49%	73%	61%	58%	74%	64%	79%	6%	69%	53%	54%	51%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 20. Población desplazada 2002 - 2005. Distribución por sexo de la Asistencia escolar antes del desplazamiento

	% SI	% NO	% NS/NR
Mujeres	50,4	51,2	50,1
Hombres	49,6	48,8	49,9

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 21. Población desplazada 2002 - 2005. Distribución por sexo de la Asistencia escolar después del desplazamiento

	% SI	% NO	% NS/NR
Mujeres	51,0	51,3	49,6
Hombres	49,0	48,7	50,4

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 22. Mujeres desplazadas 2002 - 2005. Asistencia escolar antes y después del desplazamiento

	% SI	% NO	% NS/NR	% TOTAL
Asistía antes	29	48	23	100
Asiste ahora	12	56	32	100

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 23. Población desplazada 2002 - 2005. Nivel de escolaridad según sexo

	Hogar Infantil	Transición	Primaria	Secundaria	Universitario	Otros	Ninguna	NS/NR	TOTAL
Mujeres	0,09%	0,92%	45,96%	17,81%	0,42%	0,34%	13,24%	21,20%	100%
Hombres	0,12%	1,04%	45,85%	15,03%	0,45%	0,29%	13,83%	23,39%	100%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 24. Población desplazada 2002 - 2005.  
Distribución por sexo de los niveles escolares

	Hogar Infantil	Transición	Primaria	Secundaria	Universitario	Otros	Ninguna	NS/NR
Mujeres	45%	48%	51%	55%	49%	55%	50%	48%
Hombres	55%	52%	49%	45%	51%	45%	50%	52%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 25. Población desplazada 2002 - 2005.  
Modalidad de tenencia de la tierra abandonada con tierras, según sexo

	Propietario (a)	Arrendatario (a)	Colono (a)	Posesión	Otro	No dejó	Propiedad Colectiva	NS/NR	TOTAL
Mujeres	42,3%	6,3%	1,4%	3,6%	3,6%	22,4%	5,6%	14,8%	100%
Hombres	42,9%	6,1%	1,4%	3,6%	3,6%	21,8%	6,0%	14,6%	100%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT. Fecha de corte: Febrero de 2006

**Tabla 26. Población desplazada 2002 - 2005.  
Distribución por sexo según modalidad de tenencia de la tierra abandonada**

	Propietario (a)	Arrendatario (a)	Colono (a)	Posesión	Otro	No dejó	Propiedad Colectiva	NS/NR
Mujeres	50%	52%	50%	51%	51%	51%	49%	51%
Hombres	50%	48%	50%	49%	49%	49%	51%	49%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT, Fecha de corte: Febrero 2006

Tabla 27. Mujeres desplazadas 2002 - 2005,  
registradas según motivos de expulsión

<b>Motivo</b>	<b>% Mujeres</b>
Amenaza	53
Miedo	14
Combate	7
Asesinato	6
Violencia	5
Amenaza de Reclutamiento	4
NS/NR	3
Ninguno	2
Desaparición Forzada	1
Reclutamiento de Adultos	1
Reclutamiento de Menores	1
Bombardeos	1
Atentado	1
Extorsión	0
Familiar en Grupo Armado	0
Detención Arbitraria	0
Fumigación de Cultivos	0
Obligar a Trabajos	0
Coacción Venta de Tierra	0
Torturas	0
Mutilación	0

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

Tabla 28. Mujeres desplazadas 2002 – 2005, registradas según principales necesidades que tienen en la actualidad

<b>Necesidades</b>	<b>%Mujeres</b>
Alimentación	14,3%
Trabajo	9,5%
Alojamiento	9,1%
Colchonetas	7,3%
Menaje de Cocina	7,3%
Elementos de Aseo	7,1%
Atención en Salud	6,4%
Vestuario	6,2%
Educación	5,4%
Camas	5,3%
Dinero	5,1%
Medicinas	4,9%
Apoyo Psicosocial	3,7%
Transporte	3,4%
Asesoría Jurídica	2,0%
Consecución de Documentos	1,8%
Otros	1,1%
Ninguna - NS/NR	0,1%

Tablas elaboradas por el Observatorio con base en información del Sistema RUT.  
Fecha de corte: Febrero de 2006

**Tabla 29. Número de mujeres incluidas recibidas por Departamento, según composición étnica, 2005**

	0 a 4	5 a 9	10 a 14	15 a 17	18 a 59	>= a 60	Sin Información	Total
Amazonas	5	8	1		23			37
Antioquia	678	781	659	386	2.413	206	808	5.931
Arauca	127	103	99	51	339	29	43	791
Atlántico	289	267	257	127	964	75	7	1.986
Bogotá	985	989	865	519	3.659	265	21	7.303
Bolívar	454	447	381	200	1.392	106	76	3.056
Boyacá	61	63	49	29	194	10		406
Caldas	44	42	52	19	183	12	4	356
Caquetá	309	353	246	122	891	48	8	1.977
Casanare	52	57	48	23	139	7	2	328
Cauca	124	144	141	73	593	54	44	1.173
Cesar	457	445	428	166	1.312	110	29	2.947
Chocó	69	60	58	25	199	16	1103	1.530
Córdoba	274	282	234	125	906	60	13	1.894
Cundinamarca	290	307	271	142	1.028	73	15	2.126
Guainía	15	16	10	4	35	3		83
Guajira	169	188	192	97	569	50	38	1.303
Guaviare	102	70	59	39	221	9	1	501
Huila	283	336	329	146	975	61	27	2.157
Magdalena	325	309	302	162	1.324	92	38	2.552
Meta	247	322	258	129	925	70	94	2.045
Nariño	220	207	190	97	692	56	51	1.513
Norte de Santander	222	244	256	105	709	47	36	1.619
Putumayo	328	278	251	150	921	60	1	1.989
Quindío	113	119	99	64	388	26	2	811
Risaralda	152	161	173	65	577	55		1.183
San Andrés								0
Santander	352	341	258	151	1203	81	16	2.402
Sin Información	9	20	9	5	35			78
Sucre	377	391	380	191	1.384	120	39	2.882
Tolima	165	147	147	88	533	42	94	1.216
Valle	283	355	306	190	1.244	115	19	2.512
Vaupés	21	12	15	7	37	2	2	96
Vichada	7	6	2	3	22			40
<b>TOTAL</b>	<b>7.608</b>	<b>7.870</b>	<b>7.025</b>	<b>3.700</b>	<b>26.029</b>	<b>1.960</b>	<b>2.631</b>	<b>56.823</b>

Fuente: Sistema Único de Registro, SUR  
Fecha de reporte: Enero 3 de 2006

