

**BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE  
PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER  
DESPLAZADA Y DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA  
SOCIOPOLÍTICA CONTRA LAS MUJERES LÍDERES DE  
POBLACIÓN DESPLAZADA; EN EL MARCO DE LAS  
ÓRDENES PROFERIDAS POR LA HONORABLE CORTE  
CONSTITUCIONAL EN EL AUTO 092 DE 2008 Y  
SIGUIENTES**

Marzo de 2011



# **INFORME DE LA MESA DE SEGUIMIENTO AL AUTO 092 DE 2008**

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	6
1. Estado del arte en relación con el Programa .....	8
2. Respuesta institucional frente a las obligaciones emanadas de los autos.....	10
3. Persistencia y recrudecimiento de los presupuestos fácticos reconocidos por la Corte Constitucional en los diferentes autos en lo relacionado con participación y prevención ...	30
4. Conclusiones y recomendaciones .....	41



## Introducción

La Mesa Nacional de seguimiento al Auto 092 de 2008, conformada con ocasión de la invitación efectuada por la Corte Constitucional a las organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento forzado, organizaciones de mujeres y, de derechos humanos y paz para participar en el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en los autos 092 y 237 de 2008, y en particular las referidas al diseño e implementación de los trece (13) programas, ha trabajado desde junio de 2008 en un proceso participativo orientado a: 1. Aportar propuestas y lineamientos en el marco del proceso de diseño de los 13 programas, 2. Realizar el seguimiento al diseño e implementación de los programas en mención, 3. Hacer seguimiento del cumplimiento de las dos presunciones constitucionales.

Vale la pena recordar la contribución de la Mesa Nacional de seguimiento al Auto 092 de 2008 (en adelante la Mesa) a través de la construcción participativa de los “Lineamientos para un Plan Integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”, que fueron adoptados formalmente por la Corte Constitucional en el Auto 237 de 2008. Asimismo, la Mesa ha contribuido con información y documentos de análisis sobre la valoración del nivel de incorporación de los lineamientos en las propuestas de programa presentados por el Gobierno Nacional ante la Corte Constitucional, y ha realizado propuestas de políticas públicas para su protección y atención.

La Mesa de seguimiento presenta un informe de balance con el fin de brindar información sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucionales por parte del Gobierno Nacional, respecto al cumplimiento de las órdenes de los autos 092 y 237 referentes a la política pública para mujeres en situación de desplazamiento, en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004; en esta ocasión se ha seleccionado para el análisis la formulación e implementación del *Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada* (en adelante el Programa), como muestra de la dinámica de política pública de atención y protección de derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Para hacer el análisis de este Programa se parte de entender que la prevención del riesgo y la protección de las mujeres líderes de la población desplazada, son condiciones sin las cuales no se puede ejercer de manera plena el derecho a la participación en los diferentes escenarios de exigibilidad de derechos.

Para la realización de este informe se acudió a la experiencia del trabajo de las organizaciones que componen la Mesa, se realizaron entrevistas con organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento forzado, organizaciones acompañantes y entidades del Estado<sup>1</sup>; así como la revisión documental, entre la que se destacan: a. Las respuestas sobre derechos de petición entregadas por tales instituciones b. El informe del cumplimiento del Auto 092 de 2008 entregado por el gobierno el 30 de octubre de 2009.

Este informe cuenta con cuatro partes. La primera es un estado del arte del diseño del Programa atendiendo a los elementos mínimos de racionalidad que debe tener cada uno de los incluidos en el Auto 092.

La segunda, está dirigida a hacer un balance en la respuesta institucional frente a las obligaciones emanadas de los autos 092 y 237 de 2008, en particular las referidas a los mínimos de racionalidad.

La tercera parte del documento muestra la permanencia y recrudecimiento de los riesgos a mayor exposición a la violencia política y social contra las mujeres que lideran procesos participativos u organizaciones de mujeres desplazadas, así como la mayor exposición a la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación.

Finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones para optimizar el estado actual del diseño del Programa; con ello se busca contribuir al mejoramiento de las acciones que deben dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, y de la política pública de desplazamiento.

---

<sup>1</sup> Se entrevistaron a funcionarias de Acción Social y del Ministerio del Interior, que están a cargo de este programa.

## 1. Estado del arte en relación con el Programa

Con el fin de enfocar el balance que este documento presenta, en el siguiente apartado se hace una síntesis de las órdenes dadas por la Corte Constitucional a las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada —SNAIPD— para superar el Estado de Cosas Inconstitucional persistente en Colombia, en lo relacionado con la política pública de desplazamiento forzado y específicamente con la superación de los factores diferenciales que vulneran a las mujeres en las diferentes etapas del desplazamiento forzado.

### 1.1 Lineamientos aprobados por la Corte Constitucional para la implementación del Programa

Como parte del seguimiento hecho por la Corte Constitucional en el marco de la política pública de desplazamiento forzado, esta institución ha promulgado diferentes autos en los que se ha ocupado de los vacíos normativos y fácticos que enfrenta la implementación de dicha política. En 2004 mediante la sentencia T-025 se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, en razón a que *“las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”*. En el seguimiento a esta Sentencia, la Corte Constitucional ha derivado un conjunto de autos entre los cuales se encuentran: el Auto 092 de 2008 relacionado con los derechos de las mujeres, los riesgos y facetas específicas que afrontan en el marco del conflicto armado; el Auto 237 de 2008 en donde la Corte Constitucional, tras evaluar el informe de cumplimiento al Auto 092 entregado el 6 de septiembre de 2008 por el director de Acción Social como coordinador del SNAIPD, se ordenó *“adoptar formalmente los “Lineamientos para un Plan Integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”, en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas”* que habían sido entregados por las Organizaciones de la Sociedad civil a la Corte Constitucional. En este sentido el Alto Tribunal declaró como obligatoria la inclusión de estos lineamientos en la formulación de cada uno de los programas que buscan garantizar los derechos de las mujeres desplazadas.

Específicamente, para el caso del Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada, los lineamientos que deberían ser adoptados tienen dos objetivos específicos a cumplir: 1. Garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad de las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos y 2. Promover el derecho a la participación de las mujeres desplazadas en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de

las mismas; así como a participar en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país<sup>2</sup>.

A continuación se sintetiza la valoración hecha por la Mesa sobre el cumplimiento de este Programa hasta octubre de 2009.

## 1.2 Avances y estancamientos identificados por la Mesa hasta Octubre de 2009

A octubre de 2009 se encontró que el diseño del Programa del que trata este balance, no había sido llevado a cabo en su totalidad con los parámetros exigidos por la Corte en el Auto 092 y, que fueron reiterados en el Auto 237; por el contrario, la propuesta considerada y presentada por el Gobierno Nacional a través de Acción Social se limitaba en el tema de prevención de riesgo, a reiterar la oferta institucional existente sin ningún sentido preventivo para las mujeres en situaciones de riesgo y sin ninguna consideración diferencial a los roles que desempeñan como mujeres y en algunos casos como mujeres líderes.

En relación con el tema de participación, la propuesta hecha por el gobierno se enmarca en dos líneas específicas; una de fortalecimiento a los procesos y mecanismos de participación de las mujeres desplazadas y otra, a la participación de las organizaciones de población desplazada. En este sentido, la Mesa de seguimiento al Auto señaló que dicha propuesta se limitaba a fortalecer a las organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento sin abordar otro de los flancos críticos de exclusión de las mujeres desplazadas, como lo es su participación en el interior de las organizaciones mixtas de población desplazada.

En este mismo informe la Mesa de seguimiento concluyó que a la fecha la propuesta de Programa no estaba completa, al no responder a los criterios mínimos de racionalidad ordenados por la Corte Constitucional, además de carecer de un enfoque diferencial hacia las mujeres *“el programa no fue diseñado en forma específica atendiendo a la realidad fáctica descrita en el Auto, sino que se conformó con dos componentes: una remisión al programa de protección ya existente, y una adaptación de una estrategia ya diseñada a nivel de Acción Social para promover la participación efectiva de la población desplazada en general”* y no ser idóneo: carecía de presupuesto propio y no existían claros mecanismos de coordinación interinstitucional.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Auto 237 de 2008. Propuesta de lineamientos al Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada.

## **2. Respuesta institucional frente a las obligaciones emanadas de los autos.**

La orden expresa de la Corte en cuanto al diseño e implementación de los programas está dirigida a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Para efectos de la respuesta a estas órdenes el gobierno creó mesas institucionales que para el caso del Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada, las conforman además Acción Social y el Ministerio del Interior y de Justicia.

A estas instituciones se les consultó<sup>3</sup> para el desarrollo de este informe con el fin de actualizar el estado de la implementación del mencionado Programa y hacer seguimiento a los vacíos y puntos de quiebre encontrados en el informe anterior.

2.1 Respuesta institucional<sup>4</sup> a las órdenes de la Corte Constitucional en relación con el Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada.

### 2.1.1 Consideraciones frente al cumplimiento de los mínimos de racionalidad

La Mesa señala su preocupación porque dos años después de la expedición de las órdenes contenidas en el Auto 092 de 2008, hasta el momento no se ha logrado concluir la fase de formulación de tal manera que se cumpla con los criterios mínimos de racionalidad.

La Mesa valora de manera positiva que se esté dando cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional de generar espacios participativos con las mujeres líderes y víctimas para la construcción de los planes operativos regionales. Sin embargo, la Mesa quiere hacer la salvedad de que la información consignada en este aparte y en el correspondiente a la intervención del Ministerio del Interior y de Justicia en lo relacionado con el componente de prevención, no pudo ser constatada con el total de las mujeres y las organizaciones que hicieron parte del proceso que informa Acción Social; únicamente fue posible hacerlo con la Mesa de seguimiento

---

<sup>3</sup> Se les solicitó a través de derechos de petición información sobre el cumplimiento del programa; de igual manera, se les solicitó un espacio de interlocución con cada una de ellas, en las que se indagó sobre temas puntuales relacionados con los elementos mínimos de racionalidad y con sus obligaciones específicas en el marco del cumplimiento a lo ordenado por la Corte.

<sup>4</sup> Para el caso de Acción Social, se realizó una entrevista con Andrea Taje y Ángela del Pilar Gómez funcionarias de la Unidad de desarrollo de Política Pública de Acción Social. Para la consecución de la información por parte del Ministerio del Interior, se tuvo una reunión con Liliana Guzmán y se obtuvo respuesta al derecho de petición elevado ante esta Institución.

de Bolívar, quien manifestó que en efecto el 30 de noviembre de 2009 se llevó a cabo una reunión con Acción Social Nacional, y se preparó colectivamente un documento para el programa de protección, el cual tenía pretensiones de convertirse en el programa nacional; las mujeres insistieron que ese plan debía ser consultado en otras regiones dado que los contextos son distintos. Posterior a esta jornada se consolidó el compromiso de devolver el documento a las mujeres, acción que hasta hoy no se conoce.

Uno de los obstáculos que señala el Ministerio en cuanto a la implementación de este Programa es la dificultad que tienen para que las autoridades hagan una lectura diferente del riesgo que enfrentan las mujeres y puedan con ello implementar acciones de prevención; no obstante, esto no se muestra en la estrategia del componente pues no hay ninguna inclusión ni en recursos, ni en actividades dirigidas a transformar la fuerza pública, los funcionarios (as) y a todas las personas que intervienen en la interpretación y análisis de los riesgos de seguridad para las mujeres.

#### *1. Especificidad individual del Programa*

La valoración de la orden específica de la Corte en el Auto 092 no se ha cumplido porque no hay un programa específico para mujeres desplazadas, sino que, se incluyeron como beneficiarias en el Programa de Protección de Población Desplazada del Ministerio del Interior y de Justicia.

Si bien, el Programa se ha denominado como prevención del riesgo, el Auto 092 plantea como problemática situaciones en las que además de la prevención es necesaria la protección para las mujeres. En los lineamientos entregados por las organizaciones de mujeres se deduce que en el Programa se debe ir más allá de la prevención, es decir, que debe contemplar una estrategia de protección para garantizar el goce efectivo de los derechos de las mujeres desplazadas. Así, por ejemplo, el objetivo trazado para este Programa es el de *“Garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad de las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos”*.

La Mesa insiste en que el hablar de prevención sin abordar el tema de protección, deja por fuera el presupuesto fáctico que se plantea en el Auto, lo que genera permanencia del riesgo en las mujeres y por lo tanto el incumplimiento en las órdenes del Auto.

Los planes de acción del Programa que fueron entregados por Acción Social y el Ministerio del Interior como respuesta al derecho de petición elevado por la Mesa de seguimiento al Auto 092, no presentan acciones puntuales y específicas que garanticen el desarrollo del componente de prevención del riesgo de violencia socio política para las mujeres, más allá de la realización de talleres para que ellas conozcan algunos temas sobre prevención y financiación de iniciativas sociales.

## *2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo*

Más allá de la formulación de los planes operativos de Antioquia, Bolívar y Sucre para agosto de 2010, como una meta a corto plazo, no se cuenta con planteamiento de metas que apunten al goce efectivo de derechos. Lo que se percibe en el accionar de las instituciones obligadas y responsables es una adaptación sobre la marcha de su oferta institucional. No se conoce en qué momento se va a comenzar con el proceso de selección de las iniciativas de prevención que se van a financiar, ni las fechas de los talleres que se realizarán en las regiones.

## *3. Cronograma acelerado de implementación*

En cuanto al cronograma para la implementación del Programa en los dos componentes (participación y prevención del riesgo), se han priorizado 12 departamentos en los cuales se impulsará la formulación de los planes operativos para la puesta en marcha del Programa. Acción Social y el Ministerio del Interior afirman que las fechas específicas en la que tendrán los planes operativos no se pueden señalar, pues éstas responden a las dinámicas territoriales; no obstante, la meta es que por lo menos 5 planes estén formulados y en ejecución en lo que resta de 2010.

Cabe anotar que la falta de un cronograma que dé cuenta de las acciones y metas para la implementación del programa deja sin posibilidades a las organizaciones y a las mesas de seguimiento de hacer una veeduría responsable de dichas acciones y de acompañar los escenarios en los que se presentan dichos talleres.

## *4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible*

Actualmente a nivel territorial no se cuenta con recursos para la implementación de acciones puntuales con el fin de cumplir con las responsabilidades ordenadas en el Auto; por ello, en los talleres que se realizan con las instituciones en las regiones lo que se intenta es construir un plan de acción con la oferta que ya existe en los municipios, debido a que las administraciones manifiestan que no tienen presupuesto para asumir más responsabilidades en el tema de desplazamiento, al considerar que el Gobierno Nacional no va a aumentar los rubros presupuestales para ello. Esta dificultad lleva a que en lo regional, donde está la mayor cantidad de mujeres víctimas del desplazamiento forzado, aún no se estén implementando ningún tipo de acciones.

A mayo de 2010 ya se encuentra un presupuesto explícito para el Programa y cada uno de sus componentes a nivel nacional. En el componente de *promoción de la participación de las mujeres en situación de desplazamiento*, por parte de Acción social se cuenta con un presupuesto de 700 millones de pesos, los cuales se están utilizando para la realización de los talleres de socialización del Programa, para los talleres de construcción colectiva por parte de las mujeres

líderes y representantes de organizaciones de los planes de acción, y para la implementación de por lo menos 5 planes de acción en 2010<sup>5</sup>.

De manera general; en lo relacionado con el presupuesto, la Mesa quiere llamar la atención sobre el uso que se le da a los recursos públicos; la estrategia de realizar talleres que no hagan parte de un proceso de acompañamiento a las comunidades y a las mujeres no resulta del todo eficaz para responder al goce efectivo de sus derechos, lo que genera es un agotamiento de las mujeres y sus organizaciones en asistir a reuniones aisladas en las que se desgastan proponiendo y llamando la atención sobre necesidades, pero que al final no brindan soluciones estructurales a la problemática.

En el caso de Bogotá, desde Acción Social, se convocó a las líderes de organizaciones de población desplazada a la denominada “Construcción Colectiva del Plan de Acción del Programa de Participación de las Mujeres Desplazadas y de Prevención de la Violencia Sociopolítica Contra las Mujeres Líderes de la Población Desplazada- Auto 092 de la Corte Constitucional”. Sin embargo en el taller lo que realmente se realizó fue una nueva caracterización de la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento en Bogotá. Es decir que la actividad no tuvo en realidad ningún enfoque específico en participación o prevención por lo cual se desvirtúa el objetivo propuesto y no cumple en forma alguna con idea de construcción participativa.

En cuanto al presupuesto asignado para el componente de prevención, por parte del Ministerio del Interior se cuentan con 350 millones de pesos, cuyo gasto se corresponde con la priorización hecha en este componente referida a la realización de talleres regionales con mujeres y la financiación de proyectos e iniciativas de prevención de la violencia que presenten las organizaciones de mujeres. No obstante, la Mesa considera que esta distribución direcciona los recursos a procedimientos operativos de las realizaciones de los talleres; la Mesa desconoce el porcentaje que se utilizará para la financiación de las iniciativas y la manera en la que se hará este proceso de financiación y selección de las propuestas, así como la cobertura que tendría. De igual manera, la Mesa llama la atención sobre el bajo monto disponible para este componente, uno de los que más esfuerzos presupuestales requiere, en razón a la multiplicidad y la magnitud de los riesgos que enfrentan las mujeres desplazadas especialmente en los últimos meses.

En general la percepción que se impone al hacer una revisión es que el presupuesto que se supone destinado a la atención de la población víctima de desplazamiento forzado, termina en un alto porcentaje destinado al aparato burocrático y solo en mínima proporción a la real atención de los requerimientos de las víctimas.

---

<sup>5</sup> Acción Social y Ministerio del Interior y de Justicia. Entregado el 27 de mayo de 2010. Aparte: Recursos Presupuestales.

## 5. Cobertura del Programa

Para el informe de octubre el gobierno señaló que ésta se había ampliado ya que *“no solo se vincularán organizaciones de población desplazada sino también de mujeres líderes desplazadas. La ampliación de cobertura obedece a que inicialmente el Programa se refería únicamente a las organizaciones de mujeres desplazadas, sin tener en cuenta a las mujeres líderes o a las mujeres en situación de desplazamiento interesadas en vincularse a procesos de formación para el liderazgo de procesos participativos”*<sup>6</sup>. En el mismo sentido señala el informe *“se está trabajando para que se presenten propuestas para implementar nuevas medidas de prevención con énfasis de prevenir futuros atentados o situaciones de amenazas que puedan colocar en riesgo a las mujeres líderes, precisamente se está buscando que estas medidas sean con enfoque diferencial”*<sup>7</sup>. No obstante no se observan indicadores de cobertura que puedan medir la cobertura del Programa en términos de participación y de prevención del riesgo y de protección.

Acción Social y el Ministerio del Interior manifiestan que la inscripción de las mujeres en este Programa ha contado con varias dificultades. La primera relacionada con los grupos etareos de las mujeres que conforman el grupo de las 600 mujeres que la Corte Constitucional señaló en el Auto; según estas instituciones un alto porcentaje de estas mujeres son adultas mayores, por lo cual un programa que promueva su participación no es el más atrayente para ellas. Al contrastar esta información con la base de datos de las 600 mujeres, se observa que el promedio de edad está en 43 años, la Mesa considera que no es posible asumir que las personas después de alguna edad en especial, pierden su deseo de ejercer a plenitud su derecho a la participación e interlocución directa para la garantía de sus derechos.

Un segundo elemento es la falta de motivación de las mujeres para participar. Según estas instituciones las mujeres no encuentran ninguna motivación para inscribirse en el Programa de participación y prevención del riesgo, en razón a que este programa no resulta en ningún beneficio material para ellas, a diferencia de otros programas como el de generación de ingresos. La Mesa considera que la edad no puede ser vista como una barrera para el acceso a la participación, actualmente hay mujeres de edades avanzadas que continúan participando en los diferentes escenarios con el ánimo de encontrar en el Estado y en las Instituciones una respuesta estructural a sus necesidades; muchas veces incluso, acuden a los escenarios sin tener dinero para el transporte o dejando a sus hijos y familiares al cuidado de otra persona, solo con el ánimo de participar y de que su voz sea incluida y escuchada.

---

<sup>6</sup> Informe presentado por el Gobierno Nacional, a través del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD-, a la Corte Constitucional en octubre de 2009, en el marco del cumplimiento a las órdenes del Auto 092 de 2008.

<sup>7</sup> Ibidem.

En el derecho de petición solicitado a Acción Social se señala en la cobertura del Programa que es nacional, priorizando para 2010<sup>8</sup> los departamentos de Antioquia, Bolívar, Sucre, Nariño, Valle, Bogotá, Cundinamarca, Guaviare, Arauca, Caquetá y Meta. En estos departamentos; según la información de Acción Social, se han realizado talleres para la construcción colectiva de los planes de acción. El reporte hecho por Acción Social en respuesta al derecho de petición solicitado por la Mesa de seguimiento al Auto, es que se ha hecho talleres en 6 departamentos con las siguientes cifras:

<b>Departamento</b>	<b>Número de mujeres inscritas</b>	<b>Número de organizaciones inscritas</b>	<b>Fecha de talleres</b>
<i>Antioquia</i>	<i>7 mujeres pertenecientes al Auto 092</i>	<i>4 organizaciones de mujeres desplazadas que no están incluidas en el Auto 092</i>	<i>No hay dato</i>
<i>Bolívar<sup>9</sup></i>	<i>49 mujeres</i>	<i>No hay dato</i>	<i>Finales de 2009</i>
<i>Sucre</i>	<i>No hay dato</i>	<i>No hay dato</i>	<i>No hay dato</i>
<i>Bogotá</i>	<i>No hay dato</i>	<i>No hay dato</i>	<i>Febrero 3 de 2010</i>
<i>Nariño</i>	<i>40 mujeres líderes</i>	<i>No hay dato</i>	<i>Abril 12 y 13 de 2010</i>
<i>Sucre</i>	<i>53 mujeres líderes</i>	<i>No hay dato</i>	<i>Mayo 6 de 2010</i>

Si se atienden los datos cuantitativos exactos reportados por Acción Social, la cobertura es ciertamente mínima (159 mujeres), especialmente teniendo en cuenta que se trata de un programa que pretende ser nacional.

Adicionalmente llama la atención que en la respuesta del derecho de petición, al hablar de la atención integral que se dará en el programa, Acción Social afirma lo siguiente: *“Las mujeres sujeto de medidas de prevención y/o protección serán aquellas que desarrollen con Acción Social procesos de fortalecimiento de sus organizaciones conforme a las actividades que se describen dentro del componente de promoción de la participación de la mujer desplazada”* por esta vía se estaría reduciendo aún más la cobertura del programa solamente a las mujeres

<sup>8</sup> Esta priorización la realizaron a partir de un ejercicio que hizo el Ministerio del Interior y de Justicia en el marco de la articulación nación - territorio, tal como aparece mencionado a la Corte Constitucional en el informe del 30 de octubre de 2009.

<sup>9</sup> La Mesa conoció que en este departamento, recientemente en el mes de junio, se llevo a cabo otra reunión en la que se señaló que el Programa comenzaría a implementarse a partir de septiembre; no obstante, organizaciones de mujeres y de derechos humanos y el Comité de seguimiento al Auto en Cartagena, señalaron que este plan operativo aún no cuenta con las herramientas necesarias en materia de protección y prevención para comenzar a ser implementado.

que participen en los talleres de fortalecimiento, la pregunta es entonces, ¿qué sucede con aquellas que no hacen parte de dichos procesos pero que igual requieren ser atendidas por el programa en lo relacionado a prevención del riesgo y protección?

La Corte Constitucional fue clara en el Auto 092 al dar órdenes concretas y generales: si bien ordenó proteger directamente a las 600 también señaló que el *“deber de protección específica no se opone a la protección de todas las mujeres desplazadas. Al igual que sucedió en la sentencia T-025 de 2004, la Corte impartirá órdenes generales para garantizar los derechos de todas las desplazadas, y órdenes particulares en relación con las mujeres identificadas con nombre propio”*; no obstante, en algunas regiones del país, las entidades estatales se han escudado en el listado de las 600 mujeres para brindar atención y medidas únicamente a ellas, dejando por fuera a las demás mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

#### *6. Garantías de continuidad hacia el futuro*

Las garantías de continuidad hacia el futuro no son un criterio que se muestre de manera clara en los pronunciamientos de Acción Social, ni en la entrevista para este balance, ni en la respuesta al derecho de petición, ni en los informes presentados a la Corte en el año anterior.

En respuesta al derecho de petición, Acción Social y el Ministerio del Interior, señalan que en la medida en la que se fortalezcan los comités territoriales de atención a la población desplazada, en cabeza de los alcaldes y gobernadores, se hará la transferencia de recursos para garantizar la continuidad de la implementación del programa en los distintos territorios. No obstante, no se menciona en qué momento se hará ni cuáles son los aspectos que se evaluarán para saber si los comités ya están fortalecidos; es importante en este punto tener en cuenta que en tanto no haya independencia de recursos y veeduría sobre la utilización de los mismos, se puede caer en situaciones de corrupción, en violaciones a la autonomía de la población desplazada que entorpecerían el goce efectivo de los derechos y, la utilización adecuada de recursos públicos.

#### *7. Adopción e implementación de indicadores de resultado basados en el criterio de goce efectivo de los derechos fundamentales*

La Corte Constitucional a través del Auto 116 de 2008 adoptó unos indicadores específicos para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, entre ellos los relacionados con participación y seguridad personal. No obstante, para el cumplimiento del programa analizado en este informe, se requieren de indicadores específicos que debe formular para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte en el Auto 092.

En el informe presentado por el gobierno en octubre de 2009, pese a la obligación impuesta por la Corte en el Auto 092 en la que señala la *“Adopción e implementación de indicadores de resultado basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por estas facetas de género*

del desplazamiento. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional<sup>10</sup>; el programa analizado, no contaba entre otros mínimos de racionalidad exigidos por la Corte Constitucional, con indicadores de resultado.

Para la fecha de este balance, Acción Social señala que se va a asumir la misma fórmula con la que fueron elaborados los indicadores de participación que están contemplados en la batería de indicadores para garantizar el goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada, y que fueron acogidos por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008, es decir se mantendrán los escenarios, condiciones, garantías y respuesta oportuna; lo que variaría sería la unidad de medida y el universo. La idea de acoger estos parámetros es que éstos ya obligan a las instituciones a hacer el seguimiento, lo cual haría más fácil la medición de los mismos. La construcción de estos indicadores no implica, según Acción Social, que sobre la marcha no requieran ser adecuados en relación con la dinámica del contexto.

Acción Social y el Ministerio del Interior señalaron, en respuesta al derecho de petición, que para el componente de participación y prevención se aplicarán los indicadores destacados por la Corte en el Auto 116, modificando únicamente el universo a medir.

Para el componente de participación, Acción Social propone los siguientes indicadores:

- *Indicador General:* Las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado participan efectivamente en las decisiones de política pública sobre desplazamiento
- *Indicadores complementarios:*
  - Las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado cuentan con escenarios adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
  - Las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado cuentan con condiciones adecuadas para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
  - Las sugerencias y observaciones de las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado frente a la política pública sobre desplazamiento forzado, cuentan con una respuesta adecuada.
- *Indicadores sectoriales asociados:*

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Auto 092 de 2008. V.B.10.3.7

- Escenarios de política pública para atención al desplazamiento forzado que funcionen adecuadamente / escenarios de política pública para atención al desplazamiento forzado que deben funcionar.
- Mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado que han recibido capacitación apoyada por el gobierno / mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado que han solicitado capacitación al gobierno.
- Mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado que cuentan con apoyo material básico por parte del gobierno / mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado que han solicitado ayuda humanitaria de emergencia.
- Proyectos de decisión de políticas públicas de desplazamiento forzado que han tenido un trámite adecuado / proyectos de decisión de políticas públicas de desplazamiento forzado.
- Proyectos de decisión de políticas públicas de desplazamiento forzado que han sido dados a conocer a las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado / proyectos de decisión de políticas públicas de desplazamiento forzado.
- Observaciones y sugerencias de las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado sobre la política pública de desplazamiento forzado que se responde formalmente / observaciones y sugerencias hechas por las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado sobre la política pública de desplazamiento forzado.

El Ministerio del Interior también señaló por vía de respuesta al derecho de petición, que ha avanzado en la formulación de unos indicadores específicos para el componente de prevención de violencia socio política.

- Indicador 1: Espacios departamentales de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes en situación de desplazamiento / número de espacios impulsados
- Indicador 2: iniciativas apoyadas en el marco del desplazamiento forzado y Auto 092 de 2008 / número de iniciativas apoyadas

La Mesa considera que aún es necesario ajustar algunos de estos indicadores, para que realmente correspondan con un criterio diferencial. De manera general estos indicadores no son de fácil entendimiento en la medida en la que no se acompañan de definiciones de los conceptos en ellos utilizados; por ejemplo, no se señalan cuáles son las características que deben tener los escenarios, las condiciones y el funcionamiento para que sean adecuados; tampoco se menciona el tipo de capacitación del que se habla al referirse a *“Mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado que han recibido capacitación apoyada por el gobierno”*, en qué temas se dará esa capacitación, cómo se va a saber si esa

capacitación es efectiva y útil para las mujeres, tampoco está claro a que se refieren los indicadores cuando hablan de apoyo material básico.

Finalmente, las capacitaciones que se le brinden a las mujeres deberían ser impartidas y formuladas por organizaciones o instituciones financiadas por el Estado, pero con total independencia para desarrollar temáticas y metodologías.

De igual manera, es importante que el indicador pueda medirse en sí mismo y no a través de los indicadores complementarios y asociados, los cuales dan cuenta de los medios utilizados para alcanzar el indicador *de goce efectivo*; de lo contrario los resultados, sean cualitativos o cuantitativos, siempre mostrarán los mecanismos que se han adoptado pero de ninguna manera darán cuenta del goce efectivo del derecho. De igual forma se deben incluir parámetros específicos para su medición.

En cuanto a los indicadores para el componente de prevención que en general presentan las mismas dificultades, adicionalmente solo pueden reportar numéricamente la construcción de espacios y el financiamiento de iniciativas más no la efectiva prevención de violencia contra las mujeres. Finalmente, vale la pena anotar que no existen indicadores que midan la efectiva protección de las mujeres desplazadas.

En conclusión, los indicadores propuestos por Acción Social y el Ministerio resultan inconvenientes para medir la implementación del programa analizado; estos indicadores deben dar cuenta del goce efectivo del derecho a la seguridad y el derecho a la participación de las mujeres desplazadas.

#### *8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional*

En cuanto a este mínimo de racionalidad, Acción Social y el Ministerio, señalan que *“en lo territorial el fortalecimiento involucra dentro de su proceso la gestión con los entes territoriales a través de los comités, de tal forma que la reestructuración, conformación, seguimiento y sostenibilidad quede inscritos dentro de los PIU con asignación presupuestal específica que garantice la participación de la población desplazada bajo los 4 criterios de participación efectiva para el goce del derecho”*.

En tal sentido los instrumentos que se señalan como herramientas de coordinación son los planes operativos regionales, los planes de trabajo de las organizaciones, los documentos de política pública, el protocolo de participación y, su implementación.

Las instituciones señalan que la coordinación con las entidades territoriales, en algunos casos, ha sido difícil; estas dificultades se presentan porque las entidades territoriales no están de acuerdo con la necesidad de asumir mesas para trabajar cada uno de los programas, pues esto les añade más responsabilidades y más espacios de interlocución. Como solución se ha decidido incluir en las mesas que ya están construidas los temas relacionados con las órdenes del Auto 092.

Tanto Acción Social como el Ministerio del Interior, señalan que el mecanismo que debería adoptarse es el mismo que se presentó por parte del gobierno a la Corte Constitucional y que ésta no aceptó, y es el esquema de creación de un solo programa con 13 componentes diferentes que el gobierno denominó “Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento”<sup>11</sup>, con lo cual, según estas instituciones, se solucionaría el problema de la desarticulación y la poca coordinación interinstitucional. Para la Mesa esta propuesta no es admisible pues ya la Corte se pronunció al respecto y señaló la obligación por parte de las Instituciones de incluir los lineamientos de las organizaciones y de crear programas específicos para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado que cumplan con los mínimos de racionalidad, que justamente, permiten por un lado la independencia de cada programa y por otro, la articulación entre las instituciones y entre las acciones de los diferentes programas.

#### *9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento*

Con este mínimo de racionalidad se pretendió garantizar la medición permanente del estado del programa desde un enfoque de goce efectivo.

No obstante, la relevancia de conocer el estado permanente de los programas y en especial del Programa de participación y prevención del riesgo, éste no cuenta con los mecanismos señalados por la Corte como necesarios para que la sociedad conozca el estado de la formulación e implementación del mismo.

#### *10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna*

El Programa tampoco cuenta con instrumentos que permitan corregir los vacíos identificados por las mujeres, y las organizaciones que las acompañan en el proceso de formulación etapa en la que se encuentra.

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

No se tiene conocimiento de estos mecanismos; por el contrario, lo que se ha evidenciado durante el desarrollo de este informe es que los tiempos de retroalimentación de los documentos construidos en los Departamentos en los que se ha iniciado el proceso de formulación del Programa, han sido excesivos, lo cual ha retrasado aún más el momento en el que esté listo el plan operativo del Programa para que pueda ser implementado.

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

---

<sup>11</sup> Esta estrategia fue presentada por el gobierno en el informe de avance en la implementación del Auto 092 en septiembre de 2008.

En cuanto a este mínimo de racionalidad, tal como lo expresó la Mesa en el informe entregado en Marzo de 2010, con información recopilada hasta octubre de 2009, las actividades reportadas por Acción Social como coordinador del SNAIPD y por orden de la Corte para la implementación de los 13 programas, se reducen a acciones puntuales en algunos departamentos y no constituyen actividades que den pleno cumplimiento a la orden específica de la Corte; esto es constatado, no solo por las respuestas a los derechos de petición en los que se indagó sobre la divulgación e información acerca del Auto 092 y que fueron enviados a las mesas de seguimiento regionales y a las organizaciones que hacen seguimiento, quienes manifestaron no haber sido informados sobre ello, con excepción de tres municipios Bucaramanga, Floridablanca y Chía; sino por las mujeres que están en las regiones y que tal como se visibilizó en el Primer Encuentro Nacional de mujeres desplazadas, aún no conocen en detalle el Auto 092 y siguientes, fundamentales para el ejercicio pleno de sus derechos.

En cuanto al tema de prevención del riesgo de violencia socio política en mujeres líderes de población desplazada, el Ministerio del Interior quien es el encargado de coordinar la estrategia, señala que existe una gran confusión entre las mujeres y las organizaciones entre prevención del riesgo y protección. Por tal motivo, en los talleres que se realizan en lo regional, una funcionaria del Ministerio es la encargada de explicar y clarificar los conceptos de riesgo, prevención, protección, los criterios esenciales del riesgo; esta estrategia deja en manos de las mujeres la prevención del riesgo, lo cual de ninguna manera se acompasa con las órdenes de la Corte que exige además de estas acciones, unas enfocadas específicamente a que la institucionalidad reconozca y ejecute respuestas específicas y adecuadas al riesgo del que son objeto las mujeres desplazadas.

Adicionalmente dicha respuesta evidencia el incumplimiento de Acción Social frente a su obligación de abordar desde este programa una estrategia de protección hacia las mujeres líderes de población desplazada, en donde la prevención es solo uno de sus componentes.

### *13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma*

Uno de los elementos creados para garantizar el derecho a la participación de la población desplazada es el protocolo de participación de la población desplazada y su aplicativo, los cuales deben ser analizados en términos de garantía de la participación de las mujeres desplazadas, atendiendo a la orden de la Corte Constitucional en la que obliga a Acción Social a integrar las órdenes a la política mediante los mecanismos y procedimientos administrativos a que haya lugar.

Este Protocolo fue construido por Acción Social, y formalizado a través del Decreto 1997 del 1 de junio de 2009; éste se define como una herramienta procedimental para que la población desplazada y sus organizaciones, a través de las mesas de fortalecimiento a organizaciones de población desplazada, puedan hacer uso

efectivo del derecho a la participación; las entidades del SNAIPD, por su parte, deben facilitar los elementos necesarios para participar bajo unos criterios específicos y garantistas en los escenarios en los que se diseña, formula y ejecuta la política pública de atención al desplazamiento forzado.

El Protocolo se dice contextualizado *“desde las normas y marco jurídico del derecho a la participación, a partir de la Constitución política de Colombia y desde todas las órdenes que la Corte Constitucional y sus autos evaluativos han impartido al Gobierno Nacional para que se garantice a la población desplazada el goce efectivo del derecho a la participación”*<sup>12</sup>; lo cual supone la inclusión de las órdenes y el análisis del Auto 092 que al momento de la realización de este Protocolo y su aplicativo, ya había sido promulgado.

Esta herramienta procedimental parte de cuatro pilares sin los cuales la participación no puede ser ejercida de manera plena y que han sido ratificados por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008, a saber: escenarios y temas, condiciones, garantías y respuesta oportuna. Sobre estos cuatro pilares el Protocolo pretende unificar conceptos y metodologías para garantizar el derecho a la participación de las OPD —Organizaciones de Población Desplazada— y debería constituirse en el mecanismo para garantizar la primera parte, formulación, del ciclo de la política pública en términos de participación.

Dicho Protocolo cuenta con un aplicativo —el cual debería entenderse como los parámetros para la implementación del protocolo— que se define como el procedimiento metodológico a través del cual la Población Desplazada -PD- puede ejercer su derecho a la participación en las diferentes entidades del —SNAIPD— del nivel nacional y territorial y las OPD representadas en las Mesas Territoriales de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada —MTFOPD’S—. En este aplicativo se señala que *“la aplicación del Protocolo de Participación será de obligatorio cumplimiento:*

- *En el corto plazo con la Mesa Nacional y las mesas departamentales de fortalecimiento a las OPD.*
- *En el mediano y largo plazo con las mesas municipales, distritales, regionales de fortalecimiento”*<sup>13</sup>

Es preciso hacer un análisis general del Protocolo y su aplicativo en relación con la manera en la que éste se articula con la política pública de atención al desplazamiento forzado y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, para señalar que éste no es un instrumento que dé cumplimiento al deber ser de la participación, porque:

a. Si bien el derecho a la participación ha sido señalado por la Corte Constitucional como uno de los 12 derechos mínimos necesarios para el restablecimiento de la

---

<sup>12</sup> Protocolo: Participación de las Organizaciones de Población Desplazadas —OPD— Pág. 1

<sup>13</sup> Aplicativo “protocolo de participación”. Pág. 1.

población desplazada<sup>14</sup>; el Protocolo y su aplicativo no brindan insumos suficientes para que las mujeres, como porcentaje importante en el universo de la población desplazada, sean tenidas en cuenta, de manera efectiva, en los diferentes ciclos de la política pública de desplazamiento.

b. La política pública de atención a la población desplazada debe abarcar todos los niveles de toma de decisiones, es decir, tanto los niveles de formulación como de implementación y evaluación en donde tenga lugar la toma de decisiones; en este sentido, la única herramienta contemplada no pueden ser los PIU— Planes Integrales Únicos— ni los Planes de Desarrollo, en los que se incluye el tema como una mención general. Para que realmente se den las necesidades de las mujeres en todos los escenarios, deben darse órdenes específicas en relación con la incorporación de mujeres, dejando la responsabilidad de la implementación y seguimiento de acciones puntuales en cabeza de los comités departamentales, municipales y regionales, de la población desplazada.

De igual manera es importante tener en cuenta que las acciones para la atención de la población desplazada no deben integrarse a las acciones para la población vulnerable, esto entendiendo que la población desplazada es víctima del conflicto armado y como tal, sujeto de especial protección constitucional y de acciones específicas para superar el Estado de Cosas Inconstitucional y lograr su restablecimiento.

c. Todos los espacios que se generen en el marco de las garantías para la participación de la población desplazada, deben atender a los principios consagrados en el artículo constitucional 103 de tal forma que no se vulnere la autonomía de la población. Para ello se debe definir claramente el papel del Estado como facilitador y garante del derecho a la participación de la población desplazada y sus organizaciones, buscando que dicho papel no regule la participación, garantizando así, la autonomía de la población y sus organizaciones.

d. La participación en el caso de la población desplazada debe basarse en procesos de escucha activa. Lo prioritario de la política pública de desplazamiento deben ser las necesidades de la población, la manera en la que ellas entienden que deben darse las acciones para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional; de esta manera se lograría dar un proceso de movilización social desde la misma población y no desde la institucionalidad, lo que permite la construcción de la política pública coherente y adecuada a las necesidades de la población dirigida a transformar su realidad inmediata y el futuro tanto suyo como de su comunidad<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Auto 178 de 2005. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>15</sup> De manera general este planteamiento fue hecho por una funcionaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR— en el conversatorio organizado por Acción Social en Bogotá, para presentar la propuesta de representación de la población desplazada. Mayo 19 de 2010. Hotel Bacatá.

En lo relativo a la inclusión de las órdenes emanadas del Auto 092 de 2008, pese a que el Protocolo y su aplicativo contemplan un enfoque diferencial al señalar que *“la participación de las MDFOPD’S en los escenarios donde se trata el tema del desplazamiento forzado estará mediada por una participación equitativa en términos de enfoque diferencial y subdiferencial”*, este no se puede entender como una herramienta que dé cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional en lo relacionado con la participación de las mujeres líderes y dirigentes de la población desplazada, sino como una herramienta de aplicación general para garantizar la participación de la población desplazada. Esto por varios motivos:

- a. Uno de los lineamientos para la aplicación del Protocolo es que las alcaldías y gobernaciones, Registraduría, Ministerio Público y entidades del SNAIPD, faciliten los medios y acompañen el proceso de selección y elección de representantes de población desplazada para la conformación de las mesas de fortalecimiento, con recursos económicos, técnicos, metodológicos y humanos, respetando la autonomía de las OPD; de igual manera es importante mantener la cuota señalada en el Protocolo para la participación de las mujeres. Frente a este punto es muy importante señalar que las mujeres dirigentes y líderes de la población desplazada no cuentan con las garantías de seguridad necesarias para ejercer su derecho de manera efectiva.
- b. Criterios para participar: el Protocolo no contempla un enfoque diferencial, en cambio deja abierta una puerta que puede resultar desfavorable para la población desplazada y en particular para las mujeres, en cuanto señala que las OPD y entidades locales, departamentales y nacionales, podrán incluir otros criterios que se consideren pertinentes.
- c. Los escenarios adecuados de participación: El aplicativo señala que en el escenario nacional el diseño de las políticas, planes, programas para la prevención y atención al desplazamiento forzado se hará con sugerencias, propuestas y observaciones de la población desplazada. A simple vista se puede entender que se tomarán en cuenta las propuestas, sugerencias y observaciones de la población desplazada en general, no obstante, esto presenta dos problemas a señalar: primero, la inclusión o no de estas propuestas, sugerencias y observaciones estará al libre albedrío de la Mesa, luego no es obligatoria; esto puede representar como ya ha sucedido que se les escuche pero no se les incluya; y dos, de ninguna manera esto garantiza que la voz de las mujeres desplazadas, específicamente sea recogida e incluida en el ciclo de las políticas públicas, ya que muchas de las OPD no cuentan tampoco con un enfoque de género que visibilice las afectaciones y especificidades que ha señalado la Corte Constitucional en el Auto 092 y siguientes.
- d. Uno de los puntos que representa mayor sensibilidad en el Protocolo y su aplicativo es el relacionado con los temas a tratar en las mesas. En el documento de aplicativo se señala que se tratarán los *“temas relativos al diseño, ejecución y puesta en marcha de la política de prevención y atención al desplazamiento forzado, orientada hacia la superación del Estado de Cosas Inconstitucional”*. La

Corte Constitucional en el Auto 092 señaló que *“la situación actual de las mujeres desplazadas en el país constituye, sin lugar a duda, una de las manifestaciones más críticas y alarmantes del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, que amerita medidas específicas de resolución por parte de las autoridades competentes a todo nivel”*<sup>16</sup>; no obstante, en el listado de temas que se presenta en el aplicativo no se incluye ninguno que comprenda un análisis específico que atienda a los impactos desproporcionados y diferenciales del conflicto armado y del desplazamiento en las mujeres.

e. En lo relacionado con la inclusión de las propuestas hechas por la población desplazada, por las mujeres, las líderes y sus organizaciones, aún cuando el trabajo que desarrollan con su comunidad les ha brindado elementos de formación política, las relaciones entre ellas y las instituciones continúan siendo asimétricas. Lo que se comprueba en la poca inclusión de sus voces en los ciclos de políticas públicas. Por ello, uno de los elementos fundamentales de un proceso que garantice la participación efectiva de la población y en especial de las mujeres y las líderes, requiere del fortalecimiento de ellas y de sus organizaciones, no solo en términos económicos sino también en términos de formación objetiva y adecuada a sus condiciones. Esto en dirección a visibilizar que el goce efectivo del derecho a la participación de las mujeres líderes de la población desplazada y de las mujeres en situación de desplazamiento es necesario para el tránsito de víctimas a ciudadanas activas, en ejercicio pleno de sus derechos.

f. La participación esta mediada también por la transmisión de información de manera adecuada y fácil de entender por parte de la población desplazada y las mujeres. Tal como la Mesa de seguimiento señaló en los lineamientos para los programas presentados a la Corte Constitucional, los niveles deficientes de formación, habilidades y competencias de las mujeres lideresas, asociadas y no asociadas, prevén que no todas las mujeres puedan ejercer su derecho a la participación de manera calificada, lo que conlleva a que el proceso de exigibilidad de derechos que llevan a cabo, este mediado por el bajo nivel de apropiación y conocimiento que puedan tener de los temas a tratar.

El aplicativo debería incluir como uno de los criterios y mecanismos para la representación y elección de los representantes, el lugar especial que deben tener las mujeres en situación de desplazamiento en los escenarios de discusión y decisión, garantizando que tengan una representación en los espacios de toma de decisión sobre la política pública.

El Protocolo y aplicativo se está socializando en los territorios con el Comité Departamental, a partir de allí queda el instrumento para que las mesas de

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional de Colombia, Auto 092 de 2008. Pág. 19.II.2. Impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, en términos cuantitativos y cualitativos. Facetas de género del desplazamiento forzado.

fortalecimiento de las OPD hagan el plan operativo a través del cual se aplicará el Protocolo y que debe contener los parámetros señalados en el aplicativo.

De igual manera es importante pensar no solo desde las mujeres lideresas, las mujeres desplazadas y las OPD, sino desde las instituciones mismas, cuáles son los escenarios que están abiertos de facto para la participación efectiva de las mujeres. Actualmente pareciera que en el Protocolo y su aplicativo y en la propuesta que se está gestando para la modificación de la estructura de la Mesa Nacional de Población Desplazada, se está limitando el tema de enfoque diferencial e inclusión de las órdenes de la Corte en materia de participación a la aplicación de la fórmula conocida como *ley de cuotas*<sup>17</sup>. Aspecto, que si bien garantiza la presencia numérica de las mujeres, no garantiza que en los espacios de toma de decisión se incluyan sus necesidades y propuestas.

#### *14. Apropiación nacional y autonomía*

Tal como lo señaló la Corte Constitucional en el Auto 092 este criterio de racionalidad es necesario para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzado, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del Gobierno Nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización. No obstante; como se mencionó en el criterio de presupuesto, no se conoce con exactitud la distribución del presupuesto existente por lo menos para el 2010. Pensar en el cumplimiento de este criterio de racionalidad significa también que el Estado colombiano, a través de las Instituciones públicas, deben designar un equipo que de manera permanente se encargue de desarrollar las acciones que propendan por cumplir las órdenes de la Corte, al tiempo que se requiere por lo menos una persona de enlace en los territorios que ayude a dinamizar el proceso y hacer la respectiva coordinación interinstitucional; sin embargo esto tampoco se ha dado y en la actualidad todas las acciones en los territorios se realizan a través de funcionarios del nivel nacional, así las cosas, los recursos se disipan en temas logísticos y la articulación y autonomía de los procesos se complica por los largos periodos de tiempo que transcurren entre una visita y otra.

#### *15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades.*

El Gobierno colombiano el 19 de mayo de 2010 expidió el Decreto 1740 que *“Establece los lineamientos de la política de protección de personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”*, el Decreto menciona como población objeto, entre otras,

---

<sup>17</sup> La Ley 581 de 2000 se expidió en desarrollo de los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política que garantizan derechos fundamentales a las mujeres. Es una ley estatutaria que busca crear mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le otorguen a las mujeres la adecuada y efectiva participación a que tienen derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.

a los dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario o extremo.

En dicho Decreto se aborda el enfoque diferencial, señalando que “*se desarrollarán medidas de protección acordes con la situación particular de las personas objeto de protección que requieran dicho tratamiento en la implementación de las mismas*”; como se ve en la definición del enfoque diferencial, no se menciona la situación de riesgo específica de las mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado y que cumplen un papel de liderazgo en la comunidad. Esta misma situación se visibiliza al analizar las definiciones de riesgo mínimo, ordinario, extraordinario y extremo y al señalar quiénes son las personas objeto de las medidas de protección y de los estudios de riesgo. El enfoque de género se incluye como principio orientador mas no se llena de contenido ni en el procedimiento ni en las definiciones generales.

Al hablar de manera general de las personas objeto de protección, el Decreto está invisibilizando a las mujeres como sujetos de protección y esta desconociendo las presunciones y el análisis hecho por la Corte en el Auto 092 en relación con los riesgos desproporcionados que enfrentan las mujeres por causa del conflicto armado. Asimismo, al determinar la aplicabilidad de las medidas señala que se darán medidas de protección a aquellas personas cuyo estudio de riesgo dé como resultado un riesgo extraordinario o extremo; no obstante en los criterios para determinar cuándo se está frente a uno u otro riesgo no se incluyen los riesgos de género, lo cual es un obstáculo para que las mujeres accedan a la protección por sus situaciones específicas de vulnerabilidad.

Una de las modificaciones del Decreto va en detrimento de los derechos a la participación de las mujeres, el Decreto señala que la responsabilidad de definir la viabilidad de las medidas de protección está en cabeza del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos —CRER— integrado por las mismas instituciones que hasta ahora han venido haciendo parte de este espacio<sup>18</sup>. No obstante, allí tenían un lugar las personas representantes de los grupos objeto de protección, sin inclusión de una cuota de género. Con el nuevo Decreto se mantiene la exclusión de la cuota de género y adicionalmente se establece la participación en las sesiones del CRER con voz pero sin voto, en esa medida las apreciaciones, desde la experiencia aportada por los representantes de las poblaciones objeto de protección, tendrán una incidencia nula en la decisión de protección.

---

<sup>18</sup> Ministro del Interior y de Justicia, quien lo presidirá, el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, el director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y, el coordinador del Grupo de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional.

El Decreto no incluye como requisito especial de los miembros del CRER la formación y sensibilización en enfoque de género y diferencial, con lo cual a la hora de analizar las situaciones de riesgo de las mujeres es probable que las mismas se miren desde la cultura de exclusión dominante. Lo que no garantiza que las mujeres no van a seguir siendo víctimas de actitudes hostiles, señalamientos y maltratos ligados a su género.

El Decreto señala las medidas de prevención y protección que se le darán a quienes resulten beneficiarias y beneficiarios del Programa; entre las medidas de prevención se contempla la realización de patrullajes y revistas policiales de manera periódica; una de las denuncias constantes por parte de las mujeres es que estas rondas las llevan a cabo hombres que no tienen una mirada diferencial frente a la situación de riesgo de las mujeres y por tanto no tienen la facilidad de analizar ciertas situaciones que para las mujeres representan inseguridad y que las fuerzas del Estado están llamadas a garantizar, por ejemplo, es constante el reclamo que hacen las mujeres frente a los comentarios que perpetúan patrones patriarcales en relación con el liderazgo y la labor por la exigibilidad de derechos, que se plasman en frases como “por qué no se dedica más bien a su casa y a su familia y deja de andar exponiéndose”; la Mesa considera que este tipo de apreciaciones subjetivas por parte de los miembros de la Policía Nacional y demás funcionarios de las instituciones del Estado no deben estar permitidas en tanto su obligación es garantizar la seguridad de todas y todos las/los ciudadanas/ciudadanos de Colombia, prestando un énfasis especial a personas que tienen una protección constitucional expresa como es el caso de las mujeres líderes de la población desplazada. En esa medida es necesario contar con una sensibilización en temas de género para los funcionarios del Estado encargados de ejecutar las medidas de protección, de lo contrario la ejecución de las mismas deviene en otro factor de inseguridad para las mujeres.

De conformidad con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular el Auto 200 de 2007, existe una presunción de riesgo que ampara a los líderes, representantes de la población desplazada y también cobija a las personas en situación de desplazamiento forzado, esta presunción obliga a la autoridad competente a adoptar inmediatamente una medida de protección que sea adecuada fácticamente, eficaz para proteger la vida, seguridad e integridad personal de la persona en riesgo y su familia y adecuada temporalmente, hasta tanto se desvirtúe la presunción.

Esta presunción de riesgo fue adoptada por el artículo 41 del Decreto 1740 de 2010, así: *“riesgo extraordinario o extremo en virtud del cual se considera como cierta la situación de amenaza presentada por un dirigente, líder, representante o persona desplazada, hasta tanto las autoridades competentes no la desvirtúen, mediante un estudio de nivel de riesgo. La presunción constitucional de riesgo amparará a dirigentes, líderes y representantes de la población desplazada, así como a personas en situación de desplazamiento forzado que acrediten ante las autoridades competentes que se encuentran en situación de riesgo extraordinario*

o extremo". Debe interpretarse esta norma de conformidad con las pautas constitucionales de interpretación reiteradas en numerosa jurisprudencia por la Corte Constitucional, y en particular el Auto 200 de 2007.

El Decreto 1740 de 2010 prevé como mecanismo operativo de esta presunción constitucional de riesgo que ampara a mujeres líderes víctimas del desplazamiento forzado a través de la ruta de protección, que se define como *"la estrategia de articulación y coordinación de las autoridades de los niveles municipal, departamental y nacional, a fin de proteger de manera oportuna y eficaz los derechos a la vida, integridad personal y a la libertad y seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y personas en situación de desplazamiento que ostenten un riesgo extraordinario o extremo contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal, y que se encuentren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada."*

De conformidad con el artículo 45 del citado Decreto, debe implementarse un procedimiento de actuación e intervención **municipal, distrital y departamental**, en procura de facilitar, articular y propiciar la coordinación necesaria frente a la protección al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de la población desplazada en riesgo extraordinario o extremo en los diferentes niveles de conformidad con el Manual de Funciones y Procedimientos para la Prevención y Protección del Derecho a la Vida e Integridad de la Población en Situación de Desplazamiento, adoptado por el Ministerio del Interior y de Justicia mediante Resolución 0097 de 2008.

El artículo 46 de Decreto 1740 de 2010 señala taxativamente las competencias de las autoridades territoriales en materia de protección de población víctima del desplazamiento forzado, entre las que señala la implementación de las medidas de protección en casos en que se active la presunción de riesgo.

Es importante destacar que una de las dificultades más grandes en materia de implementación de la política pública de atención a las víctimas del desplazamiento forzado ha sido la coordinación entre el nivel nacional y el nivel territorial. Delegar la responsabilidad de la implementación de medidas de protección en casos en que se active la presunción de riesgo en las entidades territoriales, si bien es un paso importante en la medida en que involucra directamente a estas entidades, debe ser cuidadosa en su implementación pues requiere la existencia de unos mínimos institucionales tales como la formación de todos los funcionarios en enfoque diferencial y otras condiciones que deben ser implementadas con apoyo del nivel nacional.

En conclusión, la Mesa considera que no se identifica ningún avance significativo en el diseño y la implementación del Programa en relación con la inclusión del enfoque de género y la implementación de un programa de prevención y protección para las mujeres, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 092, por el contrario este Decreto es un retroceso para la protección de las mujeres y la prevención de los riesgos específicos de género.

Este Decreto no se puede entender como respuesta a las órdenes de la Corte Constitucional en lo relacionado con la prevención y la protección de las mujeres líderes de la población víctima del desplazamiento forzado, en tanto no recoge completamente los lineamientos señalados por las organizaciones y acogidos por la Corte mediante el Auto 200 de 2007; no muestra la incorporación de variables de género con base en los riesgos identificados en el Auto 092; no incluye las valoraciones diferenciales que se deben hacer en relación con las situaciones que afectan a las mujeres (características de los riesgos, efecto de estos riesgos en la mujer y su núcleo familiar y las características de las relaciones familiares y de las condiciones de vida que pueden incrementar el riesgo de las mujeres y su grupo familiar y generar barreras para una adecuada protección) y, en general, no contribuye a garantizar la protección y seguridad de las mujeres adecuadas a sus condiciones.

**3. Persistencia y recrudecimiento de los riesgos de: mayor exposición a la violencia política y social contra las mujeres que lideran procesos participativos u organizaciones de mujeres desplazadas, así como la mayor exposición a la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos con impacto especial sobre su derecho a la participación.**

El ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado se ha visto limitado por la persistencia y el recrudecimiento de los riesgos que existen:

3.1 En términos de participación:

La participación de las mujeres en los espacios generados por Acción Social y por las demás instituciones del Sistema que están requeridas por la Corte Constitucional en el Auto 092, se caracteriza por la permanencia de barreras que no permiten su ejercicio, algunas de ellas son:

- a. Continuidad en el riesgo como consecuencia de la participación en espacios públicos de discusión: Las mujeres líderes de la población desplazada tienen dificultades enormes para ejercer su liderazgo en condiciones de seguridad, ya sea directamente o a través de sus hijos, hijas o familiares, siguen siendo víctimas de amenazas y ataques sexuales, físicos y psicológicos. Según señalan las mismas mujeres, estos ataques se han dado justo después de su participación en espacios en los que se discuten temas relacionados con la implementación de la política pública y específicamente en los escenarios en los que llevan a cabo la exigibilidad de sus derechos como mujeres desplazadas.

- b. Falta de coordinación entre las entidades del orden nacional y las territoriales para dar respuestas efectivas a las mujeres en temas de participación. Esto ocurre por una excesiva centralización de los procesos y una falta de conocimiento por parte de los funcionarios públicos en relación con las órdenes de la Corte y sus deberes como entes territoriales. Es aquí donde surge el reto de pensar cómo los estándares señalados por la Corte Constitucional se materializan y toman forma en los escenarios territoriales.
- c. Desde el mes de octubre de 2009 hasta la fecha, un grupo de mujeres líderes representantes de organizaciones de población víctima del desplazamiento forzado, siguen siendo víctimas de violencia psicológica, violencia física y violencia sexual, por parte de actores armados, quedando claro para las víctimas de estas violencias que se ejercen por su actividad de liderazgo, por ser mujeres y como represarías a las continuas denuncias sobre la crisis humanitaria y de derechos humanos que viven las mujeres víctimas en el país.

Catorce mujeres líderes que viven esta situación se acercan a la Casa de la Mujer en noviembre de 2009 para solicitar apoyo en el desarrollo de acciones de denuncia y protección a sus vidas. Como la fecha coincidía con la preparación y celebración de las fiestas navideñas, las entidades a las que acude la Casa en busca de protección argumentan demoras o negación en la atención de la misma debido a la especificidad de las fechas, lo que llevó a la no respuesta de las entidades competentes en relación con la denuncia de la situación y solicitud de protección de los derechos de las víctimas.

Frente a esta respuesta estatal la Casa documenta y solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— medidas cautelares, acompañándolas durante 2010 y lo que va recorrido de 2011 en el proceso de concertación de las mismas. Dicho proceso se ha destacado por la falta de compromiso de las funcionarias y los funcionarios públicos representantes de las diferentes entidades estatales, la acomodación de políticas poco adecuadas a las circunstancias de las mujeres e imposición de leyes internas. Todo lo anterior sustentando en la existencia de prioridades normativas sobre recomendaciones internacionales.

Sumado a esta actitud la entidad encargada de adelantar las investigaciones para el esclarecimiento de los hechos y su posterior judicialización, ha mostrado demoras y un trato no acorde con sus funciones como servidoras y servidores públicos.

Como consecuencia del poco compromiso de las y los representantes del Estado colombiano con la protección de la vida de las mujeres, las mismas líderes siguen siendo víctimas de violencias y hostigamientos, sin mayores mecanismos de protección para sus vidas y las de sus familias.

### 3.1.1 Dificultades en talleres regionales

Acción Social ha venido realizando unos talleres para la formulación del Programa; en los que señalan que se han consultado a las mujeres y sus organizaciones sobre las propuestas que tiene el gobierno para la implementación de los 13 programas, lo cual ya había sido reseñado por Acción Social en el informe de cumplimiento de las órdenes del Auto entregado en Octubre de 2009, dichos talleres tenían tres partes a desarrollarse en un día y como se describe a continuación<sup>19</sup>:

- El primer día se socializaban los programas.
- El segundo día se realizaba la valoración integral a las mujeres titulares de órdenes concretas de protección asistentes, así como la preinscripción a los programas.
- El tercer día se trabajaba en la articulación interinstitucional nación - territorio con las entidades departamentales y municipales para la construcción de los planes operativos de los programas.

Tal y como lo muestra la estructura de los talleres, no se dio ningún espacio para la concertación del contenido de los programas; lo que se hizo fue una reunión informativa en la que se les comunicó a las mujeres citadas la apertura de las inscripciones en los diferentes programas, jornadas de divulgación que fueron demasiado cortas, por lo cual resulta baja la apropiación de los contenidos por parte de las mujeres.

Sobre este mismo tema las mujeres desplazadas han manifestado la necesidad de que los programas atiendan en su implementación a las particularidades de cada región.

### 3.1.2 El Primer Encuentro Nacional de mujeres desplazadas

El encuentro nacional fue un espacio definido por las mujeres en diciembre de 2008 y tal como se mencionó en el informe pasado presentado por esta Mesa, la organización de este encuentro contó con algunas situaciones de tensión que afectaron inevitablemente el desarrollo del proceso.

Cuando finalmente se dio el primer encuentro llevado a cabo en Girardot en el hotel Tocarema, los resultados esperados de este espacio no fueron los alcanzados, debido a varias situaciones que se reflejan a continuación:

- Se visibilizó que las mujeres aún no están lo suficientemente capacitadas en el Auto 092 y en las órdenes emanadas de él, lo cual les impide participar de manera efectiva en el seguimiento a la formulación e

---

<sup>19</sup> Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada —SNAIPD— Informe a octubre de 2009. Pág. 4.

implementación de los programas y en los demás espacios en los que se construye la política pública.

- En dicho encuentro, si bien se dio un espacio para que las instituciones presentarán los avances alcanzados en la formulación e implementación de las órdenes del Auto, no se les brindó a las mujeres toda la información que se requiere para hacer una valoración de cumplimiento o no, de las órdenes. Es importante mencionar que en particular Acción Social al presentar los avances en la coordinación interinstitucional para la implementación del Auto, presentó el proyecto de la Red Juntos y el Programa de Familias en Acción como un punto que da cumplimiento a sus obligaciones en el marco del Auto. No obstante, es necesario señalar que la Red para la Superación de la Pobreza Extrema —Juntos— y el Programa de Familias en Acción, fueron creados con anterioridad a las declaraciones hechas por la Corte Constitucional en el Auto 092, hacen parte de la oferta institucional general, y no han sido pensadas desde su esencia como un mecanismo especial para la superación de las facetas de violencia de las que son objeto las mujeres en el marco del desplazamiento forzado sino para toda la población vulnerable. En este sentido resulta contrario a las órdenes de la Corte la incorporación de estos dos programas como parte de la estrategia de cumplimiento de las mismas.
- De igual forma Acción Social presentó a las mujeres el Protocolo de Participación de la Población Desplazada y su aplicativo; esta mención hecha por la institución es calificada por las mujeres como poco clara, extremadamente rápida y sin lugar a mayores explicaciones ni preguntas por parte de las mujeres asistentes. La Mesa considera que el Protocolo y su aplicativo son herramientas fundamentales que, si bien no cuentan con un enfoque de género, deben ser conocidas y entendidas por toda la población desplazada, en la que se incluye de manera especial a las mujeres; sin la posibilidad de conocer a profundidad esta herramienta también se les está negando a las mujeres la posibilidad de participar de manera informada, eficaz y efectiva. Por este motivo, se hace un llamado a las Instituciones encargadas de la difusión y divulgación y a aquellas que deben garantizar el respeto de los derechos humanos a que enfatizan en la necesidad de incluir metodologías adecuadas para la población y den espacios para la discusión y retroalimentación de las herramientas que se presentan.

El fortalecimiento a las organizaciones de mujeres desplazadas se está viendo afectado por la falta de espacios concertados por parte de Acción Social y demás instituciones, en los que las mujeres y sus organizaciones puedan debatir, proponer y discutir de manera libre sobre las políticas que se están formulando en diferentes temas que transversalizan las decisiones de la Corte Constitucional en el Auto 092.

### 3.1.3. Reformulación del PIU Bogotá.

En Bogotá se desarrolló la reformulación del Plan Integral Único. Inicialmente este proceso se realizó mediante talleres que funcionaron bajo la misma lógica: se convocó a las organizaciones de la sociedad civil, a las instituciones interesadas y a la población en general; en los talleres las personas asistentes se ubicaron, dependiendo de su interés, en las 6 mesas temáticas preparadas —verdad, justicia y reparación; estabilización socio económica urbana; estabilización socio económica rural; prevención y protección; ayuda humanitaria y, fortalecimiento organizacional— en cada una de ellas se encontraba una persona de Fundación Social, quien es la operadora de Acción Social para este proceso, y se trabajó el tema dispuesto para cada taller.

En esta etapa vale la pena mencionar algunos aspectos que resultaron problemáticos en el proceso de reformulación del PIU de Bogotá:

- El proceso no contó con condiciones materiales para la participación, quienes asistieron allí lo hicieron aun sin recibir apoyo para el transporte.
- El lugar elegido inicialmente para llevar a cabo los talleres no cumplía con las condiciones mínimas para llevar a cabo una labor como la pretendida, en cuanto no permitía el trabajo y la discusión en equipo. Posteriormente se posibilitó el uso de varios espacios y el uso en tiempos diferentes de los mismos. Esta opción que permitió mejorar el diálogo, implicó en algunos casos tener que escoger entre la asistencia a uno u otro espacio.
- En cuanto a las facilitadoras del trabajo en las mesas y las personas participantes: las mujeres asistentes al proceso consideran que en ocasiones las facilitadoras no guiaron el trabajo sino que se involucraron dando sus opiniones y controlando las conclusiones de lo que se define y discute. Esto generó malestar entre las mujeres asistentes especialmente porque no les permitió expresar sus ideas de manera clara. De igual forma sorprendió que en algunos grupos el trabajo fuera guiado por funcionarios/as de Acción Social y de las UAO.
- En lo relacionado a la convocatoria: si bien es cierto que los talleres contaron con la participación de las organizaciones de población desplazada, la mayor parte de las personas asistentes fueron funcionarios y funcionarias de las Unidades de Atención y Orientación y de las instituciones distritales; incluso, masivamente asistieron personas que son beneficiarias de algunas UAO, en especial la de Suba, que en el taller de indicadores, asistió con una gran cantidad de personas beneficiarias y funcionarios. Lo que se cuestiona no es el número de personas que participen por parte de las instituciones del Estado, sino la baja participación de la población desplazada y de las mujeres en un proceso de reformulación que debe ser construido desde la comunidad y desde las víctimas, en razón al alto porcentaje de ellas que viven en Bogotá.
- En relación con la metodología: en ninguno de los talleres se les envió a las personas participantes ningún tipo de información que les permitiera llegar

preparadas al taller; por ejemplo, para el caso del taller de indicadores las mujeres que asistieron no tenían conocimiento sobre cómo formular un indicador, y pese a que en el transcurso del taller se explicó de manera muy rápida y general las características de un indicador, esto no garantiza que las/los asistentes adquieran la destreza técnica para elaborar dichos indicadores y evaluar o modificar los que ya existen.

-Una vez finalizada la dinámica de talleres se enviaron a las personas asistentes matrices para completar. Por un lado, es necesario señalar que gran parte de estas personas no manejan este tipo de formato y menos aún el programa en que venía para ser trabajado.

- Posteriormente se enviaron nuevamente matrices para ahora incluir incluso el presupuesto, materia esta que claramente no es de manejo de quienes no trabajan en estas aéreas.

- Finalmente la socialización de los resultados fue postergada en reiteradas ocasiones y en la convocatoria hecha para el día 21 de diciembre se distrajo nuevamente el proceso al hacer ingresar al salón a las personas que ese día se encontraban en la fila de la UOA de Rafael Uribe Uribe quienes desconocían de que trataba la reunión.

- La última versión fue presentada en el mes de enero para observaciones y no se ha difundido la versión definitiva.

### 3.2 En materia de protección y prevención

#### 3.2.1 La vigencia de los riesgos y las amenazas contra las mujeres líderes

A más de dos años de la expedición del Auto 092, la Mesa, además de registrar la permanencia de los 10 riesgos de género y de las 18 facetas identificadas por la Corte Constitucional, puede dar cuenta del incremento de algunos riesgos en los últimos meses, tal y como ocurre con el “derivado de su pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias de mujeres o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto”.

Desde el segundo semestre de 2009, las amenazas, ataques y hostigamientos en contra de las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzoso sufrieron un significativo incremento en diferentes regiones del país. Mayoritariamente bajo la responsabilidad de presuntos paramilitares autodenominados: “Las Águilas Negras, y los Rastrojos”.

Desde octubre de 2009 hasta el momento de presentar el informe, la Mesa ha tenido conocimiento de 9 panfletos en los que se amenaza a más de 93 mujeres, 12 organizaciones de mujeres víctimas de desplazamiento forzoso y

organizaciones acompañantes, entre ellas 5 integrantes de la Mesa de seguimiento del Auto 092<sup>20</sup>.

De acuerdo al conocimiento de mujeres líderes pertenecientes a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada y del Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, en cinco regiones del país al menos 4 mujeres fueron asesinadas, una de ellas torturada y violada, 3 mujeres más fueron víctimas de violación sexual y una más ha sido agredida físicamente. A dos mujeres líderes les han asesinado a sus hijos y a otra, a su esposo.

El incremento del peligro para las mujeres líderes víctimas del desplazamiento ha sido corroborado por la CIDH, al otorgar, en los primeros meses de 2010, medidas cautelares a 17 mujeres líderes de población desplazada y a la Corporación Sisma Mujer, organización acompañante.

Los hechos de violencias contra las mujeres han sido puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación (F.G.N); sin embargo, hasta el momento no existe un avance significativo en las investigaciones. Varias de las denuncias no han sido asignadas cuando se ha solicitado que sean asumidas por la Unidad Nacional de DDHH de la F.G.N por tratarse de violaciones al derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal, al contrario, son trasladadas de una oficina a otra sin que hasta el momento el Estado colombiano haya tomado medidas para investigar estas conductas y prevenir la concreción del riesgo que actualmente enfrentan las mujeres.

Organizaciones regionales como Taller Abierto de Cali<sup>21</sup>, han sido víctimas de manera explícita de amenazas por la labor que realizan en defensa de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, aproximadamente desde septiembre de 2009 dicha organización ha venido sufriendo una serie de actos de hostigamiento. Asimismo, las mujeres lideresas además de las amenazas y agresiones directas en su contra también han sufrido los ataques, hostigamientos e incluso el asesinato de sus hijos e hijas y de sus parejas y otros familiares.

En este punto es importante señalar las agresiones de las que continúa siendo víctima la Liga de Mujeres Desplazadas, organización integrante de la Mesa, entre los ataques cabe mencionar el asesinato de Jair Pantoja Berrio, hijo menor de Doris Berrió Palomino; hecho ocurrido el 31 de agosto de 2009 en el barrio el Pozón de Cartagena. A pesar de que la CIDH ha hecho dos requerimientos al Estado colombiano para que concierte medidas de protección adecuadas, hasta ahora no ha sido posible concretarlas. El caso de las líderes de la Liga de Mujeres

---

<sup>20</sup> Afrodes, Codhes, Sima Mujer, Fundhfem, CND.

<sup>21</sup> Taller Abierto es una organización que viene promoviendo el empoderamiento y ejercicio de ciudadanía de las mujeres. Desde hace 9 años desarrolla la coordinación regional en el Valle del Cauca del Observatorio de Derechos Humanos de las mujeres en Colombia.

reviste especial gravedad en razón a que la Corte Constitucional, por medio del Auto 200/07 y 009/09, solicitó para las Mujeres de la Liga especial protección. Adicionalmente la Defensoría del Pueblo reiteró, en el informe de seguimiento 003 de enero de 2010, la situación de riesgo extraordinario que corren.

La exacerbación de las situaciones de riesgo se evidencia también en la Ciudad de las Mujeres. En los últimos meses se han presentado hechos que buscan el control del lugar; este control se entiende porque están conminando a las residentes a 'acostarse temprano' so pena de sufrir las consecuencias de estar afuera de sus casas después de las 10 de la noche. Han instalado venta de marihuana y otras sustancias psicotrópicas, y están captando jóvenes desplazados para su distribución y consumo, aprovechando que no cuentan con ningún apoyo del Estado a nivel nacional o departamental para su educación o recreación. Adicionalmente controlan el llamado 'Paga diario', préstamos que deben ser pagados el mismo día, y cuyo incumplimiento está generando altísimas tasas de muerte y violencia en Cartagena y Bolívar. Asimismo, han iniciado la captación de niñas y niños menores de edad para el ejercicio de la prostitución infantil. Varias jovencitas hijas de mujeres líderes de la Liga, han sido seguidas, fotografiadas y amenazadas si se atreven a denunciar. Todo lo anterior sucede a pesar de la presencia a la entrada de la Ciudadela Bonanza de un puesto de la Armada Nacional, como de la presencia en la Ciudad de las Mujeres de un oficial de enlace, del mismo cuerpo, con dicha comunidad. Estas son solo algunas de las situaciones de las cuales las mujeres de la Liga han sido víctimas, y que aún no han sido superadas pese a las múltiples denuncias y alertas que se han interpuesto ante las instancias nacionales e internacionales. En este momento la Liga cuenta con medidas cautelares de la Comisión Interamericana tanto para la organización en general como para algunas de sus mujeres líderes en particular.

Las victimizaciones que se han presentado contra las mujeres revisten diferentes formas, escenarios y situaciones. Vale la pena resaltar algunos hechos en los que las mujeres líderes de la población desplazada y sus familias han sido víctimas.

Uno que merece ser señalado sucedió cuando algunas mujeres salían de una cita en el Congreso de la República. En ese momento se les acercó un hombre a decirles *"hijueputas, perras que se andan auto amenazando, vamos a reventarlas ahora sí, vamos a golpearlas para que no jodan"*<sup>22</sup>. Hasta el momento se han concretado agresiones de violencia sexual y lesiones personales en contra de estas mujeres y sus familias. El modus operandi es similar en casi todos los casos; no obstante, uno de ellos merece especial protagonismo por la relación que tiene con el proceso adelantado por la víctima. Los hechos ocurrieron cuando esta mujer salió del Ministerio del Interior y de Justicia en donde había estado solicitando medidas de protección en razón a las amenazas constantes de las que era víctima; al salir de dicha institución la abordaron dos hombres que la

---

<sup>22</sup> Documento de solicitud de medidas cautelares ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, elaborado por la Corporación Casa de la Mujer. Enero de 2010.

introdujeron en un taxi, y en la circunvalar la violaron, mientras tanto la amenazaron constantemente para que no denunciara, y le señalaron que lo sucedido debía servir como advertencia a las demás mujeres líderes.

Aún cuando muchos de los hechos, por temor y desconfianza ante las instituciones no han sido denunciados por parte de las mujeres víctimas, éstos sí fueron manifestados de manera general en el Primer Encuentro de mujeres desplazadas, dejando constancia de la importancia de poner en marcha medidas tanto de prevención del riesgo como de protección, especialmente para las mujeres que se encuentran en las regiones; sin embargo en este escenario no hubo respuesta institucional frente al tema de inseguridad manifestado por las mujeres.

De igual manera es reiterada la exigencia para que se adecue un procedimiento especial para las mujeres que requieran recibir protección por parte del Estado; las mujeres solicitaron ante el anterior director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Señor Carlos Franco, que como parte de la respuesta estatal a estos hechos se convoque a una reunión de alto nivel con las instituciones que hacen parte del CRER y otras más, inclusive con veeduría de la comunidad internacional para tratar estos temas y darles soluciones prontas y efectivas; no obstante, lograr esta reunión no ha sido posible.

La Corte Constitucional, en el Auto 092, en lo relacionado a la prevención del riesgo y a la protección de las mujeres víctimas del conflicto armado y especialmente del desplazamiento forzado, así como en otras sentencias de tutela como la T-496; basándose en los Estándares Internacionales relacionados con el tema, ha señalado que las mujeres víctimas del conflicto armado requieren de un enfoque diferencial en el manejo de su seguridad en razón a los riesgos y multiplicidad de factores que las afectan antes, durante y después de los hechos violentos que ocasionaron las violaciones de derechos humanos; en este sentido el Programa analizado en este informe reviste gran importancia puesto que la prevención del riesgo constituye la posibilidad o la limitación para el ejercicio pleno de los derechos y brinda las garantías para que las mujeres víctimas continúen en su trabajo de posicionamiento de sus debates en la agenda pública y de exigibilidad de los derechos que aún hoy, a 13 años de haberse puesto en marcha la Ley 387 de 1997, se les continúan vulnerado.

De esta manera las organizaciones de la Mesa de protección señalaron que la “propuesta de ajuste al programa de protección (entregada a la Corte Constitucional por parte del Gobierno Nacional en respuesta a la Sentencia T-496 de 2008) incorpora algunas medidas importantes —como las campañas de sensibilización, educación comunitaria, capacitación a servidores públicos y acción pública de reconocimiento— para incorporar enfoques diferenciales. No obstante, estas medidas resultan insuficientes para dar respuesta a la afectación del goce efectivo de los derechos a la vida digna, a la seguridad personal, al debido proceso y a las garantías judiciales y de acceso a la justicia de las víctimas y, en

particular de las víctimas mujeres, tal como fueron señaladas por la Corte Constitucional”<sup>23</sup>.

Entre los vacíos que se han encontrado ante el grave problema de seguridad que tienen las mujeres, está la falta de presunción de riesgos específicos que las afectan, en mayor medida a las que son dirigentes y líderes en sus comunidades; en este sentido, y teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, la implementación del Programa de Participación y Prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada, debe contemplar esos riesgos específicos y asimismo la especificidad que requiere la implementación de las acciones puntuales y generales del mismo; tal como se señaló en el aparte anterior de este documento.

Según lo señalado por las mujeres que han solicitado medidas de protección ante el Ministerio del Interior, cuando se hace la valoración del riesgo en reiteradas ocasiones el resultado no muestra una escala que permita considerar el caso como de riesgo extraordinario; esta afirmación es constata con el pronunciamiento de la PGN en su informe, al anunciar: “... recogiendo la experiencia que arrojan los estudios técnicos de nivel de riesgo que se presentan durante las diferentes sesiones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgo para este tipo de población, a las cuales la PGN asiste con voz pero sin voto y que se realizan con base en estas mismas premisas, en un número muy bajo, dichos estudios arrojan un nivel de riesgo extraordinario o excepcional que merezca el otorgamiento de medidas de protección. La mayoría de los casos sometidos a consideración parten de la premisa “no existe conflicto armado” y las nuevas formas de insurgencia denominadas dentro de los relatos de los líderes de población desplazada como “Águilas Negras”, “Bacrim”, “Nueva generación de las AUC y los Rastrojos, responden a bandas criminales conformadas por delincuencia común y, en consecuencia, el riesgo o amenaza existente queda por fuera de la cobertura de dichos programas”<sup>24</sup>.

Tal como lo demuestra el análisis de la PGN, las mujeres no cuentan con la seguridad de saber que se tomaran las medidas necesarias para su protección y para la prevención del riesgo en las zonas en las que, a pesar de la negación en el discurso del gobierno, persiste el conflicto armado y en las que los agentes del conflicto —guerrillas, paramilitares y Estado— se disputan el poder territorial.

La Corte Constitucional en los autos referidos, específicamente en el Auto 200 de 2007, aborda las características que debe tener una persona desplazada para que se presuma un riesgo extraordinario contra su vida e integridad:

*“(a) la presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada, (b) la petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente, (c) la petición presenta información que demuestra,*

---

<sup>23</sup> Ib. Idem. Pág. 14

<sup>24</sup> In Idem. Pág. 93

*prima facie, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en las cuales se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, y (d) en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques”<sup>25</sup>.*

Dichas características se dan, si no en todas, en la mayoría de los casos señalados por las mujeres líderes de población desplazada, que se encuentran en las regiones y en los cascos urbanos, y que como se ha visto en este documento continúan siendo víctimas de múltiples ataques a sus derechos fundamentales, en razón a su participación en los procesos de exigibilidad de derechos.

En conclusión, la Mesa observa que pese a la normatividad vigente y a los múltiples llamados que han hecho las organizaciones sociales y la comunidad internacional para garantizar a las mujeres espacios seguros para ejercer su derecho a la participación; el Estado colombiano aún está en mora de establecer parámetros, lineamientos y acciones puntuales, que en su calidad de garante de derechos está obligado a brindar, en general, a todas las personas habitantes de Colombia, y en particular, a las víctimas del conflicto armado cuya mayoría son mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado.

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Auto 200 de 2007. iii. Deberes de protección mínimos del Estado colombiano en relación con los derechos a la vida y a la seguridad personal de la población desplazada, en particular de sus líderes y representantes. Párrafo 4.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del presente informe se ha comprobado la persistencia de los problemas en el diseño y el precario estado de implementación del *Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada*. La Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008 concluye que:

- La falta de una formulación clara e independiente del Programa ha ocasionado que, transcurridos más de dos años del Auto 092 en pro de garantizar los derechos de las mujeres desplazadas, no se esté dando cumplimiento a cabalidad de los criterios de racionalidad. Los avances dados hasta el momento son mínimos en relación con la urgencia de tomar medidas frente a la situación de las mujeres
- Uno de los elementos clave para el desarrollo de una política pública específica, es la participación que en todos los ciclos de ella tenga la población beneficiaria, que para este caso son las mujeres desplazadas y las mujeres lideresas de la población desplazada. No obstante, las mujeres consideran que no han sido consultadas para la formulación de este programa, que el proceso con Acción Social y las demás Entidades ha sido solamente informativo sobre las propuestas del gobierno para la participación y la prevención del riesgo<sup>26</sup>. Es claro para la Mesa de seguimiento la diferencia entre la participación consultiva y la participación simple<sup>27</sup>.
- La política pública de desplazamiento forzado (específicamente los programas de protección), y las medidas puestas a disposición para garantizar la participación de la población desplazada (protocolo y su aplicativo) no se articulan con las órdenes dadas por la Corte Constitucional en el Auto 092 y siguientes, lo que se refleja en casos puntuales en los que las mujeres y sus organizaciones, pese a lo reiterativo de los pronunciamientos de la Corte en esta materia, han

---

<sup>26</sup> Específicamente las mujeres han señalado que Acción Social llega a las diferentes ciudades y reúne un grupo de mujeres a las cuales les presenta unos lineamientos del programa, les pide que hagan un análisis de una sola parte de lo que compone el programa, por ejemplo de los temas que se deben tratar en los talleres de prevención del riesgo y cuando regresan después de varios meses, llegan con un documento elaborado que no fue construido colectivamente pero que aparece avalado solamente con la participación en los talleres previos.

<sup>27</sup> En este sentido, tal como ha sido señalado por la Comisión de seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado, por participación simple se entiende la asistencia para la legitimación artificial de las decisiones, y por participación consultiva, es decir, la fuente pasiva de información a través de caracterizaciones, eventos masivos y otras formas pasivas de evidenciar necesidades y opiniones.

tenido que solicitar por vía de tutela la prórroga de medidas de atención otorgados a las mujeres desplazadas.

- Resulta intolerable que luego de dos años de la decisión de la Corte en el Auto 092, los funcionarios públicos de las entidades territoriales no conozcan con exactitud las órdenes del Auto; lo que se demuestra en la baja destreza para orientar a las mujeres desplazadas y líderes y en la falta de articulación de la política pública local con las órdenes de la Corte Constitucional en esta materia.
- La Mesa considera que no se identifica ningún avance significativo en el diseño y la implementación del programa y sus dos componentes, por el contrario las situaciones fácticas que dieron origen a la orden de creación de este programa por parte de la Corte Constitucional permanecen y se recrudecen. Esto en razón a tres puntos específicos: 1. El programa no cumple con los mínimos de racionalidad en su conjunto; 2. Los avances que se han dado son parciales pero no cumplen con los criterios señalados por la Corte Constitucional en el Auto; 3. Dado que el proceso ha sido lento no ha logrado impactar a las Entidades Territoriales lo que profundiza las dificultades de las mujeres para interlocutar en términos de garantía y respecto de sus derechos como víctimas del conflicto armado.
- La Mesa observa que pese a la normatividad vigente y a los múltiples llamados que han hecho las organizaciones sociales y la comunidad internacional, para garantizar a las mujeres espacios seguros para ejercer su derecho a la participación; el Estado colombiano aún está en mora de establecer parámetros, lineamientos y acciones puntuales, que en su calidad de garante de derechos está obligado a brindar, en general a todas las personas habitantes de Colombia, y en particular a las víctimas del conflicto armado cuya mayoría son mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Finalmente, es de anotar la preocupación profunda de las organizaciones que hacen parte de la Mesa, por el incremento del riesgo y los ataques que han recibido las mujeres y organizaciones de población desplazada, así como las organizaciones acompañantes, en razón a su participación activa en los procesos de exigibilidad de derechos. La continuidad de estos hechos, vulnera de manera irremediable a las mujeres y trunca los procesos sociales de empoderamiento, exigibilidad y representatividad que tienen con sus comunidades, además de afectar estructuralmente sus relaciones sociales y familiares.

En cuanto a las **recomendaciones** esta Mesa señala las que, considera, ayudan a avanzar en la respuesta que el Estado, como garante de los derechos humanos, debe dar a las mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado.

- La participación debe ser entendida como un recurso efectivo para que las propuestas recogidas por las mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado, sean tenidas en cuenta de manera efectiva en todo el ciclo de la política pública, con el fin de garantizar que las acciones sean cercanas a las necesidades y reclamos de las mujeres víctimas.
- Si bien, algunos de los indicadores complementarios y sectoriales que la Corte Constitucional acogió en el Auto 116 de 2008, pueden ser aplicables para medir el goce efectivo de los derechos de las mujeres, en particular el derecho a la participación, la Mesa propone algunos indicadores que pueden servir de base:
  - o Instancias de formulación de política pública que cuentan con mujeres lideresas de la población desplazada activas.
  - o Número de lideresas, con mayor capacidad de elaborar propuestas y agendas en el marco de la política pública.
  - o Al menos 2 reuniones en el año se harán, en el marco de los comités locales y departamentales de atención a la población desplazada, en los que se aborden las temáticas específicas de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

En el componente de prevención del riesgo de violencia socio política, se sugieren los siguientes indicadores:

- o Estrategias de prevención consolidadas y en funcionamiento, que atiendan el mayor riesgo de violencia socio política del que son víctimas las mujeres.
- o Número de instituciones y servicios del Estado que cuentan con políticas, planes y programas en materia de prevención del riesgo de las mujeres líderes de la población desplazada.

Fuente:

Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008. 2011. Balance de la implementación del programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada; en el marco de las órdenes proferidas por la honorable corte constitucional en el auto 092 de 2008 y siguientes. En línea, disponible en: <http://www.casmujer.org/Informe%20de%20la%20Mesa%20de%20seguimiento%20al%20Auto%20092.%202011.pdf>. Consultado por PCS: 13 de julio de 2011.