



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO	AP-BIB-FO-06	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 1
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

Neiva, 07 de Febrero de 2023

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El (Los) suscrito(s):

Paula Cristina Perdomo Cáceres, con C.C. No 1.075.277, autora de la tesis y/o trabajo de grado titulado *Enfoque Diferencial de Género de la Política Pública para la atención a la mujer negra víctima de desplazamiento forzado en Tumaco, Nariño (2016-2019). Análisis sociojurídico – Componente de Prevención y Protección.* presentado y aprobado en el año 2023 como requisito para optar al título de abogada;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: Paula Cristina Perdomo Cáceres

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: _____

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: _____

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: _____

Vigilada Mineducación



CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 3
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: Enfoque Diferencial de Género de la Política Pública para la atención a la mujer negra víctima de desplazamiento forzado en Tumaco, Nariño (2016-2019). Análisis sociojurídico – Componente de Prevención y Protección.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Perdomo Cáceres	Paula Cristina

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Reyes Pinzón	Oscar Javier

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Abogada

FACULTAD: Ciencias Jurídicas y Políticas

PROGRAMA O POSGRADO: Derecho

CIUDAD: Neiva **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2023 **NÚMERO DE PÁGINAS:** 334

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas Fotografías ___ Grabaciones en discos ___ Ilustraciones en general ___ Grabados ___
Láminas ___ Litografías ___ Mapas ___ Música impresa ___ Planos ___ Retratos ___ Sin ilustraciones ___ Tablas
o Cuadros

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:



CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	2 de 3
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

MATERIAL ANEXO:

PREMIO O DISTINCIÓN (*En caso de ser LAUREADAS o Meritoria*):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español

Inglés

- | | |
|----------------------------------|------------------------------|
| 1. Enfoque diferencial de género | Gender Differential Approach |
| 2. Mujeres Negras Tumaqueñas | Black Women Tumaqueñas |
| 3. Desplazamiento Forzado | Forced Displacement |
| 4. Política Pública | Public Polítics |
| 5. Prevención y Protección | Prevention and protection |
| 6. Corte Constitucional | Contitucional Court |

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

Este trabajo es un análisis sociojurídico de la inclusión del enfoque diferencial de género en la política pública para la atención a la mujer negra víctima del desplazamiento forzado en Tumaco (Nariño), entre el 2016 y el 2019, en los componentes de prevención y protección; de acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

El desplazamiento forzado tiene un impacto desproporcionado sobre la mujer negra en comparación con el resto de la población víctima de este flagelo por su triple condición sociocultural dentro de una sociedad machista y racista: mujer, negra y desplazada. Por lo tanto, es pertinente que la atención al fenómeno del desplazamiento considere las afectaciones específicas que se dan en la mujer negra, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional con la determinación e identificación de riesgos y facetas de género a las que son sometidas las mujeres en este hecho victimizante. No obstante, este reconocimiento y las múltiples órdenes emanadas del Alto Tribunal no han sido efectivas en la práctica y su incorporación en políticas públicas es ineficiente. De esta forma, el Estado incumple sus deberes en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de dicha población. Este documento muestra la continuidad de las afectaciones hacia la mujer negra en Tumaco y los problemas que presenta la política pública en la incorporación de un enfoque diferencial de género que proteja, prevenga y atienda las causas y consecuencias del desplazamiento forzado en la mujer negra en Tumaco



ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

This work is a socio-legal analysis of the inclusion of the differential gender approach in public policy for the care of black women victims of forced displacement in Tumaco (Nariño), between 2016 and 2019, in the prevention and protection components; according to the pronouncements of the Constitutional Court.

Forced displacement has a disproportionate impact on black women compared to the rest of the population that is victims of this scourge due to their triple sociocultural condition within a macho and racist society: woman, black and displaced. Therefore, it is pertinent that attention to the phenomenon of displacement consider the specific effects that occur in black women, as recognized by the Constitutional Court with the determination and identification of risks and gender facets to which women are subject. women in this victimizing fact. However, this recognition and the multiple orders issued by the High Court have not been effective in practice and their incorporation into public policies is inefficient. In this way, the State breaches its duties in the prevention of forced displacement and the protection of said population. This document shows the continuity of the affectations towards black women in Tumaco and the problems that public policy presents in the incorporation of a differential gender approach that protects, prevents and attends to the causes and consequences of forced displacement for black women in Tumaco.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado:

Firma:

Nombre Jurado: María del Pilar Osorio

Firma:

Nombre Jurado: Edwin Arango Ibagón

Firma:

***Enfoque diferencial de Género* de la política pública para la atención a la
mujer negra víctima del desplazamiento forzado en Tumaco, Nariño
(2016-2019). Análisis socio jurídico-componente Prevención y
Protección.**

Trabajo Monográfico

Paula Cristina Perdomo

Director: Oscar Javier Reyes Pinzón

Universidad Surcolombiana

Neiva, Huila

2022

Contenido

Resumen.....	6
Palabras Claves:	6
Introducción	7
Justificación	9
Problema	11
Método	12
<i>Investigación documental</i>	12
<i>Investigación etnometodológica</i>	12
Unidades de análisis.	13
Instrumento.	13
El enfoque diferencial	14
Hipótesis.....	14
Capítulo 1.....	15
Marco histórico y normativo del desplazamiento forzado en Colombia	15
Marco histórico.....	15
Marco Normativo	26
<i>Marco Normativo Internacional</i>	26
<i>Marco Normativo Nacional</i>	29
<i>Marco Jurisprudencial del Desplazamiento Forzado</i>	41
<i>Figura jurisprudencial Estado De Cosas Inconstitucionales en el Estado colombiano —ECI</i>	47
Capítulo 2.....	51
Componentes de prevención y protección de la Política Pública del Desplazamiento Forzado.....	51
Política Pública vigente para la atención del desplazamiento forzado en la mujer.....	51
<i>Introducción teórica del concepto de política pública, objetivos y estructura</i>	51

<i>Introducción constitucional del concepto de política pública, objetivos y estructura</i>	54
<i>Instrumentos legales, administrativos y de Política Pública vigentes para la atención de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado</i>	65
<i>Estructura actual del Componente de prevención y protección dentro de la Política Pública</i>	79
Prevención	2
<i>Alcance de la medida</i>	2
<i>Universo de víctimas que tienen derecho a la medida de prevención</i>	2
<i>Instrumentos para la prevención de las violaciones de DDHH y DIH</i>	2
Protección	6
<i>Alcance de la medida</i>	6
<i>Universo de víctimas que tienen derecho a la medida</i>	6
<i>Ruta de Protección</i>	7
<i>Acciones específicas con enfoque diferencial</i>	2
Capítulo 3	12
Enfoque Diferencial de Género a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional	12
Concepto general de enfoque diferencial	12
<i>Desarrollo jurisprudencial del enfoque diferencial en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004</i>	13
<i>Enfoque diferencial de género y étnico a partir de los autos específicos emitidos sobre el impacto del desplazamiento forzado en la mujer y las comunidades negras</i>	17
Enfoque Diferencial de Género	17
<i>Impacto diferencial y agudo hacia la mujer por los riesgos específicos a los que están sometidas y las cargas extraordinarias que les impone la violencia armada a causa de su género. Riesgos específicos a causa de ser mujer</i>	1
Enfoque Diferencial Étnico	6
<i>Comunidades Negras o afrodescendientes</i>	6

Implicaciones de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la Política Pública de atención al desplazamiento forzado de la mujer negra	10
Capítulo 4	16
Caso Tumaco, Nariño (2016-2019)	16
Antecedentes históricos del desplazamiento forzado en Tumaco	16
Contexto	16
<i>Datos cuantitativos sobre la situación del desplazamiento forzado en el contexto de Tumaco</i>	20
<i>Datos cualitativos sobre la situación del desplazamiento forzado en el contexto de Tumaco</i>	23
Componente de Prevención y Protección de la política pública del municipio en el año 2016-2019	33
<i>Planes de gobierno</i>	35
Plan de acción Territorial	41
Planes Integrales de Prevención y Protección y Contingencia	43
<i>Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP)</i>	43
<i>PIPP Tumaco nuestra PAZión</i>	43
<i>PIPP “Tumaco para todos en los caminos de la paz”</i>	44
<i>Plan de Contingencia</i>	45
Evaluación del componente de prevención y protección Tumaco	46
<i>Componente de Prevención y Protección</i>	47
Conclusiones	57
Tumaco	57
Jurisprudencia	63
Políticas públicas	63
Recomendaciones	67
Voces de las afectadas	67
Recomendaciones derivadas de la investigación	70

Referencias.....	73
Anexos.....	82
Anexo 1. Revisión documental histórica del componente de Prevención y Protección en la Política Pública de Desplazamiento Forzado.....	82
Anexo 2. Tabla con instrumentos legales, constitucionales y de política pública	1
Anexo 3. La mirada de Organizaciones de Mujeres Tumaqueñas frente al Quehacer de la Política Publica en su municipio entre 2016-2019....	1
Anexo 4. Entrevista	23
Anexo 5. Entrevista 2. Primer momento - noviembre de 2019.....	35
Anexo 6. Entrevista 3.	66

Resumen

Este trabajo es un análisis sociojurídico de la inclusión del enfoque diferencial de género en la política pública para la atención a la mujer negra víctima del desplazamiento forzado en Tumaco (Nariño), entre el 2016 y el 2019, en los componentes de prevención y protección; de acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

El desplazamiento forzado tiene un impacto desproporcionado sobre la mujer negra en comparación con el resto de la población víctima de este flagelo por su triple condición sociocultural dentro de una sociedad machista y racista: *mujer, negra y desplazada*. Por lo tanto, es pertinente que la atención al fenómeno del desplazamiento considere las afectaciones específicas que se dan en la mujer negra, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional con la determinación e identificación de riesgos y facetas de género a las que son sometidas las mujeres en este hecho victimizante. No obstante, este reconocimiento y las múltiples órdenes emanadas del Alto Tribunal no han sido efectivas en la práctica y su incorporación en políticas públicas es ineficiente. De esta forma, el Estado incumple sus deberes en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de dicha población. Este documento muestra la continuidad de las afectaciones hacia la mujer negra en Tumaco y los problemas que presenta la política pública en la incorporación de un enfoque diferencial de género que proteja, prevenga y atienda las causas y consecuencias del desplazamiento forzado en la mujer negra en Tumaco.

Palabras Claves:

Enfoque diferencial de género, Mujeres Negras Tumaqueñas, Desplazamiento Forzado, Política Pública, Prevención y Protección, Corte Constitucional

Introducción

Esta investigación es un análisis sociojurídico de la inclusión del enfoque diferencial de género en los componentes de prevención y protección de la política pública para la atención a la mujer negra víctima del desplazamiento forzado en el distrito de Tumaco (Nariño), entre el 2016 y el 2019, a partir de los riesgos y las facetas de género identificadas por la Corte Constitucional.

Después de la firma del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, el conflicto armado se reconfiguró en Tumaco. En este escenario, surgieron nuevos grupos armados ilegales, autoproclamados como disidencias de las FARC-EP en cabeza de los mandos medios y en 2018, ante los incumplimientos por parte del Gobierno nacional y la falta de garantías para los miembros en proceso de reincorporación, los altos mandos del otrora grupo guerrillero comunicaron, a nivel nacional, el rearme.

La disputa librada entre grupos armados por el control social y territorial de zonas estratégicas del país ha significado un aumento de hostilidades hacia la población civil. Esto deriva en una multiplicidad de hechos victimizantes que vulneran los derechos humanos y fundamentales de la población. En este escenario, Tumaco se presenta como una de esas zonas estratégicas de disputa, lo que agudiza la crisis humanitaria preexistente. Allí, el desplazamiento forzado sigue siendo el principal flagelo con impactos desproporcionados a las comunidades más vulnerables.

A partir de esta situación, Tumaco es uno de los lugares de Colombia con mayor número de víctimas y eventos de desplazamiento forzado, ya sea porque las recibe o las expulsa. Según el Registro Nacional de Información (RNI) de la Unidad Nacional para la Atención y Reparación de las Víctimas (UARIV), el distrito tiene un acumulado de 195.657 víctimas y 198.109 eventos de los cuales 39.278 y 40.314 respectivamente fueron registrados entre 2016 y 2019 (RNI, 2022). Del total de personas de la última cifra

relacionada, 21.294 víctimas son mujeres y 21.871 eventos les ocurrieron a mujeres (RNI, 2022). En términos cuantitativos, aquello refleja un impacto desproporcionado hacia las mujeres, quienes representan el 54,22% del total de la población víctima de este flagelo.

Con base en la sentencia T-025 de 2004, a través de la sala especial de seguimiento, la Corte Constitucional (2004) revisó el contexto y las necesidades específicas de los cinco grupos poblacionales más vulnerables: mujeres, NNAJ (niños, niñas, adolescentes y jóvenes), adultos mayores, personas discapacitadas y grupos étnicos y a partir de este, se pronunció sobre la necesidad y el deber constitucional e internacional del Estado de incluir el enfoque diferencial en la política pública de atención al desplazamiento forzado, que pasaría a ser uno de los indicadores que contribuyen a superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en que está sumida la población desplazada de Colombia.

Frente al tema que nos concierne, para abordar las implicaciones que tiene el desplazamiento forzado en las mujeres, se promulgó el auto 092 de 2009, que evidencia el impacto cualitativo y cuantitativo en las mujeres debido a 10 riesgos específicos y 18 facetas de género que las afectan durante el desplazamiento forzado. A partir de esto, se ordenó una serie de acciones para promover su prevención y protección y contribuir al cumplimiento de obligaciones del Estado frente a la inclusión del enfoque diferencial de género en la política pública de atención al desplazamiento, que actualmente se subsume en el Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas contenido en el CONPES 3726 de 2012.

Esta política pública inicialmente llamada como Programa Nacional De Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia desde su primera promulgación en el año de 1995, ha sufrido constantes cambios. Actualmente la conforman cuatro componentes que, a su vez, tienen unas herramientas que contribuyen a su desarrollo y funcionamiento en los territorios. El componente que se abordará en esta investigación es el de

Prevención y Protección y, para su análisis, revisaremos las herramientas que contribuyen a su desarrollo: Plan de Acción Territorial (PAT) y los Planes de Prevención, Protección y Contingencia, que contienen el análisis situacional de la población a partir del cual los entes territoriales proyectan las medidas y acciones para desarrollar e implementar la política pública.

Pese a estos pronunciamientos, y los diversos instrumentos legales e internacionales que Colombia está en el deber de implementar, la efectiva inclusión del enfoque diferencial de género en el desarrollo del componente de prevención y protección de la Política Pública para la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado en Tumaco no las aborda. Lo que se convierte en una de las principales barreras para el acceso a derechos de las mujeres y niñas negras víctimas del desplazamiento forzado.

De acuerdo con lo mencionado, en este escrito hay un análisis jurídico que muestra cómo fue la inclusión del enfoque diferencial de género en los componentes de Prevención y Protección de la política pública para la atención de la mujer negra desplazada en Tumaco. Se espera que los hallazgos evidencien barreras y vacíos en la materialización de la prevención del desplazamiento forzado y la protección de las mujeres desplazadas.

Justificación

El distrito de Tumaco es uno de los principales lugares de recepción y expulsión de población desplazada en Nariño. En el marco de este fenómeno, recae sobre la mujer negra un impacto desproporcionado cualitativo y cuantitativo en contraste con el resto de la población, lo que ha sido reconocido y desarrollado por la Corte Constitucional. Dicho impacto mantiene las brechas de desigualdad e inequidad entre mujeres y hombres, pues obstaculiza la plena realización y acceso a derechos de las mujeres, a lo que se suma la cadena de injusticias y marginalidad preexistente. Por otro lado, fragmenta el tejido social, desarraiga y menoscaba la identidad del pueblo negro, ya que la mujer es fundamental en la transmisión y

conservación de las tradiciones que lo constituyen como una etnia en el país. Aquello afecta los derechos colectivos y fundamentales a la autodeterminación y la identidad de esta población.

En consecuencia, el Estado colombiano ha diseñado instrumentos legales, constitucionales y jurisprudenciales para proteger a la mujer desplazada y prevenir este hecho victimizante. Sin embargo, materializar esas disposiciones e implementar la política pública desde un enfoque diferencial y preventivo ha implicado enormes retos para las entidades del gobierno, que continúan incumpliendo sus deberes constitucionales por acción u omisión.

A partir de este contexto y de la visión y misión que tiene la Universidad Surcolombiana de formar profesionales con sentido crítico que aporten a la construcción de una mejor sociedad, de la poca literatura que hay al respecto de la temática de la población y lugar escogido debido al desconocimiento de la situación al interior del país, el racismo estructural y las dinámicas centro-periferia que median las relaciones políticas, económicas y sociales entre la población, se justifica realizar este análisis socio jurídico y con enfoque de género en esta población concreta, históricamente vulnerada; lo que hace que sea un trabajo novedoso que contribuya a la comprensión de la problemática y fomente reflexiones hacia la solución de los vacíos que se hallen.

Este proyecto tiene dos propósitos. Primero, lograr que la Política Pública de atención al desplazamiento forzado sea más cercana al territorio y sirva de fundamento a las mujeres negras de Tumaco para nutrir las luchas de resistencia y exigibilidad de derechos desde un enfoque diferencial de género y fortalezca su participación para propiciar acciones prácticas en los momentos de la formulación e implementación de la Política Pública. En segunda medida, facilitar a los funcionarios públicos la incorporación de las órdenes de la Corte Constitucional en la Política Pública, de manera que

contribuya a la superación del ECI en Tumaco y la disminución del impacto cualitativo y cuantitativo del desplazamiento forzado en la mujer negra.

Problema

El marco normativo de la política pública para la atención del desplazamiento forzado en Colombia contiene lineamientos técnicos y recomendaciones jurisprudenciales que abordan la inclusión del enfoque diferencial de género como requisito indispensable para atender a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, bajo principios de dignidad y superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en que se encuentra sumergido Colombia. Sin embargo, en la práctica, las instituciones y funcionarios públicos encargados de la ejecución, en específico del componente de prevención y protección del desplazamiento forzado no lo implementan. Por lo tanto, la inclusión del enfoque diferencial de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado de las mujeres negras del pacífico sur, en el periodo 2016-2019 fue ineficiente.

Como consecuencia, las afectaciones a las mujeres negras desplazadas y el riesgo de exterminio como grupo étnico se perpetúan, teniendo en cuenta el papel fundamental de la mujer en su comunidad frente a la salvaguarda de saberes ancestrales y tradiciones, que se refuerza e intensifica ante la debilidad que presenta el Estado para prevenir los hechos y atenderlos desde las necesidades y realidades de la mujer y poner en marcha de manera efectiva la política pública que le asegure al Estado avanzar en sus compromisos y obligaciones nacionales e internacionales de protegerlas.

A partir de lo anterior, este trabajo monográfico se propone responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo fue la inclusión del enfoque diferencial de género en los componentes de prevención, protección de la política pública

para la atención a la mujer negra víctima del desplazamiento forzado en el distrito de Tumaco (Nariño) entre el 2016 y el 2019?

Método

La presente investigación es cualitativa con dos enfoques dentro de ella: el enfoque de investigación documental, otra parte obedece al enfoque etnometodológico. La triangulación se hace a través del marco del enfoque diferencial.

Investigación documental

Se encarga del análisis riguroso y crítico de las leyes, la jurisprudencia y los documentos de políticas públicas sobre atención al desplazamiento forzado, en general, y atención al desplazamiento forzado en mujeres de comunidades negras, en particular. Análisis textual y discursivo de los textos jurídicos sobre el tema desde su génesis hasta lo más reciente.

Es este orden de ideas, para los propósitos de la investigación, la revisión documental jurisprudencial, legal, normativa y de política pública se hizo en función de la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento 092 de 2008, 005 de 2009, 119 de 2013, 073 de 2014, 373 de 2016 y 266 de 2017. En el ámbito legal y normativo se revisaron principalmente las leyes 387 de 1996, 1448 de 2011, su decreto reglamentario 4800 y su decreto étnico 4635 de 2011. Por último, se revisaron todos los CONPES en la materia desde 1996 (ver anexo) y la política pública de Equidad de Género, con el propósito de conocer la implementación del enfoque diferencial de género en prevención y protección frente al desplazamiento forzado. El propósito era tener elementos suficientes para revisar el caso de las mujeres negras víctimas de desplazamiento forzado en Tumaco.

Investigación etnometodológica

Recolección de información de fuente primaria con la intención consciente de dar voz a las víctimas del desplazamiento forzado. Para tales fines se diseñaron dos entrevistas semi-estructuradas con preguntas abiertas, con el propósito de conocer la percepción de las mujeres negras

frente al desplazamiento forzado y su participación en la política pública. En la parte final, de las recomendaciones, la mitad de la sección se encargó de darles la voz para que los lectores “escuchen” qué es lo que ellas esperan desde el punto de vista de la garantía de sus derechos.

Unidades de análisis.

La información se obtuvo al aplicar esta herramienta, primero, a cuatro mujeres negras que integran asociaciones de Mujeres en Tumaco; segundo, a tres funcionarias con deberes en la formulación y ejecución de la política pública.

Instrumento.

El formato de la entrevista se elaboró a partir de un análisis de contenido y se centró en las experiencias de las mujeres negras y las funcionarias que hacen parte o se han visto afectadas por la problemática de esta investigación. Lo anterior tuvo como propósito contrastar, mediante la recopilación de testimonios, la premisa inicial de esta monografía. La información se organizó de manera que permitiera responder las preguntas orientadoras en torno al problema jurídico y la hipótesis con el propósito de saber qué está ocurriendo con el enfoque diferencial de género en el componente de prevención y protección de la política pública de desplazamiento forzado en Tumaco.

Aunque la información recolectada tenga un alcance local, es importante que el lector tenga en cuenta que estos entes territoriales tienen un grado de responsabilidad en las dificultades para implementar el enfoque de género en cuanto prevención y protección como política pública en Tumaco. No obstante, en este documento no fueron abordadas específicamente debido a las dificultades para contactar y acceder a información en los ámbitos departamental y nacional.

Por último, se diseñó y aplicó un formato de consentimiento informado para cada participante, en concordancia con los artículos 2, 3, 10, 15, 17, 23,

29, 36, 45, 46, 47,48 y 49, 50 y 52 de la Ley 1090 del 6 de septiembre del año 2006, del Congreso de la República de Colombia.

El enfoque diferencial

Es el marco teórico que guiará la triangulación de información. Este se presenta como un *Método De Análisis* y una *Guía* para la acción (Robles, 2021) a través del cual, se pretende visibilizar la discriminación y las diferentes formas de violencia de las que son víctimas ciertos grupos humanos que son diferenciados de un grupo poblacional mayoritario o históricamente hegemónico, teniendo en cuenta el género, la raza, etnia, religión y otros, desde una perspectiva que integre una mirada histórica, social, económica, política y cultural.

A partir de los resultados de dichas variables, se estructura un análisis que permite identificar la diferencia estructural que ha producido la relación de poder entre unos y otros que ha desembocado en la marginalización socioeconómica, jurídica y política de aquellos que históricamente no han podido tener las garantías y derechos plenos. Por lo tanto, da cumplimiento al objetivo de responder efectivamente a sus necesidades específicas y lograr una atención y protección adecuada.

Hipótesis

Entre el 2016 y el 2019, hubo al menos tres factores que dificultaron la inclusión del enfoque diferencial de género en la política pública para la prevención y protección a la mujer negra de Tumaco (Nariño), frente al desplazamiento forzado: 1) Debilidades técnicas y falta de sensibilización de los funcionarios para la inclusión de dicho enfoque. 2) Dificultades en la comprensión de las normas y su consecuente exigibilidad por parte de las mujeres negras para el ejercicio de derechos. 3) Inestabilidad gubernamental y asignación específica de recursos para la inclusión del enfoque diferencial de género en el contexto mencionado.

Capítulo 1

Marco histórico y normativo del desplazamiento forzado en Colombia

El presente capítulo contiene la génesis del problema actual del desplazamiento forzado y la historia de las principales herramientas jurídicas nacionales e internacionales para la protección de derechos de la población víctima. El objetivo del recuento es contribuir al análisis de la dimensión real de la actual problemática y su transformación a través del tiempo para dar cuenta de un completo estado del arte.

Marco histórico

Este trabajo monográfico no desconoce los procesos de violencia que ha atravesado nuestra historia y que han sido constantes desde la invasión española. No obstante, por su extenso devenir y las limitaciones propias de un trabajo monográfico la historia aquí consignada data desde el siglo XX.

Las afectaciones del desplazamiento forzado y la responsabilidad de los Estados en la protección y prevención frente al mismo es un tema que empezó a tomar forma y reconocimiento a inicio de los años 90. En este apartado se narran los hitos históricos modernos que generan las instituciones actuales para la atención del desplazamiento forzado, que son un factor transversal determinante en las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales que envuelven a la población; situación que ha llegado incluso, a definir el crecimiento geográfico y social del territorio colombiano.

En los albores de los años 40, Colombia era un Estado que empezaba a definirse desde la ruralidad, con los embates más fuertes de una economía soportada sobre su producción primaria como café, algodón, caña y oro. Tales productos se convirtieron en la principal fuente de exportación hacia mercados que veían un potencial en el país ante las diferencias políticas del momento.

Los campesinos se debatían entre los altos precios sobre los que tasaban sus productos los terratenientes y la violencia incipiente mediada por los primeros rezagos de bandoleros de la época. Las diferencias políticas entre liberales y conservadores se empezaban a marcar cada vez más y esto dio como resultado los primeros escenarios colectivos de violencia en el país.

En 1948 con el fatal asesinato del dirigente liberal Jorge Eliecer Gaitán se marca el inicio de una serie de desplazamientos masivos, asesinatos caracterizados por la sevicia y el levantamiento de nuevos actores armados en todo el país. Esta migración en masa, ocurrida desde 1950 hasta 1960, producto de los permanentes procesos de violencia bipartidista desarraigó parte de la fuerza de trabajo rural, acrecentó la migración en masa a las grandes ciudades y el proceso de urbanización, y contribuyó a expandir la frontera agrícola en todo el territorio colombiano.

Las ciudades que principalmente sirvieron de magnetos fueron en su orden: Bogotá, Cali, Ibagué, Medellín, Pereira, Armenia, Cartago, Palmira, Chaparral, Neiva, Líbano y Girardot [...] En estas ciudades los exiliados llegan especialmente a casas de amigos o parientes. Pero muy pronto la economía familiar se resiente y se inicia el éxodo hacia las barriadas de chozas donde se albergan el resentimiento, la miseria, la promiscuidad y el hambre, que son tremendos generantes de violencia. Muchas personas no se adaptan y enloquecen; la mendicidad infantil cobra auge trágico; la prostitución prolifera; y la estadística de robos y hurtos asciende vertiginosamente (Guzmán et al., 2019, p. 296).

La transición hacia un escenario más cruel e inhumano derivó en uno de los momentos políticos más difíciles en la historia colombiana, que algunos sociólogos como Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, han denominado la época de "*La Violencia*". Se estima que hubo cerca de 200.000 víctimas del conflicto, quienes sufrieron torturas atroces como el

potro o el famoso *Corte de franela*, todas ellas basadas en el castigo salvaje y cruel (Guzmán et al., 2019).

Campesinos en masa huyeron de las regiones rurales del país, atemorizadas por los actos más inhumanos desde zonas rurales del Tolima, Huila, Santander o Cauca. Se llegaron a estimar la taza de migrantes que se mezclaron entre las incipientes nuevas ciudades del país y nuevas ruralidades que se empezaban a crear: “Entre los años 1946 y 1966 —período en el que se enmarca la época de La Violencia (1948 - 1953), cerca de dos millones de personas migraron forzosamente y nunca retornaron” (Roldán, 2003, 25).

Ante el masivo abandono de zonas potencialmente habitadas por campesinos, negros e indígenas, los terratenientes acapararon el espacio sobre el que construyeron su capital. Ese nuevo escenario llegó a conocerse como la “*revancha terrateniente*” (Guzmán et al., 2019). Ella incluyó la apropiación de terrenos extensos en departamentos como Valle, Huila y Viejo Caldas. La movilidad rural entre campesinos, afros e indígenas hacia nuevas zonas no solo influyó en la nueva hegemonía gamonal y terrateniente, sino también a la redistribución sociodemográfica en todo el país.

La presencia de población desplazada en zonas urbanas consolidó una etapa de construcción de centros urbanos y periferia que permitió abrir las zonas rurales aún no exploradas a la colonización espontánea. Aquello cimentó la formación de muchos municipios, especialmente en el sur del país. De esta manera, familias migrantes abrieron trocha, fundaron nuevos pueblos y cargaron con las herencias familiares con las que surgieron sociedades que perduran hasta la actualidad.

En esa época dichas comunidades desplazadas fueron llamadas *migrantes* y su atención no estuvo presente en las agendas del Gobierno. Para entonces la expresión no correspondía con los marcos actuales de identificación de tales grupos poblacionales.

Solo hasta el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla los miles de colombianos que huyeron de la violencia recibieron respuesta. Entonces se establecieron los primeros criterios de atención al campesinado migrante, a través de la creación de la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SENDAS). Durante el primer año de gobierno, “millares de campesinos desarraigados” emprendieron el regreso a sus lugares de origen” (Kirk, 1993) y recibieron ayudas en el marco de la creación de los primeros programas de asistencia social que incluían la Oficina de Rehabilitación y Socorro — Reconstrucción y Atención a Población Desplazada — y el desarme de los primeros movimientos guerrilleros. Eso incluía el retorno voluntario “de migrantes a zonas dentro de las cuales habían salido” (Centro de Memoria Histórica [CNMH - UARIV], 2015, p. 44).

Sin embargo, esta primera *transición pacífica* se vio alterada por la reciente conformación del *Frente Nacional*, en la que los dos partidos tradicionales en Colombia, Liberal y Conservador, se alternaron la presidencia por cuatro periodos, desde 1958 hasta 1974. Durante este periodo, la violencia política bipartidista se recrudeció y la migración forzada, a través del territorio nacional, fue constante. A partir de esto inició un nuevo ciclo de violencia. Los bandoleros y los primeros frentes guerrilleros libraron guerra contra el Estado (CNMH - UARIV, 2015). La ausencia de mecanismos de atención para las víctimas de la violencia política derivó en la organización y gestión de asociaciones de autodefensa campesina.

En consonancia con las fuerzas norteamericanas, durante la presidencia de Guillermo León Valencia, se desarrolló el plan LASO (Latin American Security Operation) que “consistió en atacar militarmente las denominadas *Repúblicas independientes*” (CNMH - UARIV, 2015, p. 49). Entre 1964 y 1965, se gestaron bombardeos de gran calibre en zonas como Marquetalia (Tolima) que conllevaron no solo al desplazamiento absoluto de familias campesinas sobre el territorio nacional, sino a la consolidación de la primera etapa de la guerrilla de las FARC-EP.

La entrada en escena de la nueva guerrilla es la génesis del conflicto armado contemporáneo en Colombia. Esto devino en la vinculación de sectores campesinos que no veían con buenos ojos el trabajo del Gobierno que, en concordancia con sus intereses, financiaba grupos contrainsurgentes, bandoleros y desbandados de las guerrillas originales para perseguir a los alzados en armas. La guerrilla de las FARC, de base campesina e ideología marxista, se concentraba en zonas donde la frontera agrícola se había expandido hacía pocos años, y donde la población migrante por la violencia se asentó.

Las incursiones militares sobre El Pato y Guayabero, en 1965, tras lo acaecido en Marquetalia, activarían una serie de confrontaciones directas entre las FARC y el gobierno de la época. Poco después de las FARC nació el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL); todas en disputa territorial, con saldos rojos para la población civil que, ya en palabras mayúsculas, sufriría las crueles lógicas del desplazamiento.

En 1967, por iniciativa del gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo y su proyecto de adelantar una reforma agraria, se crea la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) con el objetivo de inscribir arrendatarios y aparceros para titular la tierra, adjudicar créditos y ser medio de comunicación entre el Estado y los campesinos (ANUC, 2022). Esta iniciativa gubernamental dio el impulso para que, a través de la ANUC, se consolidara uno de los movimientos sociales campesinos más sobresalientes en la historia del país, en el que se agruparon la mayoría de las necesidades del campo y se gestó la organización popular para exigir respuesta a sus demandas que son consideradas como una de las causas del conflicto armado contemporáneo y hoy en día siguen persistiendo: acceso equitativo a la tierra, participación política del campesinado nacional, legitimidad de la invasión rural, recuperación y titulación de tierras. (CMH, 2015).

Para 1972, el país se sumía en una serie de acuerdos con consecuencias negativas. Uno de ellos, impulsado por el Gobierno de Misael Pastrana denominado como el *Pacto de Chicoral*. Este acuerdo fue popularmente conocido como la contrarreforma (Comisión de la Verdad, 2022) en el sentido en que fue regresivo frente a los avances del gobierno anterior e implicó mayores desigualdades para los campesinos y comunidades étnicas, lo que dio continuidad a pactos desiguales dónde los beneficiados fueron los terratenientes o latifundistas (CNMH-UARIV, 2015). Las acciones de Pastrana se constituyeron como ataques frontales que llevaron al fracaso cualquier intento de redistribución agrícola nacional. Tales acontecimientos contribuyeron a la migración en masa de campesinos que, asustados por la inestabilidad política y económica del campo, volvieron a zonas con menor violencia política.

En este escenario, adicional a los movimientos guerrilleros anteriormente nombrados, en 1974 surge el Movimiento 19 de Abril (M-19), una guerrilla *intelectual y urbana*, como la han llamado en la academia, que se desplegó en el campo nacional con la intención de construir debates urbano-rurales que permitieran a los campesinos acercarse a las ventajas del capitalismo del siglo XX.

La década de los ochenta trajo un escenario devastador en materia social, política y humanitaria, producto de la degradación de las violencias de la época. En este contexto, el desplazamiento se consolidó como una realidad ineludible. La prensa exponía, a través de sus grandes titulares, migraciones forzosas de poblaciones enteras que escapaban por la violencia en el país y los primeros informes de organizaciones sociales ya hacían eco en presidencia y organismos del orden institucional. Gran parte de estos elementos fueron soporte del marco normativo nacional de protección a la población víctima de este flagelo, quienes hasta el gobierno de Álvaro Uribe Vélez eran considerados como un simple “efecto colateral” y asimilados como víctimas de “actos terroristas” (CNMH - UARIV), 2015, p. 77).

Entre 1980 y 1988, el país tenía indicadores de desplazamiento muy altos, solo comparados con naciones africanas en medio de golpes de Estado, con causas muy puntuales: el alza de confrontación armada en zonas urbanas y rurales que involucraban, a su vez, a los recién creados grupos paramilitares, con gran apoyo empresarial y político; el auge del narcotráfico, centrado en la descomposición social del país en todas sus capas; la lucha anticomunista, que incluso permitió desarrollar Estatuto de Seguridad de Turbay (Decreto 1293 de 1978) que tipificaba la protesta social; y la puesta en marcha de estrategias contrainsurgentes que incluía erradicación de cultivos ilícitos por aspersion, nuevas tácticas de guerra (más crueles e inhumanas) y la aparición de los EEUU como aliado de las dinámicas armadas en el Estado colombiano.

Para los años 90, el conflicto armado era insostenible. Los desplazamientos forzados, masivos, grupales o individuales hacia las cabeceras municipales eran constantes. Aquella generó presión sobre las autoridades locales y estas, a su vez, presionaron a las autoridades departamentales y nacionales. Se estima que entre 1985 y 1994 hubo un total de 650.000 desplazados. La década de los noventa, en especial 1996 y 1997, es el período de mayor auge del problema (Pavajeau, 1999).

En ese año, las cifras se tornaron en argumentos aterradores: 159 familias eran desplazadas a diario; 257.000 personas huyeron aterrorizadas como medida desesperada para salvar sus vidas. Se trató del año más crítico de los últimos catorce (Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (CODHES) y UNICEF Colombia, 1999).

En los años 2000, los índices de desplazamiento forzado aumentaron exponencialmente en términos de expulsión y recepción hasta 2002. Paralelamente, este mismo periodo de tiempo coincide con la expansión de los grupos paramilitares y la caída del proceso de paz con las FARC-EP en el Caguán (2002). De hecho, la violencia paramilitar de la época y las avanzadas armadas extranjeras, que entrenaban a las fuerzas militares,

desembocaron en una guerra sin cuartel contra las FARC. Aquello desató masacres indiscriminadas en poblaciones rurales y planos concretos de ataques a estructuras urbanas, como el atentado del Club El Nogal en 2003.

Con la llegada de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) a la presidencia, “el 85% de los municipios del país vio huir a algún porcentaje de sus pobladores por motivos ligados al conflicto armado” (El Tiempo, 2003). La crisis humanitaria, sumada a la poca efectividad gubernamental para hacerse cargo de esta, supuso una revictimización y aumento de las vulnerabilidades en la población desplazada.

La presidencia de Uribe Vélez tuvo innumerables críticas por la atención brindaba a la población desplazada. En vez de generar políticas públicas eficaces y articuladas, el desplazamiento forzado fue tomado como “problema de seguridad nacional”. Por lo tanto, se implementaron programas asistencialistas y colaboraciones de la fuerza pública, que, en muchos casos, acentuaron la exposición de la población frente a los actores armados. Tales medidas desconocían los derechos de la población desplazada. La situación se minimizó de tal manera, que Uribe desconoció durante todo su periodo la existencia del conflicto armado interno, y, por ende, la responsabilidad del Estado en la violación a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario sobre la población civil.

Al finalizar su primer año de mandato, a través del decreto 782 de 2002, prorrogó lo dispuesto en el gobierno de Ernesto Samper Pizano en la Ley 418 de 1997, que también fue prorrogada en el gobierno de Andrés Pastrana, a través del decreto 548 de 1999. Este instrumento daba vías legales para la búsqueda de la paz a través de los diálogos con grupos al margen de la Ley a los que el gobierno les reconociera carácter político (Ley 418, 1997). La prórroga fue hecha días después de que las AUC anunciaran el cese al fuego unilateral, presuntamente pactado con antelación entre el Gobierno nacional, representado por Luis Carlos Restrepo, la iglesia católica y jefes de los bloques paramilitares (Verdad Abierta, 2010).

Esta reforma podría considerarse maniobra jurídica del Gobierno para poder negociar con las AUC, ya que le sustrajo del cuerpo normativo la condición de reconocimiento político del grupo armado al margen de la Ley. En consecuencia, dejó a discrecionalidad del presidente de la república (Ley 782, 2002, Art. 4), el contenido del acuerdo y los grupos armados con los que se podía negociar. Ese fue el inicio de un periodo de negociación entre el Gobierno nacional y los grupos paramilitares, estrategia para el “avance” de la política de seguridad democrática como objetivo medular del Estado que, junto con el fallido proceso de paz con las FARC-EP en 2000, recrudeció el panorama humanitario.

De acuerdo con los informes del centro de Memoria Histórica (2015):

En el transcurso de 2002, tras la terminación de las negociaciones de paz con las FARC, el fraccionamiento de las AUC— que se tradujo en disputas internas entre bloques y frentes— y la puesta en marcha de las denominadas zonas de rehabilitación y consolidación, acompañadas con el incremento de los enfrentamientos entre las guerrillas y la fuerza pública y las judicializaciones indiscriminadas, se produjo un recrudecimiento de la violencia asociada al conflicto armado interno. Esta situación llevó a una escalada en los hechos violentos por parte de todos los actores del conflicto en múltiples regiones del país, lo cual generó el mayor desplazamiento forzado registrado en la historia contemporánea de Colombia. De acuerdo con la información contenida en el RUV, en el año 2002, un total de 681.058 personas fueron desplazadas, superando en tan solo un año los registros históricos que se tenían desde antes de 1980 (p. 95).

A la par de que se realizaban las conversaciones, el Gobierno trabajaba en la expedición de una ley que sirviera de marco normativo para aplicar un proceso de justicia transicional con los grupos armados y garantizar los derechos a la justicia, verdad y reparación de las víctimas. Esta, finalmente, fue la Ley de Justicia y Paz, 975 de 2005.

Con la expedición de esta Ley, el Gobierno nacional declaró que el país ingresaría en un periodo de postconflicto (CNMH - UARIV, 2015). Sin embargo, el proceso presentó deficiencias en su implementación y resultado; a su vez, generó una fragmentación al interior de las AUC y devino en el surgimiento de grupos criminales (BACRIM). Lo anterior se sumó a la negación de un conflicto armado interno, la Política de Seguridad Democrática, el desconocimiento de otros actores armados que estaban presentes, las causas intrínsecas del conflicto armado y la vulneración de derechos humanos preexistente —como en tiempos anteriores donde se generaron políticas fallidas para atender los problemas del país— lo que representaría un agravamiento de la crisis humanitaria y el desplazamiento forzado.

En efecto, a pesar de la expedición de reformas institucionales, planes, proyectos y compromisos institucionales, miles de colombianos y colombianas continuaban siendo expulsadas —en medio de los procesos de rearme de los grupos paramilitares, la ofensiva militar de la Política de Seguridad Democrática y las prácticas de violencia de las FARC—.

La combinación de estos elementos no impidió que se registraran significativos aumentos en el número de personas desplazadas en los segundos dos años de la primera administración de Uribe, contrastando con la disminución reportada en sus primeros dos años de gobierno. (CNMH - UARIV, 2015, p. 106)

Al finalizar el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe la Corte Constitucional constató el aumento del desplazamiento forzado. De acuerdo con el Tribunal el avance en la superación del ECI era nulo (Corte Constitucional, Sala Tercera de revisión, Auto 218, 2006; Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Auto 333, 2006).

Luego del segundo mandato de Uribe, posible por una reforma constitucional impulsada por él mismo y respaldada por una parte del

Congreso, Juan Manuel Santos asumió la presidencia. Él afirmó que continuaría con la Política de Seguridad Democrática. Sin embargo, una vez elegido en el 2011, inició su mandato con el reconocimiento de un conflicto armado interno en Colombia que significó un hecho sin precedentes en el país.

A partir de entonces, el Gobierno impulsó en el país medidas de justicia transicional y apertura de diálogos con las FARC-EP en búsqueda de la paz en el País. Como resultado de este proceso, se expidió la *Ley de víctimas y de restitución de tierras 1448 de 2011* y el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Si bien son hitos normativos en la historia del conflicto colombiano, que buscaban atacar las causas primarias de desplazamiento y violencia en el país, su ejecución no fue blindada eficazmente para proteger las víctimas reclamantes y personas desplazadas con procesos abiertos de restitución. Por lo tanto, surgió una nueva oleada de asesinatos y desplazamientos (La Silla Vacía, 2011), hechos que al 31 de octubre de 2019, ascendían a 555 (El Espectador, 2020).

Pese a los avances normativos, el desplazamiento forzado no terminó y las acciones para prevenirlo no han logrado su cometido. Esto ha desembocado en que Colombia aún se encuentre en un Estado de Cosas Inconstitucional, con muchas falencias que remediar y deudas para con la población víctima.

De acuerdo a la reconstrucción del RUV, con corte al 31 de diciembre de 2014, entre 2005 y 2014 se registraron 2.996.196 personas desplazadas, lo cual representó tan solo una disminución de menos de cien mil víctimas respecto del periodo inmediatamente anterior (1997-2004). En esta etapa, los años 2007 y 2011 reportaron significativos aumentos en el número de personas desplazadas como resultado del recrudecimiento de la violencia asociada al conflicto armado interno y los intereses políticos y económicos en distintas regiones del territorio nacional. Esto significa que en los años siguientes a la elección de los

gobiernos de Uribe y de Santos se produjo un recrudecimiento visible en las manifestaciones de esta forma de violencia. (CNMH - UARIV, 2015, p. 124)

En conclusión, las principales causas que han generado esta violencia y el desplazamiento forzado y que continúan vigentes, están relacionadas con la causa estructural que responde a la injusticia social y se visualiza primariamente en la falta de igualdad en el acceso a la tierra, el goce de derechos, bienes y servicios y la participación política.

En este contexto, surgió la necesidad de atender la situación de desplazamiento forzado. De esta manera, se inició el desarrollo de diferentes instrumentos que sirvieron como marco de protección a la población en situación de desplazamiento forzado. En ese orden de ideas, se hizo un recuento de las principales normativas internacionales y las principales leyes y pronunciamientos jurisprudenciales hechos mandato ineludible del Estado en la responsabilidad de proteger la población desplazada.

Marco Normativo

Marco Normativo Internacional

En los años 90, en el ámbito internacional, surge la preocupación por el fenómeno del desplazamiento forzado a causa de los crecientes conflictos internos en dictaduras, golpes de Estado, proyectos de gran escala y surgimiento de guerrillas; especialmente, en África y América Latina. Tales factores implicaban una violación directa de postulados internacionales, pactos y convenciones ratificados por el Estado: Convención de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre otros.

A partir de esto, en el año 1992 la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), solicitó la designación de un representante para la situación creciente de desplazamientos internos en el mundo (Deng, 2002) y a través de su Secretariado General, se designó al

señor Francis Deng como Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados para que documentara la situación y realizara recomendaciones a los Estados y a la asamblea para tratar el problema.

Principios Rectores del Desplazamiento Forzado. Posterior a la designación del señor Deng y sus visitas a los países que padecían desplazamiento forzado, el equipo jurídico del representante para la cuestión de los desplazados, sugirió crear un instrumento que protegiera a los desplazados internos como un grupo desfavorecido y vulnerable, debido, principalmente, a tres razones: 1) aumento de personas afectadas en el mundo por esta tragedia humanitaria. 2) Responsabilidad de los Estados de responder a la situación. 3) Vacío normativo en el ámbito internacional que indicara los mínimos de protección y asistencia que debe tener la población.

Así, emanan de la Comisión de DDHH del Consejo Económico y Social *los Principios Rectores de Desplazamiento Forzado* como la mejor alternativa para promover un marco normativo de protección que pudiera presentarse ante el secretariado de manera rápida para atender la situación, sin afectar la soberanía de los países y como complemento de la legislación internacional preexistente. En este sentido, los principios se formulan a partir de una compilación de los acuerdos, convenios y tratados ya negociados y acordados por la mayoría de los gobiernos y se convierten en una declaración de *carácter persuasivo* hacia los Estados con los siguientes propósitos: reafirmar la legislación internacional frente a los DDHH y DIH; llenar los vacíos y lagunas en ámbito internacional frente a la situación de desplazamiento forzado; y, finalmente, ser guía para la respuesta del desplazamiento forzado y el desarrollo de marcos normativos y políticas internas. Se parte de una definición consensuada de persona desplazada interna y de establecer una titularidad de derechos: protección antes, durante y después de presentado el hecho victimizante, y responsabilidad de protección por parte de las autoridades estatales. En palabras del delegado,

los Principios Rectores del Desplazamiento forzado tienen por objeto tratar las necesidades:

específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutivos. (Corte Constitucional, Anexo 3, T-025 de 2004)

Colombia es ejemplo a nivel internacional por ser uno de los nueve países en acoger las recomendaciones del Representante del secretariado para cuestión de los desplazados internos y haber formulado una política pública y una Ley, incluso antes de que los Principios Rectores fueran presentados ante la asamblea de la ONU en 1998 (Departamento nacional de Planeación [DNP], 1995). Este ejemplo también sirvió para destacar “el papel primordial que desempeñan el sistema judicial y las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de los Principios Rectores y el seguimiento de los compromisos y las obligaciones de las autoridades nacionales” (Revista Migraciones Forzadas, 2008, p. 6).

Además de que Colombia recoge las disposiciones del representante Deng, la Corte Constitucional en el caso tratado en sentencia de Tutela 327 de 2001, refiere que Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos están incorporados como norma supranacional por estar relacionados con el artículo 17 del protocolo adicional a los Convenios de

Ginebra que prohíbe los desplazamientos forzados. Esta acción las dota de fuerza material y constitucional para su aplicación en el país, precedente que fue retomado en la sentencia hito del desplazamiento forzado T-025-2004.

La Corte Constitucional ha llegado incluso a considerar que algunas de las disposiciones contenidas en los principios forman parte del bloque de constitucionalidad, y ha precisado que recogen las obligaciones internacionales del Estado colombiano en virtud de distintos tratados en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el artículo 3° Común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (Corte Constitucional, Anexo 3, T-025 de 2004).

En conclusión, a nivel mundial, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno se establecen como el principal marco de protección de la población víctima de este hecho. Así mismo, complementan los pactos y tratados de Derechos Humanos que Colombia ha ratificado y, por ende, su aplicación e interpretación son indispensables para tratar el problema que enfrenta Colombia frente al desplazamiento forzado interno.

Marco Normativo Nacional.

El Gobierno de Ernesto Samper Pizano es el primero que dio trato especial a la población desplazada en el país y a través del Departamento Nacional de Planeación, expide en el 1995 el documento CONPES 2804 que contenía el Programa Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia como “estrategia social del Gobierno y de su política de promoción y protección de los derechos humanos presentada en el Plan Nacional de desarrollo e inversiones 1995–1998”. Este sería

formalmente el primer documento de política pública exclusivo para atender la situación de desplazamiento forzado en el país, en donde se definieron acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y acceso a programas sociales del Estado y a su vez impulsa, a través de una recomendación al presidente de la república, la creación de Ley base para la protección de dicha población, que meses después conoceríamos como la Ley 387 de 1997. Posteriormente, antes de la expedición de la Ley 387, modificó el Decreto 976 de 1997 y ordenó que la población desplazada fuera asimilada como víctima de desastres y calamidades para que, de esta manera, pudiera ser atendida a través del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Ley 387 de 1997. Colombia se volvió ejemplo internacional con la expedición de esta ley por asignar, dentro del cuerpo normativo, responsabilidades de Estado para *prevenir* el desplazamiento y dictar medidas para lograr dichos objetivos. Con ello también marcó una diferencia frente a otros países que solo se ocuparon de la protección y la asistencia.

Este marco normativo, que aún es referente a nivel nacional, como se verá más adelante, tuvo como principales avances:

1. Enunciar las responsabilidades del Estado en la atención del desplazamiento forzado: a) reglamentar una definición de desplazado, b) diseñar políticas públicas para la materializar acciones de prevención, atención, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados (artículo 1 y 3 de la Ley 387 de 1997).

2. Disponer medidas para la prevención del desplazamiento forzado, asistencia humanitaria de emergencia y medidas para la consolidación y estabilización económica (artículos 14 a 17. Capítulo II, Sección III, IV, V, VI de la Ley 387 de 1997).

3. Plasmar los objetivos que debería contener el *Plan Nacional de Atención Integral* a la población desplazada (Artículo 10. Capítulo II, Sección I de la Ley 387 de 1997).

4. Establecer un nivel de protección integral para los desplazados y ordenar garantía de recursos necesarios para cumplirla. Para llevarlo a cabo crea una instancia/sistema principal, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNIPD), compuesta por todas las entidades públicas del Estado, y cuya función sería precisamente, responder de manera integral a la situación y al interior de este sistema, la creación del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada cuyo objetivo principal sería: “garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo”(Ley 387, 1997, Art. 6).

5. Constituir escenarios para el funcionamiento de la política pública a través de comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral y las consecuentes responsabilidades de los entes territoriales (artículo 7 y 8. Capítulo I de la Ley 387 de 1997).

6. Determinar los derechos fundamentales vulnerados en el desplazamiento forzado (artículo 2. Título I de la Ley 387 de 1997).

7. Ordenar la participación de la población desplazada en el desarrollo de acciones de prevención y atención integral en desplazamiento forzado, a través de los comités municipales, distritales y departamentales (Ley 387,1997, Art. 7).

8. Crear la Red Nacional de Información para la atención a la población desplazada y el Fondo Nacional para la atención Integral de la población (artículo 11. Capítulo II. Sección II).

Esta ley fue parcialmente reglamentada por los decretos 2569 de 2000, 951 de 2001 y 2562 de 2001 con: las funciones de la red de solidaridad social; la creación de un Registro Único de población Desplazada (RUPD); la

información necesaria que debía contener la declaración; las características para la determinación de un desplazamiento masivo; los derechos a la ayuda y atención humanitaria y estabilización socioeconómica que adquiere la población una vez hecha la declaración y la inscripción en el RUPD; reglamentación y funciones de los comités municipales, distritales y departamentales; temas relacionados con vivienda, subsidios de vivienda y la prestación del servicio público educativo.

Pese a lo anterior, la Ley 387 no atendió los problemas estructurales del fenómeno y no estipuló acciones para atacar sus causas más preponderantes. No se atendieron problemas asociados a la tenencia de la tierra, la violencia sociopolítica y económica y su consecuente presencia de guerrillas, o el fortalecimiento de grupos paramilitares. Tal como lo relata el Centro de Memoria Histórica.

La versión final de la Ley 387 que fue aprobada por el Congreso no abordó temas neurálgicos que fueron discutidos en los proyectos de ley y presentados por sus ponentes. En particular, se omitieron aquellos temas que hacían referencia a las causas estructurales del desplazamiento forzado que incluyen factores de tipo político, social, económico y militar y se omitió el reconocimiento de la responsabilidad en las acciones de la fuerza pública. Otra manifiesta omisión es que no se hace referencia a la estrecha relación entre el desplazamiento y los procesos de despojo como resultado de la lucha por la tierra en el marco de una estructura agraria obsoleta y los intereses económicos de los actores regionales y locales en “zonas estratégicas”. De hecho, en el debate ante el Senado se eliminó el artículo que consagraba la presunción de ausencia de consentimiento sobre las transacciones que pudieran menoscabar los derechos de las personas desterradas. (CNMH - UARIV, 2015, p. 86)

Además, los decretos que reglamentaron la Ley restringieron lo ordenado al sujetar la materialización de las acciones a la disponibilidad de recursos, falla

que fue objeto de revisión por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025-2004:

De esta forma, la Ley 387 de 1997 estableció un nivel de protección integral para los desplazados y que ordenó garantizar los recursos necesarios para cumplir con esa atención integral, pero el Decreto en mención, condicionó los mandatos legales a la disponibilidad de recursos. Estima la Sala que un decreto reglamentario no puede tener el alcance de modificar las leyes ni desconocer las normas constitucionales que ordenan a las autoridades proteger efectivamente los derechos de todos los habitantes del territorio nacional (Corte Constitucional, T-025 de 2004).

Ley 1448 de 2011 y Decretos Reglamentarios 4800 de 2011 y 750 de 2012. De acuerdo al artículo 1 que relaciona el objetivo de la presente Ley, la Ley 1448 es un instrumento de Justicia Transicional. El antecedente inmediato es la Ley 975 de 2005 y se erige como parte del amplio marco normativo y jurisprudencial para atender la situación de conflicto armado interno, el desplazamiento forzado, la violación sistemática y masiva de DDHH y, por ende, la reparación de los nueve millones de víctimas que actualmente registra el Estado. La norma fue desarrollada como parte del plan de gobierno presidencial de Juan Manuel Santos, con miras a unificar los lineamientos y disposiciones legales existentes frente a las necesidades de las víctimas. Para ello organizó un sistema que indemniza por vía administrativa y no judicial, la omisión del Estado en su deber de protección lo que hace acreedor a Colombia de ser conocido a nivel internacional como uno de los países con los mejores estándares para la atención de víctimas de conflictos armados. (CNMH - UARIV), 2015, p. 500)

Los avances de la presente Ley se resumen de manera general, a continuación:

1. Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, propias de un sistema de justicia transicional, hacia las víctimas del conflicto armado en Colombia (Artículo 1. Título I, Capítulo I de la ley 1448 de 2011).

2. Delimitar el universo objeto de la Ley: víctimas del conflicto armado a partir del 1 de enero de 1985; reparación y protección a parejas o cónyuge como víctimas indirectas cuando la víctima directa muere o se encuentra desaparecida, o parientes de segundo grado de consanguinidad ascendente; y personas que por evitar la victimización de otra o auxiliar a una víctima resulten afectadas (Artículo 3. Título I, Capítulo I de la Ley 1448 de 2011).

3. Introduce un capítulo extenso sobre los principios guía de todos los procedimientos, acciones y derechos que se desprenden de la Ley para con las víctimas (Artículo 4 al 34. Título I, Capítulo I de la Ley 1448 de 2011).

4. Establecer los derechos de las víctimas en los procesos judiciales (Artículo 35 al 46. Título II de la Ley 1448 de 2011).

5. Ampliar el ámbito de responsabilidad estatal frente a hechos diferentes al desplazamiento forzado y determinar la ayuda humanitaria de atención y asistencia y medidas de asistencia y atención para subsanar las necesidades inmediatas derivadas de la conducta antijurídica de los actores del conflicto y establecer la forma en que se evalúa y cesan las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de las víctimas (Artículo 47 al 68. Título III, Capítulo I y II de la Ley 1448 de 2011).

6. Establecer las disposiciones generales y el procedimiento para la reparación de víctimas: restitución, indemnización (vía administrativa), rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual y colectiva, con acciones materiales, morales o simbólicas (Artículo 69 al 152. Título IV, capítulo I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI de la Ley 1448 de 2011).

7. Crear y relaciona las funciones de los órganos de dirección, coordinación y ejecución de la Política Pública: Comité Ejecutivo para la

Atención y Reparación de las Víctimas (CEARIV) la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (Artículo 163 al 172. Título V, Capítulo III).

8. Modifica la figura de Comités Municipales, Distritales y Departamentales y crea los Comités Territoriales de Justicia Transicional (Artículo 173. Título V, Capítulo III).

9. Diseñar y establecer los objetivos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Artículo 175 y 176. Título V, Capítulo IV)

10. Incluye un título específico para la protección de los NNAJ (Artículo 181 al 191. Título VIII).

11. Conformación de mesas de víctimas para la participación en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública a nivel nacional, departamental, municipal y distrital (Artículo 193. Título VIII).

12. Dota a la Ley de postulados importantes para la inclusión del enfoque diferencial a las medidas de asistencia, atención y reparación integral hacia los mencionados grupos étnicos. En consecuencia, ordena expedir decretos con fuerza de Ley para la atención de comunidades étnicas: indígenas, afrodescendientes y rom o gitanos en un tiempo de seis meses. Estos decretos Ley son un importante avance en el ámbito legal para las víctimas étnicas, quienes comprenden un número significativo dentro del total de víctimas del desplazamiento forzado (Artículo 205. Título IX).

Frente al desplazamiento forzado, en específico, indican:

1. Complementar lo dispuesto en la Ley 387 (Artículo 60. Título III, Capítulo III)

2. Limitar el reconocimiento como víctimas de desplazamiento forzado solo a quienes lo fueran en el marco del conflicto armado (Artículo 3. Título I, Capítulo I). Esta situación fue estudiada por la Corte Constitucional en el Auto 119 de 2013 que veremos más adelante.

3. Ampliar el plazo para rendir la declaración del hecho, con posibilidad de realizarla hasta dos años después de ocurrido el flagelo (Artículo 61. Título III, Capítulo III).

4. Establecer tres fases de la atención humanitaria:

Atención Inmediata. Se da inmediatamente sucede el hecho del desplazamiento forzado y socorre, en primera medida, las necesidades de la población como: albergue temporal, alimentación, elementos de aseo personal y educación en emergencias para los NNAJ. Esta ayuda deberá entregarse hasta que se apruebe la inclusión de la población, en el registro único de víctimas (RUV) (Artículo 63 Título III, Capítulo III).

Atención Humanitaria de Emergencia. una vez se haya producido el reconocimiento de la población como víctima de desplazamiento forzado, notificado a través de acto de administrativo y su respectivo ingreso en el RUV, el Estado entregará un apoyo económico, según la necesidad y vulnerabilidad en la que se encuentre la persona, para su subsistencia mínima (Artículo 64. Título III, Capítulo III).

Atención Humanitaria de Transición. Apoyo económico que se continúa realizando a la población desplazada, previo análisis de la UARIV, hacia las personas que continúan en un estado manifiesto de vulnerabilidad, pero su situación no está en la urgencia manifiesta de la Atención Humanitaria de Emergencia (Artículo 65. Título III, Capítulo III)

5. Deberes de la UARIV frente al derecho de Retorno o Reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado (Artículo 66. Título III, Capítulo III).

Pese a los avances normativos, en lo que respecta al punto 2 recientemente mencionado, la población que fue víctima de desplazamiento forzado por actores distintos a los reconocidos como parte del conflicto armado, por ejemplo, las Bandas Criminales (BACRIM), y en circunstancias

diferentes a él como situaciones de violencia generalizada o violación masiva de DDHH; empezó a quedar excluida de los beneficios debido a la delimitación del concepto de víctima que hizo dicha ley. Esto ocasionó una regresión en los derechos reconocidos por la Ley 387 de 1997 y un vacío normativo para la protección de las personas víctimas de desplazamiento forzado en contextos diferentes a los del conflicto armado.

No obstante, la Corte Constitucional subsanó este vacío normativo a través del Auto 119 de 2013 en el que hizo seguimiento a las órdenes frente al componente de registro, determinado en la sentencia T-025. En este Auto, concluye la Corte que, el aparato jurídico institucional para la población víctima de desplazamiento forzado se vio restringido con la interpretación que hizo el Estado de la Ley 1448 de 2011. Por tanto, tomó como base las particularidades y objetivos propios de cada ley, el derecho de igualdad del que son titulares todas las víctimas y a partir de los principios pro homine y de progresividad argumentó que la protección concedida por la Ley 387 era más favorable, estaba alineada con los estándares internacionales de protección al desplazamiento forzado y por ende debía considerarse en la Ley 1448 los demás escenarios de violencia y vulneración de DDHH presente en la historia del país como generadores de desplazamiento forzado. Lo anterior para que las demás ramas del poder realizaran una interpretación teleológica de todo el sistema normativo adoptado para contribuir a la protección de la población, sobre todo, según la Corte (2013), “cuando los afectados por actos violentos ostentan igualmente la condición de desplazados, con lo cual además de las anteriores consideraciones habrá que tenerse en cuenta aquellas que han sido desarrolladas alrededor de la especial protección que tiene este grupo de personas” (Auto 119, p. 137).

Tabla 1

Diferencias entre los marcos normativos sobre Desplazamiento Forzado a partir del Auto 119 de 2013

Temáticas	Ley 387 de 1997	Ley 1448 de 2011
Objeto principal de la Ley	Ley creada específicamente para tratar el desplazamiento forzado en Colombia y disponer medidas de prevención, protección y atención.	Instrumento de justicia transicional, que unifica las normativas respecto a la situación del conflicto del país para enfrentarlas, proteger los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación y buscar salidas eficientes y duraderas hacia la paz y la reconciliación. En primera instancia no se ocupa de las víctimas del desplazamiento forzado.
Concepto de víctima	El mundo de víctimas que reconoce esta Ley, presenta dos requisitos fundamentales, que haya migrado dentro del país y lo haya realizado por medio de la fuerza o contra su voluntad, con ocasión de: <ul style="list-style-type: none">• Conflicto armado• Disturbios y tensiones• Violencia Generalizada• Violaciones masivas de	El concepto de Víctima es un concepto operativo que sirve para delimitar temporalmente las personas que podrán acceder a los beneficios de la Ley y no define su condición fáctica.

	<p>los DDHH</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracciones al DIH • Otras que afecten el orden público. 	
Derechos reconocidos	<p>Otorga un conjunto de derechos a la población víctima de este flagelo, relacionado con protección y atención urgente y restablecimiento socioeconómico.</p>	<p>Además del conjunto de derechos reconocidos en la Ley 387 de 1997, en esta Ley se reconocen a las personas como víctimas del delito de desplazamiento forzado y se les hace titulares de otro grupo de derechos relacionados con la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición, como mecanismos para resarcir el daño ocasionado.</p>
Instrumento internacional guía.	<p>A nivel internacional, esta normativa se rige por los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado.</p>	<p>A nivel internacional esta normativa se rige por Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones.</p>

Título Jurídico	Vulnerabilidad extrema	Víctima de violencia política o en el marco del conflicto armado.
Bienes Jurídicos afectados	Derecho a la permanencia en el territorio y la libertad de locomoción y domicilio.	Derecho a la vida, integridad personal o bienes.
Causas – Conductas antijurídicas.	los escenarios violentos relacionados en el artículo 1 de la presente ley y en el punto 2 de esta tabla.	atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres.
Acreditación como víctima.	La situación de desplazamiento forzado, es una situación de hecho que no requiere ser probado o acreditado por ninguna institución del Estado, para su consecuente atención, basta con que se configuren dos elementos enunciados en el segundo punto de la presente tabla.	El daño ocasionado debe ser probado y es un requisito para el reconocimiento de víctimas.
Importancia de la Ley frente al Desplazamiento o Forzado.	Continúa vigente y por mandato constitucional, si existe algún vacío normativo frente al desplazamiento forzado en otras disposiciones legales, se	Complementa la Ley 387 de 1997 y dicta otras disposiciones frente al tema de víctimas.

	deben remitir a la presente Ley por contener un mayor alcance en la protección de la población de interés.	
Naturaleza de las medidas otorgadas.	Las acciones para atender el desplazamiento forzado, que correspondan a la situación de vulnerabilidad y emergencia de la población víctima de desplazamiento forzado, deben ser medidas urgentes, preferentes, distintas y excepcionales.	Las medidas dictadas en la presente Ley, no revisten de la urgencia plasmada en la Ley 387 de 1997, y por el contrario son medidas ordinarias a las que tienen derecho todas las víctimas.

Nota. Fuente: elaboración propia (2022).

Marco Jurisprudencial del Desplazamiento Forzado.

Sentencia T-025 de 2004. La Corte Constitucional se ha pronunciado acerca del desplazamiento forzado desde el año 1997 con diversas providencias judiciales. Los precedentes de estos instrumentos fueron indispensables para la expedición de la tutela T-025 de 2004. A partir de ella, el Estado colombiano debió multiplicar los esfuerzos para superar el ECI que en ella se declara. Se esbozará de manera general el contenido de la sentencia y la figura jurisprudencial del ECI para contribuir al análisis y entendimiento del problema y los deberes estatales que de este se derivan.

Los hechos que conducen a la revisión del tema por parte de la Corte Constitucional es la acumulación de expedientes con acciones de tutela interpuesta por 1150 núcleos familiares, en su mayoría con mujeres cabeza de familia y adultos mayores, quienes debieron recurrir a este mecanismo en busca de atención y protección por parte del Estado, debido a sus condiciones de desplazados internos. La sentencia T-025 de 2004 Aunque T-025 de 2004 no es una sentencia de unificación, retomó todos los

pronunciamientos anteriores y revisó de forma exhaustiva los derechos fundamentales vulnerados durante el desplazamiento forzado, así como el impacto frente al desarrollo normal de la vida de la población víctima. La sentencia reconoció a las víctimas como *sujetos de especial protección constitucional* y analizó la responsabilidad nacional e internacional del Estado en la garantía del goce efectivo de derechos de la población desplazada. También revisó la respuesta que el Estado dio a las víctimas y las consecuentes debilidades de la política pública de atención al desplazamiento forzado. En ese orden de ideas, determina que frente a la situación existe un problema estructural que reúne todos los criterios necesarios para declarar un Estado de Cosas Inconstitucional frente al desplazamiento forzado interno.

Como consecuencia, la Corte Constitucional abordó el problema a partir de las siguientes tres preguntas jurídicas:

1. ¿Procede la acción de tutela para examinar las acciones y omisiones de las autoridades públicas respecto de la atención integral a la población desplazada para determinar si problemas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la respectiva política estatal contribuyen de manera constitucionalmente relevante a la violación de sus derechos fundamentales?

2. ¿Se vulnera el derecho de los desplazados al mínimo vital y a recibir pronta respuesta a sus peticiones —en particular respecto a la ayuda humanitaria, al restablecimiento económico, a la reubicación, a la vivienda, a la atención integral de salud y a la educación— cuando dicho acceso está supeditado por las propias autoridades (i) a la existencia de recursos que no han sido apropiados por el Estado; (ii) al rediseño del instrumento que determina la forma, alcance y procedimiento para la obtención de la ayuda; (iii) a que se defina qué entidad asumirá el suministro de la ayuda, dado que quien lo hacía se encuentra en proceso de liquidación?

3. ¿Se vulneran los derechos de petición, al trabajo, al mínimo vital, a la vivienda digna, a la atención en salud, al acceso a la educación de los actores en el presente proceso, cuando las entidades encargadas de otorgar las ayudas previstas en la ley para su atención, (i) omiten dar respuesta de fondo, concreta y precisa sobre la ayuda solicitada; o (ii) se niegan a otorgar la ayuda solicitada (a) por la falta de apropiación de recursos suficientes para atender las solicitudes; (b) por falta de cumplimiento de requisitos legales para acceder a dicha ayuda; (c) por existir un lista de solicitudes que deben ser atendidas previamente; (d) por falta de competencia de la entidad ante la cual se presenta la solicitud; (e) por cambio de los requisitos y condiciones definidos por el legislador para acceder a la ayuda solicitada; (f) porque la entidad ante la cual se presenta la solicitud se encuentra actualmente en liquidación? (Corte Constitucional, T-025 de 2004, p. 37-38).

Preguntas problema cuyas respuestas se desarrollaron en siete apartados (Corte Constitucional, T-025 de 2004, p. 38), de la siguiente manera: 1. Compendio de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el desplazamiento forzado, con los siguientes objetivos: a) recordar los derechos constitucionales de la población desplazada a partir de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado, debido a la importancia que adquieren estos en la interpretación, tal como se señala en el primer capítulo de la presente monografía, y principalmente, como lo había indicado la Corte Constitucional (SU-1150, 2000; T-327, 2001; T-098, 2002; T 268, 2003, T-419, 2003; T-603, 2003; T-025, 2004), en reiterada jurisprudencia; b) destacar la gravedad y persistencia de la situación en la que se encuentra la población desplazada, motivos que llevaron al uso múltiple de la acción de tutela; c) especificar el tipo de órdenes dictadas hasta el momento por la Corte Constitucional para la protección de los derechos de tal población.

2. Evaluación de la respuesta del Estado frente al desplazamiento forzado, a partir de los informes de diversas instituciones y entidades públicas con responsabilidad de atención a la población víctima, organismos

internacionales y no gubernamentales para determinar a) los resultados que, al momento, ha dejado la política pública de atención al desplazamiento forzado; b) los problemas más sobresalientes y recurrentes que existen en los diferentes componentes de la política pública.

3. Estudio específico sobre la destinación de recursos del Estado para cumplir las metas establecidas en pro de la garantía y restablecimiento de derechos de la población mencionada, ya que es identificado como uno de los problemas más graves en la implementación de la política pública.

4. A partir de los tres puntos anteriores, la Corte entró a determinar si se dan los presupuestos necesarios para la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional frente al fenómeno del desplazamiento forzado.

5. Relaciona los deberes constitucionales del Estado frente a las obligaciones prestacionales de los derechos sociales y los derechos fundamentales a la vida y las libertades básicas, a partir de los principios del Estado Social de Derecho, sus alcances y los deberes específicos que de ellos se desprende. En conclusión, ser coherentes con la destinación de recursos y mayores esfuerzos institucionales para alcanzar los objetivos de la política pública es una necesidad imperiosa y un deber del Estado.

6. En concordancia con lo desarrollado en el punto 1, la corte precisó el núcleo de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, entendido como los niveles mínimos de protección que el Estado debe garantizar, como prioridad, sin excusa de insuficiencia de recursos o falta de capacidad institucional para atender la situación.

7. La corte emitió las acciones que deben seguir los funcionarios para la garantía de derechos de la población desplazada.

Conclusiones de la sentencia. Aquí se expone las conclusiones de la Corte Constitucional sobre el desplazamiento forzado. Esto servirá de referencia para el análisis en los próximos capítulos, en específico con el tema que motiva este estudio de investigación sobre la mujer negra víctima de desplazamiento forzado.

1. Las condiciones de vulnerabilidad extrema más la omisión reiterada del Estado de brindar condiciones de protección y atención oportunas y eficientes, resultan en la violación sistemática de derechos no solamente de las personas que interpusieron la acción de tutela sino de toda la población víctima del desplazamiento forzado. Algunos de los derechos, objeto de estudio a lo largo del documento, son: a) vida digna, b) integridad personal, c) igualdad, d) petición, e) trabajo, f) salud, g) seguridad social, h) educación, e i) mínimo vital.

Así las cosas, la población desplazada debe recibir atención urgente y preferente del Estado para subsanar y mitigar los riesgos, dada la vulnerabilidad en la que se encuentra, por la múltiples vulneración de sus derechos constitucionales.

2. La violación de derechos masiva, reiterada y prolongada y no haber definido una única entidad del Estado para proteger a la población desplazada constituyen un problema estructural que afecta la política pública de desplazamiento forzado. Que el deber de protección recayera, en la práctica, sobre todo el andamiaje estatal ha significado que las autoridades nacionales y territoriales permitieran la continuidad de las vulneraciones y contribuyeran al agravamiento, por acción u omisión. Impusieron procedimientos y requisitos como la interposición de acciones de tutela como primer paso para que las entidades procedieran al cumplimiento de sus funciones y su consecuente garantía de derechos.

En consonancia con lo anterior, se identifican dos grandes falencias en la política pública: insuficiencia de recursos destinados para su funcionalidad y precaria capacidad del Estado para su respectiva implementación (Corte Constitucional, T-025 de 2004).

3. Por los dos puntos anteriores, se reúnen los elementos fácticos para que haya un ECI. Las consecuencias se plasman en dos puntos: a) necesidad de ajustar las actuaciones del Estado y las entidades que lo componen para lograr coherencia entre los mandatos constitucionales y

legales con los recursos asignados para el goce efectivo de derechos; b) en la mayor brevedad del tiempo, adoptar acciones para remediar la situación, para atender a la urgencia manifiesta que representa estar en un estado de extrema vulnerabilidad.

4. Pese a los esfuerzos del Estado en política pública, expedición de marcos normativos que la respaldan, asignación de recursos y a que Colombia asume como prioritario el gasto social y de atención a población marginada por ser un Estado social de derecho, las autoridades han omitido de manera reiterada garantizar los recursos necesarios para asegurar el nivel de protección requerido definido por el legislador y desarrollado por la rama ejecutiva. En consecuencia “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” (Corte Constitucional, T- 025 de 2004, p. 61).

5. La población desplazada es titular de un mínimo de protección que responde a un núcleo esencial de derechos fundamentales constitucionales que debe ser respetado y garantizado en todo momento, e implica que: a) en ningún momento se puede amenazar ese núcleo. b) Hay un deber prestacional del Estado de garantizar el derecho a la vida y la dignidad; la integridad física, psicológica y moral; a la unidad familiar, la salud urgente y básica; a ser protegidos ante prácticas discriminatorias por la condición de desplazamiento; y a la educación de los NNA hasta los 15 años.

6. Frente a los derechos de estabilización socioeconómica y subsistencia autónoma de la población desplazada, el deber mínimo del Estado consistirá en identificar de manera precisa, y con participación del afectado, las circunstancias individuales y familiares, así como las posibilidades y alternativas de subsistencia a las que pueden acceder, con el objetivo de apoyarlo en la definición de opciones de proyectos o emprendimientos que contribuyan a la generación de ingresos.

7. Las obligaciones mínimas del Estado frente a los derechos de *retorno y restablecimiento*, luego llamados de *retorno y reubicaciones*, son: a) no generar medidas de coerción para forzar el retorno o restablecimiento/reubicación; b) no impedir que las personas retornen o se restablezcan/reubiquen; c) entregar información precisa sobre las condiciones de seguridad del lugar de retorno o restablecimiento/reubicación y prestar asistencia socioeconómica; d) no promover retornos o restablecimientos/reubicaciones si hay riesgo a la vida o integridad personal de la población desplazada; e) prestar el apoyo necesario para que el retorno o restablecimiento/reubicación se lleve a cabo en condiciones de seguridad; y f) fijar un plazo para que se determine la destinación de recursos y se dé respuesta de fondo a las peticiones de los accionantes.

A partir de estas conclusiones generales, se profundizará en el tema del ECI, aspecto fundamental de la sentencia que entre otras cosas justifica la continuidad de seguimiento por parte de la Corte Constitucional al tema.

Figura jurisprudencial Estado De Cosas Inconstitucionales en el Estado colombiano —ECI.

El origen formal de esta figura jurisprudencial es relativamente nuevo y parece surgir por primera vez en las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia de donde ha pasado a otros tribunales de América Latina, como Argentina y Perú.

El surgimiento de la figura del ECI se dio en la sentencia SU-559 del 6 de noviembre de 1997. Allí la Corte declaró un estado de cosas contrario a la Constitución, por la omisión de dos municipios de Bolívar de afiliar a sus docentes al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio a pesar de que se estaban haciendo los correspondientes descuentos de los salarios devengados. El control y análisis abstracto del ECI, del inicio y la superación de la declaratoria, solo le corresponde a la Corte Constitucional (SU-559, 1997), la cual ha precisado las ocasiones en las que se presenta. En un caso concreto, son esenciales dos condiciones para declararlo: l) violación

sistemática de derechos fundamentales a muchas personas que podrían recurrir a la tutela para solicitar protección, lo que generaría una congestión en los despachos judiciales; y II) desprotección no sólo atribuible a la inacción o la acción insuficiente de la autoridad demandada, sino que comporta factores estructurales. Se entiende como problema estructural a una serie de acciones u omisiones estatales en el diseño, implementación y seguimiento de dichas políticas. Como consecuencia, se han omitido diversos tipos de garantías de forma sistemática y prolongada o se han vulnerado de manera directa y generalizada los derechos fundamentales de un gran número de miembros de poblaciones desfavorecidas y vulnerables.

Por otro lado, la Corte afirmó a) el principio-deber de colaboración armónica entre las ramas del poder, con lo que se anticipó a la crítica por ir más allá de sus funciones ordinarias, para ingresar en el campo de la determinación de las políticas públicas en lo que podría entenderse como propio de los órganos de gobierno; b) que, de no conjurar la situación “inconstitucional”, se presentaría un número inmanejable de acciones de amparo individuales por una misma causa que debiera fallarse a favor, por lo que ofreció una solución estructural para evitar una congestión judicial.

Sin embargo, el fundamento principal del ECI, esbozado desde entonces, es la necesidad de protección de aquellos derechos fundamentales que parecen verse vulnerados en situaciones sistemáticas, reiteradas y que afectan a un número considerable de ciudadanos o a un grupo social cuya razón es la necesidad de dar cumplimiento a los fines y objetivos del Estado Social de Derecho, definido por la Constitución Política de 1991 (Corte Constitucional, C-1064, 2001).

Solo hasta la providencia T-025 de 2004, la Corte completó la línea jurisprudencial. Lo anterior no sólo al reconocer su reiteración (elemento importante para la construcción de un precedente), sino al definir y ajustar sus herramientas. Dentro de esta decisión la Corte fijó seis factores que llevan a determinar el Estado de Cosas Inconstitucional:

1. Vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas.

2. Omisión prolongada de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.

3). Adopción de prácticas inconstitucionales, como exigir la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

4). No expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

5). Manifestación de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

6). Riesgo de congestión judicial cuando todas las personas afectadas por el mismo problema acudan a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos (Corte Constitucional, T-025 de 2004).

Otro aspecto esencial de la doctrina del ECI son las órdenes y decisiones a que da lugar la situación inconstitucional. Encontramos las órdenes de ejecución simple que responden a las peticiones particulares de los accionantes y las órdenes complejas destinadas a dar una respuesta *estructural* a las violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales objeto de debate, que generalmente van dirigidas a todo el aparato Estatal lo que implica una rigurosa articulación interinstitucional.

En síntesis, la doctrina del ECI permite que la Corte Constitucional ampare, por extensión o cubrimiento general (intercomunis), los derechos fundamentales de una multitud que haya solicitado la misma protección fundamental por el mismo supuesto fáctico, una vez conste que las pretensiones proceden desde una perspectiva “lus-proteccionista”; con el fin de evitar un volumen inmanejable de acciones de tutela y solucionar las causas de las violaciones de manera estructural. A la luz de lo expuesto, se

abordará la inclusión del enfoque diferencial de género en el componente de prevención y protección de la política pública de Víctimas.

Capítulo 2

Componentes de prevención y protección de la Política Pública del Desplazamiento Forzado

En el presente capítulo hay un marco conceptual de *política pública para la atención del desplazamiento forzado en la mujer*, una descripción del componente de prevención y protección y la forma como Colombia lo ha llevado a cabo. Elementos necesarios para dilucidar los principales inconvenientes de su efectividad.

Los puntos a desarrollar son: a) introducción teórica y constitucional del concepto, objetivos y estructura de una política pública; b) instrumentos administrativos y de política pública vigentes para la atención de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado; y (iii) componente de prevención y protección dentro de la política pública.

Política Pública vigente para la atención del desplazamiento forzado en la mujer

Introducción teórica del concepto de política pública, objetivos y estructura

No existe un concepto unívoco de *políticas públicas* porque se ha desarrollado desde diversos enfoques teóricos y metodológicos, que también responden a las múltiples disciplinas de las ciencias sociales y humanas que lo trabajan y aplican. Su significado varía de acuerdo con el objeto de análisis, que puede estar en cabeza del Estado o la sociedad, y a los elementos que use las metodologías que desarrollan las políticas públicas. Estos pueden ser de análisis, programáticos o económicos (Quinche y Rivera, 2010).

Recientemente el Derecho ha ingresado a formar parte de las disciplinas que trabajan el concepto de política pública. De acuerdo a la autora Cano Blandón, en su artículo de investigación, Las narrativas de las Políticas Públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. En América Latina y particularmente en Colombia, las políticas públicas

habían sido consideradas objeto de estudio solamente de la ciencia política, la economía y la administración pública, figurando las siguientes razones: los teóricos no habían abordado la dimensión jurídica de las políticas, ni tampoco la relación que existe entre estas y los derechos, y, por otro lado, la doctrina jurídica tampoco había sentado una posición frente al tema, por considerarlo propio de otras disciplinas (Cano, 2015). En el caso colombiano, la Corte Constitucional ha sido protagonista y pionera, toda vez que la mayoría de los pronunciamientos sobre políticas públicas están relacionados con el fenómeno del desplazamiento forzado (Cano, 2015).

No obstante la situación anterior, relacionada con la inexistencia de un consenso frente al concepto de política pública, se han identificado o destacado unos elementos comunes que dan indicio de cuándo se está frente a una política pública. Según Quinche y Rivera (2010), son cuatro los elementos en común:

- 1) la identificación de situaciones en las cuales se pretende intervenir, bien sea porque se trata de eventos considerados como problemáticos, o bien porque existen intereses políticos que exigen que así se haga;
- 2) la definición de objetivos que guiarán la intervención en las situaciones previamente identificadas;
- 3) la creación y el diseño de programas, acciones o medidas que tengan como propósito la consecución de los objetivos trazados con anterioridad, y
- 4) todo ello, contando con la participación del Estado, bien sea esta directa o indirecta (p. 117).

A partir de esta aclaración, con Quinche y Rivera (2010) y Cano (2015) como referentes, en este trabajo se entiende por política pública una *serie de decisiones, acciones y actividades, intencionalmente coherentes, diseñadas por diversos actores públicos y a veces no públicos, con el objetivo de resolver, intervenir, mitigar o corregir de manera puntual, situaciones sociales previamente determinadas o percibidas como problemáticas y definidas políticamente como colectivas. Dichas decisiones, acciones y actividades*

deben estar integradas por indicadores precisos de impacto y resultados que permitan visibilizar y medir, el avance y cumplimiento de sus objetivos que pretenden, generalmente, cambios en la sociedad o población afectada por el problema previamente identificado.

Como se puede observar, este concepto refleja los elementos comunes ya expuestos, así como el objetivo, por lo menos de manera general, de una Política Pública y a su vez, refleja la estructura usada comúnmente, llamada *Policy Cycle* que propone “una serie de etapas o de secuencias lógicas” (Roth, 2002, p. 49). De acuerdo a esta estructura, las secuencias lógicas son:

a) **Identificación de un problema**, que puede ser por actores políticos o sociales, quienes solicitan una acción pública y su respectiva inscripción en la agenda política; b) **Formulación de decisiones**, una vez inscrito el problema en la agenda pública, la administración lo analiza y propone soluciones; c) **Toma de decisión**, las instancias gubernamentales e institucionales encargadas, examinan las soluciones propuestas y deciden la respuesta; d) **Implementación**, llevar a la práctica la solución previamente decidida, en donde generalmente el encargado es el gobierno y e) **Evaluación**, realizada por actores sociales y políticos y que puede concluir en el reinicio del ciclo para ajustar la respuesta dada al problema o eliminar la política (Roth, 2002, p. 49-51).

Así mismo, encontramos que las políticas públicas pueden ser estructurales o coyunturales y, en cierta medida, también determinan su temporalidad ya que las de naturaleza estructural buscan alterar relaciones elementales o primarias como empleo, vivienda, educación, etc., que suelen prolongarse en el tiempo; mientras que las coyunturales buscan minimizar los impactos o efectos de una situación temporal o inmediata como, por ejemplo: inundaciones, epidemias, etc. Lo cierto es que, dado los problemas que atacan, que son continuos en las sociedades, rara vez se determina el final

absoluto de una política pública. En caso de que así sea, esta debe coincidir con las preocupaciones sociales, tener alternativas para enfrentar los problemas que queden o los nuevos que surjan y contar con apoyo político (Salamanca, 2015).

Las políticas públicas también se determinan mediante sus beneficiarios o su impacto. Si son para todos los ciudadanos, se denominan universales; segmentarias, si se dirigen a un grupo de la población caracterizado por algún factor problemático común; y, fragmentadas, si contienen acciones para grupos sociales dentro de cada segmento. Pueden ser distributivas, cuando buscan compensar desequilibrios graves en la sociedad; redistributivas, si tienen como eje central los principios de un Estado Social de Derecho; reguladoras, si sus objetivos giran en torno a los postulados del neoliberalismo; y, constitutivas, cuando crean procedimientos programáticos (Salamanca, 2015).

De acuerdo con esta tipología, podríamos decir que la política pública de desplazamiento forzado es de carácter estructural y distributiva, por atender situaciones complejas como la estabilización socioeconómica de las víctimas; redistributiva, por tener dentro de sus objetivos la búsqueda de la igualdad, dignidad y justicia para las víctimas; segmentaria porque está dirigida específicamente a población colombiana víctima de este flagelo o en riesgo de estarlo, y también fragmentada, porque incluye dentro de sus principios el enfoque diferencial, que implica la realización de acciones hacia grupos sociales vulnerables inmersos dentro de la totalidad de la población desplazada, que conocemos como sujetos de especial protección constitucional (NNAJ, mujeres, grupos étnicos, adultos mayores, discapacitados, orientación sexual e identidad de género diversa).

Introducción constitucional del concepto de política pública, objetivos y estructura

Para darle desarrollo a este punto, es necesario hacer una introducción que explique someramente el objetivo y alcance de las

actuaciones de la Corte Constitucional frente a las Políticas Públicas para al final, poder exponer los aportes de esta frente al tema en cuestión.

Como lo refiere su concepto, varios actores intervienen en el proceso y en las distintas etapas de las políticas públicas. Como se ha mostrado en este trabajo monográfico, la Corte Constitucional ha adquirido un papel determinante en el seguimiento al manejo que el gobierno le ha dado al problema social y humanitario del desplazamiento forzado y al desarrollo de la correspondiente Política Pública. Las motivaciones de la Corte Constitucional para hacerlo están relacionadas con el Estado Social de Derecho instaurado en Colombia mediante la Constitución Política de 1991.

Según Gómez (2006), el Estado Social de Derecho es un modelo de organización estatal que surge en Europa después de la Segunda Guerra Mundial en respuesta al sistema económico del Estado liberal, que había favorecido la “apropiación de la riqueza en pocas manos y la generalización de la pobreza en aquellos sujetos que no poseían propiedades y capital” (p.75). Esa crisis política y económica generó un ambiente propicio para cambiar el modelo de Estado liberal hacia uno “orientado a la estabilización de la democracia y a la corrección de los problemas de marginación, ocasionados por la mecánica excluyente de la economía de mercado en estas sociedades industrializadas” (p. 78). Esa estrategia sirvió para justificar y legitimar los Estados que actuaran a favor de los grupos marginados mediante la inversión social como política pública (p. 78).

En Colombia, este modelo de organización estatal, Según la Corte Constitucional (2003) se edifica sobre el siguiente objetivo:

El presupuesto central sobre el cual se construye este tipo de organización política es el de una íntima e inescindible interrelación entre las esferas del “Estado” y la “sociedad” , la cual se visualiza ya no como un ente compuesto de sujetos libres e iguales en abstracto —según ocurría bajo la fórmula clásica del Estado liberal decimonónico—, sino como un conglomerado de personas y grupos

en condiciones de desigualdad real, las cuales deben ser resueltas a través de una constante y fluida interacción entre la ciudadanía y las autoridades, a quienes se asigna, en tanto cometido esencial, la eliminación de la injusticia social. En esa misma medida, el grado de legitimidad del Estado y sus actuaciones se relaciona directamente con su compromiso efectivo hacia la construcción de un orden equitativo, a través de intervenciones razonables encaminadas a solucionar las disfuncionalidades propias del sistema social. (Sentencia T-772, p. 38)

La Constituyente de 1991 reconoce que el país se encontraba ante una realidad evidente con “la marginación de grandes masas poblacionales en situación de notable pobreza, frente al bienestar económico de una minoría” (Corte Constitucional, T-772, 2003, p. 41), lo que la lleva a adoptar dicho modelo de organización estatal y político como principio fundante de la Constitución Política que nos rige actualmente. En consecuencia, al reconocerse Colombia como un Estado Social y Democrático de Derecho, establece el objetivo de garantizar condiciones de vida digna para todas las personas y la promoción de soluciones a la desigualdad, con el fin de instituir un estado equitativo para sus pobladores. Este objetivo, por ende, vincula a todas las autoridades quienes deberán guiar sus actuaciones hacia dicho logro, adquiriendo el compromiso de proteger los principios y derechos consagrados en la Constitución como Ley suprema (Corte Constitucional, T-722, 2003).

De esta situación se derivan dos obligaciones macro y dos deberes específicos del Estado para conseguir la igualdad material para toda la población de Colombia. Estas obligaciones macro son:

Promover por los medios que estimen conducentes la corrección de las visibles desigualdades sociales de nuestro país, para así facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación y estimular un mejoramiento

progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad —que día a día se multiplican, y de hecho conforman, actualmente, la mayoría poblacional. (Corte Constitucional, T-772, 2003, p. 40)

De estas obligaciones se desprenden dos deberes específicos, uno positivo y uno negativo. El positivo tiene ver con la acción de desarrollar, adoptar e implementar políticas dirigidas a lograr la igualdad real con el máximo de sus posibilidades y el mayor grado de diligencia; cumplir lo que la Corte Constitucional (2004) ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes” (T-025, p. 89). La obligación negativa supone abstenerse de fomentar políticas regresivas frente a la lucha contra la pobreza, que conduzcan a agravar la situación preexistente de marginación, injusticia y exclusión. Estos deberes, tienen sustento en los siguientes artículos de la Constitución Política: artículo 2 relacionado a los fines esenciales del Estado; artículo 13: promoción de la igualdad real; artículo 334: intervención del Estado para asegurar que las personas tengan acceso a bienes y servicios; y, el artículo 366: otorga máxima prioridad al gasto social para la protección de derechos fundamentales, colectivos y económicos sociales y culturales y están reforzados por obligaciones internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) como se mostrará más adelante. El cumplimiento de estos postulados contribuirá para que poco a poco o progresivamente, la libertad e igualdad del ser humano, dejen de ser utopías abstractas (Corte Constitucional, T-025, 2004).

Según el desarrollo jurisprudencial de la Corte, a partir de estas obligaciones y deberes específicos, los derechos que debe garantizar el Estado para lograr igualdad y justicia social entre sus pobladores están integrados por una faceta prestacional. Aunque se suele considerar que esta faceta se endilga principalmente a los derechos sociales, económicos y culturales, el Tribunal Constitucional ha indicado que siempre que los

derechos fundamentales, civiles y políticos dependan de los prestacionales para lograr su goce efectivo, también se les considerará compuestos por dicha faceta, lo que significa que están dotados de la posibilidad de ser exigidos ante los poderes públicos para que apliquen el deber positivo de desarrollar, adoptar e implementar políticas destinadas a promover el goce efectivo de dichos derechos (Corte Constitucional, T-595, 2002).

Adicional a esto, que los derechos constitucionales de rango prestacional no son de inmediato cumplimiento. Como se indica, se requiere un tiempo de planeación y unos recursos para superar las condiciones de desigualdad y remover las cargas adicionales que recaen sobre las personas que carecen de los derechos que se han visto vulnerados. Es decir, que dicha faceta prestacional es de carácter programático, cuyo principio, como lo ha reconocido la Constitución Política en el artículo 64, es la progresividad. Como consecuencia, se derivan funciones de la faceta prestacional-programática: por un lado, es el camino o *derrotero* a seguir por la administración en el diseño de las políticas públicas; por otro lado, es una garantía para la población, en la materialización y goce efectivo de derechos.

A partir de estos postulados, la Corte Constitucional protagoniza con mucha más fuerza el tema de las políticas públicas al desarrollar su competencia como protectora de la Constitución Política, en ocasiones, ante la inobservancia del Estado frente a sus deberes.

A continuación, algunos de los principales criterios de la Corte Constitucional que nutrieron el concepto de *política pública* adoptado en este trabajo, y que determinan principios de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas colombianas; escenario sumamente valioso en esta investigación, toda vez que, el núcleo esencial de derechos de la población desplazada que se encuentran en los artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17, tiene una fuerte faceta prestacional que debe ser garantizada por el Estado (Corte Constitucional, Sentencia T-025, 2004, p. 97).

De acuerdo con Cano (2015), al igual que en el ámbito amplio de estudio de las políticas públicas, la Corte tampoco ha manejado un concepto único de política pública. Sin embargo, se observa que esta expresión es acompañada de otros términos como políticas de Estado, planes o programas y empieza a ser usada con más fuerza y frecuencia desde el año 2002, específicamente “cuando reconoce la necesidad de formular política pública que desarrollen la faceta prestacional de los derechos y, cuando declara un Estado de Cosas Inconstitucional” (p. 440).

El primer pronunciamiento sobre la relación entre políticas públicas y protección de derechos sucedió en la sentencia T-595 de 2002. Además de lo ya visto, la sentencia enuncia unos criterios constitucionales para avanzar en las prestaciones que, en abstracto, ha garantizado la Carta Magna y que, en consecuencia, también son criterios de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades encargadas de llevar a cabo políticas públicas cuyo objetivo sea la garantía de dichos derechos. La importancia de dichos criterios estriba en seguir siendo usados por la Corte Constitucional, para estudiar las políticas públicas. Ellos son:

1. Que la política efectivamente exista. El documento que la contenga debe tener un plan diseñado con una estructura suficiente en cuanto a las medidas y actividades a desarrollar para la consecución de su objetivo, definir responsabilidades en cabeza de sus órganos competentes y determinar el ritmo o tiempos en el que cumplirán dichos objetivos. (Corte Constitucional, T-595,2002).

2. La finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. Las acciones que allí se integran deben ser reales, concretas y contener un enfoque diferencial que proteja el derecho fundamental a la igualdad de grupos sociales o personas que por sus condiciones socioculturales requieren de una protección especial y actuación positiva del Estado. Esto debe hacerse mediante un proceso *racional* que implica que la política pública o medidas diseñadas, puedan

efectivamente ser ejecutadas y promuevan el cumplimiento de los deberes del gobierno. Las acciones deben disponer de idoneidad plena, de tal manera que las personas puedan verificar en sus condiciones de existencia la materialización de los derechos que le son reconocidos. Conforme a este razonamiento el Alto Tribunal constitucional consolidó criterios que dan efectividad a los programas:

(i) Además de que conste por escrito, deberá iniciarse su ejecución en un periodo razonable.

(ii) Debe ser sensible a los problemas y necesidades de los titulares del derecho (Corte Constitucional, T-595,2002).

Estos dos aspectos, fueron desarrollados más profunda y específicamente en el Auto 092 de 2008 de seguimiento del fallo T-025 de 2004, en el que se identificaron quince (15) elementos para su cumplimiento que serán comentados más adelante.

3. La participación democrática debe incidir en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública, de conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 2. (Corte Constitucional, T-595,2002).

Este tercer punto complementa la estructura tradicional de Política Pública, *Policy Cycle*, porque considera que la población beneficiaria debe tener un papel preponderante en sus distintas etapas o, por lo menos, en la ejecución y evaluación. Esta posición respondería asertivamente a una de las críticas de dicha estructura, que promueve las políticas públicas como un elemento de participación, en contra de la idea que las ha considerado solo como un conjunto de estrategias organizacionales. De esta forma, se ofrece una visión más amplia de las políticas públicas como proceso de regulación política y legitimación en la sociedad (Roth, 2002, p. 108-109).

Ahora se expondrán los pronunciamientos específicos sobre la política pública de desplazamiento forzado. Si bien no dice explícitamente que deben considerarse para todas las políticas públicas, sí permite tener una mirada

más amplia de la Corte Constitucional respecto al tema, que bien, podría considerarse en otros casos de este flagelo con los mismos matices.

El carácter progresivo de los derechos y su dimensión prestacional exigen al Estado aplicar un criterio de racionalidad en el desarrollo de las mismas; demandan de las autoridades públicas dos acciones: a) una actuación transparente, haciendo pública la información que indique las prestaciones que serán garantizadas y los responsables de ello (Corte Constitucional, T-025 de 2004); sería, es decir, que cuando una política sea articulada en un instrumento jurídico, como una ley o un decreto, se respete la fuerza normativa, no política ni retórica, de dicho instrumento y por lo tanto se definan los alcances de los derechos reconocidos y se precise el contenido de las correspondientes obligaciones estatales; y, coherente en el sentido de que debe existir concordancia entre lo que promete el Estado, los recursos económicos y la capacidad institucional para llevar a cabo lo prometido (Corte Constitucional, T-025 de 2004); b) desarrollar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que rigen la función administrativa y fueron estipulados en el artículo 209 de la Constitución. Esto aplica para todas las políticas públicas en Colombia.

Cuando la Corte analizó la situación de las mujeres desplazadas, promulgó el Auto 092 del 2008 y en este, el criterio de racionalidad fue complementado y especificado. Si bien estos elementos no han sido delineados para todas las políticas públicas, es imprescindible no perderlos de vista, ya que son sugeridos en respuesta a los vacíos evidenciados por la Corte frente a la Política Pública de desplazamiento forzado. Los elementos mínimos de racionalidad son: 1. Especificidad individual del programa. 2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo. 3. Cronograma acelerado de implementación. 4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. 5. Cobertura material suficiente. 6. Garantías de continuidad hacia el futuro. 7. Adopción e implementación de indicadores de resultado basados

en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales. 8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional. 9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento. 10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna. 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. 12. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma. 13. Apropiación nacional y autonomía. 14. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional. 15. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

Por otro lado, la Corte expone los deberes adquiridos internacionalmente por el Estado Colombiano, mediante la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que imponen obligaciones específicas y dan una pauta frente a las políticas públicas que se desarrollen para garantizar derechos prestacionales:

1. Para asegurar el goce efectivo de derechos de carácter prestacional, los requisitos mínimos son: (i) la elaboración y actualización periódica de un diagnóstico de la situación en que son ejercidos y disfrutados tales derechos por la población; (ii) el diseño de políticas públicas encaminadas a lograr progresivamente la realización plena de tales derechos las cuales han de incluir metas específicas para medir los avances en los plazos fijados; (iii) la divulgación periódica de los resultados alcanzados y de las medidas correctivas o complementarias con el fin de que los interesados y los actores sociales —incluidas las organizaciones no gubernamentales— participen en la evolución de las políticas públicas pertinentes y se identifiquen las fallas, dificultades o circunstancias que inhiben la plena realización de los derechos con miras a su revisión o a la

elaboración de nuevas políticas públicas más apropiadas (Corte Constitucional, T-025, 2004, p. 94).

2. Frente a la etapa de diseño e implementación de políticas públicas, resalta seis (6) elementos, de los cuales, yo tomaré cinco (5) por ser los que hablan específicamente de la etapa de diseño e implementación. El primer elemento indica que, el Estado debe “adoptar medidas”, y, por lo tanto, no es admisible la ausencia de respuesta estatal ante la no realización de los derechos” (Corte Constitucional, T-025, 2004, p. 95). Segundo, dichas medidas deben comprender “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas” sin que esto signifique que las medidas se agoten en la expedición de normas. Tercero, principio de progresividad en las medidas que se designen, empleando el máximo de los recursos. Cuarto, si se considera que las medidas deben ser retroactivas, estas deben ir acompañadas de una justificación rigurosa, ya que contraría el principio nombrado en el punto anterior. Y, quinto, la flexibilidad que data el punto anterior, no exime de responsabilidad a los Estados de “asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos” (Corte Constitucional, T-025, 2004, p. 95).

Para cerrar este primer punto respecto al concepto, objetivos y estructura de política pública, hay algunas consideraciones de la Corte frente a la última etapa del Policy Cycle, referente a la evaluación. Aunque la Corte no se refiere al deber ser de dicha etapa, se observan algunas características o elementos constitutivos a tener en cuenta en una política pública, en este caso, de desplazamiento Forzado.

Al interpretar las observaciones de la Corte (T-025, 2004), podría decirse que la etapa de seguimiento y evaluación de una política pública debe estar compuesta por un sistema creado para identificar errores y barreras en las etapas previas (diseño-implementación) que impidan dar solución al problema atendido. Este sistema debe ser sensible a las necesidades específicas de los grupos especialmente vulnerables; contener

plazos de evaluación del cumplimiento de objetivos, esto es, definición de metas a corto, mediano y largo plazo; indicar entidades responsables en el cumplimiento de acciones y estar compuesto por indicadores de resultado, impacto, verificación, seguimiento y evaluación que incluyan los puntos anteriores y sean homogéneos en el país —teniendo en cuenta las responsabilidades de los entes territoriales que la desarrollan—, lo que permitirá evaluar las acciones, corregir oportunamente las fallas, orientar las actuaciones del Estado para la protección de derechos y evitar la fragmentación de las políticas públicas que impiden realizar los objetivos y medir el cumplimiento de fines, resultados y su consecuente avance en la garantía de derechos de la población (Corte Constitucional, T-025 de 2004; Corte Constitucional, Auto 176 de 2005; Corte Constitucional, Auto 177 de 2005; Corte Constitucional, Auto 178 de 2005; Corte Constitucional, Auto 218 de 2006).

Los últimos pronunciamientos de la Corte sobre el seguimiento y evaluación de la política pública se basan en la guía de la Dirección Nacional de Planeación (DNP), por ello se incluyen los conceptos que ofrece dicha entidad. El DNP indica que el seguimiento de una política pública posibilita:

Retroalimentar el proceso de generación de valor público al producir información que permite verificar el logro de objetivos en términos de entrega de bienes y servicios, resultados alcanzados e impactos atribuibles a la intervención pública.

Determinar el logro de las metas gubernamentales en los eslabones de producto y resultado, ofreciendo información de manera continua sobre los avances en el cumplimiento de las metas de política pública establecidas en el PND (DNP, 2013, p. 15-16).

El DNP indica que la evaluación de una política pública:

Es entendida por la DSEPP como una investigación sistemática y objetiva, aplicada en alguno de los diferentes eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos, productos y resultados), y cuya finalidad

es mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de una política, plan, programa o proyecto, a través de la toma de decisiones. (DNP, 2013, p. 34)

A modo de observación y conclusión se observa que, a partir de esto, en Colombia son notables las etapas del *Policy Cycle* en una política pública con dos importantes diferencias que acogen las principales críticas al deber ser de dicha. La primera es la inclusión/participación del sujeto objeto de la política a desarrollar, por lo menos en las etapas de implementación y evaluación; y la segunda, se refiere a que la última etapa está compuesta además de la evaluación, por el seguimiento. De este modo se ve que esta última etapa está presente en las otras, las retroalimenta y fortalece, es decir, rompe con la idea de que, al analizar una política pública desde esta estructura, se interpreten sus etapas como independientes y, al contrario, como lo podemos verificar, se tome en cuenta que estas son interdependientes (Roth, 2002).

Instrumentos legales, administrativos y de Política Pública vigentes para la atención de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado

En Colombia hay diversas leyes, desarrollos jurisprudenciales y políticas públicas para proteger a las mujeres y prevenir actos de violencia dentro y fuera del conflicto armado. El objetivo es disminuir, de manera progresiva, la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. Este apartado nombrará los instrumentos vigentes para dicho objetivo, integrado por leyes y decretos reglamentarios —marco normativo para el desarrollo de política pública— y los documentos vigentes del Consejo Nacional de Política Económica y Social, máximo órgano asesor del gobierno en el desarrollo del país que estudia y aprueba documentos de políticas públicas.

Instrumentos legales vigentes. Como se indicó en el capítulo anterior, la Ley 387 de 1997 es la primera en el país que establece deberes de Estado frente al desplazamiento forzado y derechos de las víctimas.

La Ley 1257 de 2008 es marco jurídico para atender a una mujer sobreviviente de violencia. Establece el concepto de violencia contra las mujeres e indica los ámbitos privados y públicos en los que, en su mayoría, ocurren diversas modalidades de violencia: familia, comunidad, ámbito estatal y conflicto armado. Relaciona las modalidades de violencia que a su vez se constituyen como los tipos de daño: físico, sexual, psicológico o emocional y económico. Establece los deberes generales de las entidades gubernamentales en la atención de las mujeres víctimas de violencia (atención en salud, acceso a la justicia ordinaria, solicitud de medidas de protección y solicitud de medidas de atención en habitación, alimentación y transporte). Complementa o modifica leyes precedentes e incluye agravantes de penas para este tipo de acciones en el código de procedimiento penal.

La Ley 1448 de 2011 contiene medidas especiales frente a los derechos de verdad, justicia y reparación en los hechos victimizantes del conflicto armado. Esta ley reafirma los derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, así como los deberes de las instituciones del Estado respecto a la protección de la mujer; adopta el enfoque diferencial como principio al solicitar que el gobierno disponga garantías y medidas especiales de protección para ellas, de acuerdo con las modalidades de agresión y las características de los riesgos que enfrentan. Por último, teniendo en cuenta que reafirma los derechos de las víctimas otorgados en la Ley 1257 de 2008 y la considera como marco jurídico complementario, “las mujeres tienen derecho de acceder tanto a las medidas generales desarrolladas para las mujeres víctimas de violencia fuera del conflicto, como a medidas especiales aplicables a las víctimas del conflicto armado” (Consejo noruego para refugiados, 2022).

Instrumentos administrativos. Los instrumentos administrativos que contienen medidas para las mujeres negras desplazadas o en riesgo, son dos: el decreto 4800 de 2011, que reglamenta la Ley 1448 de 2011. En él se ordenan las siguientes acciones relacionadas con la mujer: a) incluir, como

mínimo, la variable de género y etnia dentro de la solicitud de registro en el sistema de víctimas (artículo 62); b) obligar al CRAV que brinde una orientación desde un enfoque diferencial de género y étnico (artículo 121, parágrafo 2); c) priorizar mujeres cabeza de familia a la educación superior y subsidios familiares de vivienda (artículo 95 y 133, parágrafo); d) aumentar el monto de reparación administrativa si los delitos cometidos fueron debido a su género o pertenencia a grupo étnico (artículo 149, parágrafo 4); e) enfoque de género en la atención psicosocial (artículo 88); f) tratamiento especial en los actos públicos de perdón que reconozca hechos de violencia sexual (VS) y violencia basada en género (VBG) (artículo 184, parágrafo 3); g) considerar mapas de riesgo que elaboren las organizaciones de mujeres para cumplir con las medidas de prevención, protección individual y colectiva, y, garantías de no repetición (artículo 197); h) incluir el enfoque diferencial en el programa de protección a víctimas, ordenando la responsabilidad de dar lineamientos al subcomité de enfoque diferencial (artículo 212); i) capacitar funcionarios sobre los derechos de las mujeres (artículo 215); j) presentar informes con datos específicos frente a las mujeres; k) propiciar la inclusión de temáticas que busquen la participación de las mujeres, establecida dentro de las funciones de las mesas de participación de víctimas (artículo 279, numeral 6); l) designar, con equidad de género, a voceros y representantes de víctimas (artículo 282); m) finalmente, incluir, como mínimo, dentro del protocolo de participación efectiva, mecanismos de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para la consolidación y construcción de capacidades que favorezcan la autonomía, posicionamiento de sus agendas, defensa de sus derechos víctimas (artículo 286, numeral 10) (Decreto 4800, 2011).

El segundo instrumento administrativo es el Decreto Ley 4635 de 2011 dispone medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras. Las disposiciones normativas sobre las mujeres son las

siguientes: a) priorizar las medidas de asistencia, atención y reparación por condición de sujetos de especial protección, como principio que rige el decreto ley (artículo 32); b) reconocer de derechos especiales dentro de los procesos por VS (artículo 33) ; c) incluir enfoque de género en los programas de protección, análisis de riesgo y decisión de medidas (artículo 53); d) especial cuidado en la realización de entrevistas a mujeres (artículo 53); e) atención a los derechos sexuales y reproductivos dentro de las medidas de protección (artículo 55); f) priorizar a mujeres cabeza de familia en los programas de restitución de vivienda (artículo 60); g) diseñar medidas específicas de reparación integral a mujeres dentro de los planes integrales de reparación colectiva (artículo 77); h) incluir perspectiva de género y étnica en el acompañamiento psicosocial (artículo 87); i) crear un componente específico de atención psicosocial a víctimas de violencia sexual dentro del programa de atención psicosocial y salud integral (artículo 88); y j) crear campañas de prevención de la violencia hacia la mujer como acción para la garantía de no repetición (artículo 99) (Decreto Ley 4635, 2011).

Documentos de Política Pública (CONPES). A partir de estos documentos normativos, el Gobierno Nacional formuló lineamientos y políticas aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social —CONPES— para cumplir con las obligaciones constitucionales, internacionales y legales del país, que apuntan a la prevención, protección, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado. Las políticas con relevancia en el tema de estudio se expondrán por temáticas, empezando por el desplazamiento forzado y finalizando con políticas específicas de género y mujer.

Documento CONPES 3712 de 2011. Se desarrolla dentro del marco jurídico de la Ley 1448 de 2011 y la sentencia T 025 – 2004. Pretendía aplicar criterios diferenciales de género y étnico para caracterizar a las víctimas de desplazamiento forzado, debido a la ausencia de estos dentro del Registro Único de Población Desplazada — RUPD —, lo que dificultaba

dimensionar la afectación real hacia las mujeres negras por la inexistencia de registros y denuncias. Al identificar el porcentaje de víctimas afrocolombianas, sin distinción de género, señaló que correspondía al 9.6%. Dentro del total de mujeres desplazadas ilustró un porcentaje del 53% del total de víctimas de este flagelo, sin presentar cifras sobre los riesgos y facetas de género identificados en el auto 092 de 2008.

Al ser un documento de dirección, propone rutas de atención para diferentes servicios o necesidades, dentro de las garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición; ratifica las funciones de los Subcomités Técnicos que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas — SNARIV — en particular el desarrollo, implementación y seguimiento de los planes o programas; integra la actualización de recursos para el enfoque de género como novedad dentro del apoyo financiero, con una suma de 22 mil millones de pesos. En los programas y documentos de política pública anteriores no se había realizado una destinación específica de recursos para cumplir objetivos de inclusión de enfoque diferencial.

En las rutas de atención dirigidas al grupo poblacional objeto de investigación, se identifica que únicamente se diseñaron rutas frente al componente de Reparación (económica y restitución de tierras); protección del riesgo y atención en salud.

Documento CONPES 161 de 2013. Fue definido como una “herramienta para la superación de brechas y la transformación cultural, que en el horizonte de los próximos 10 años, contribuyan al goce efectivo de los derechos de las mujeres” (CONPES 161, 2013). El fundamento específico de este documento es reconocer las condiciones de desigualdad que enfrenta la mujer dentro de la estructura patriarcal de la sociedad colombiana, reforzada por la desarticulación e insuficiente capacidad de las instituciones para abordar las necesidades de protección y atención con enfoque interseccional.

De acuerdo con el enfoque señalado, este programa nombra los factores específicos que dificultan el acceso a la titularidad de la tierra como consecuencia de la ausencia de financiación y el difícil acceso a los trámites administrativos y judiciales que se unen a la deficiente medición de cifras que evidencien el porcentaje de afectación para mujeres rurales. La prioridad es que las mujeres logren independencia económica, para lo cual se crearían servicios de apoyo financiero, participación en proyectos productivos y entrega de subsidios de vivienda.

Los escenarios de participación que facilitarían el ejercicio, promoción y disfrute de derechos sigue siendo un asunto de hombres, ya que el rol de la mujer converge con el de madre y esposa. Esta condición se evidencia en el escenario nacional al revisar el número de mujeres afrocolombianas que han llegado a integrar el Congreso de la República, o los espacios regionales como Concejos y Asambleas. Frente a esta realidad el CONPES dispone desarrollo normativo a favor de la participación de la mujer.

La garantía del derecho a la salud se ve limitada para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva, lo que se acentúa en situaciones como la Interrupción Voluntaria del Embarazo — IVE—, donde las mujeres se ven obligadas a escoger procedimientos no convencionales que ponen en riesgo su vida. La salud mental debe ser priorizada en víctimas del conflicto armado interno. El documento señala que se plantearían acciones para mejorar, promover y prevenir, de tal forma que se favoreciera el acceso a los servicios de salud, en particular, sexual y reproductiva.

Se desarrolló el derecho a la educación al describir el escenario actual, identificando amplias dificultades económicas, de infraestructura y de entorno de paz que hacen que los porcentajes de mujeres con posibilidad de estudiar disminuyan en cada etapa escolar, universitaria y post gradual. Por lo que se incluiría el enfoque de género en el material pedagógico, las estrategias educativas y la capacitación docente.

Se solicita la participación y asistencia técnica de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer para que las entidades territoriales desarrollen sus planes y programas, como parte de la coordinación institucional ordenada en el auto de seguimiento. El Ministerio de Hacienda y el DNP tendrían que adoptar una metodología permanente con enfoque de género para identificar los procesos de gasto público y asignación de los recursos destinados a la atención diferenciada (DNP, 2013, p.52).

Política pública Nacional de Equidad de Género. Elaborada por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer [ACPEM], vigente hasta el año 2022, se compone de dos ejes de derechos: la equidad de género y una vida libre de violencias. El objetivo del documento, es poner en marcha un plan estratégico y multisectorial que permita disminuir las brechas de desigualdad para la mujer, al trabajar por la creación de una “sociedad más equitativa, incluyente, próspera, democrática y en paz a través de acciones de fortalecimiento institucional y transformación cultural a corto, mediano y largo plazo” (p. 6).

La política está compuesta por once estrategias, desarrolladas por quince lineamientos, que, a su vez, están compuestas por ciento cincuenta y seis acciones que contemplan: la protección de los derechos a la participación en el mercado laboral, ámbito político y de liderazgo; construcción de paz y convivencia ciudadana; derechos laborales, contemplando acciones para propender por el equilibrio entre las cargas diferenciales que son asumidas en el ámbito laboral y familiar; derechos de prevención, protección, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado; derecho a la atención primaria en salud y salud sexual y reproductiva; derecho a la educación, eliminación de barreras de acceso y permanencia, ampliación de la oferta educativa técnica, tecnológica, universitaria etc. que vaya más allá de los estereotipos y asignación social de los roles de género, inclusión en los currículos de educación primaria y secundaria del enfoque de género, fortalecimiento de educación flexible,

pertinente y de calidad; derechos a la recreación, deporte y uso del tiempo libre; derecho a la propiedad, acceso y uso de la tierra; derecho a medio ambiente sano; derecho a la no discriminación mediante procesos de sensibilización que contribuyan a la transformación cultural patriarcal y, finalmente, realización de acciones relacionadas con la caracterización del contexto actual de las mujeres en los diversos escenarios narrados, fortalecimiento de los sistemas de información de los mismos y fortalecimiento de la estructura institucional a nivel nacional, departamental y territorial para garantizar la debida ejecución de la política y el trabajo intersectorial entre las distintas entidades administrativas del Estado con responsabilidad en la materia (ACPEM, 2012).

Dentro del análisis situacional que motiva el documento se reconoce al desplazamiento forzado y al conflicto armado como dos grandes factores de desigualdad, vulneración de DDHH y perpetuidad de diversas formas de violencia contra las mujeres. La estrategia que aborda estos factores es la tres, denominada *Protección de los derechos de las mujeres en riesgo o víctimas de desplazamiento forzado y otras violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado*. Según dice allí, su materialización “debe ceñirse a lo demandado en la Ley 1448 de 2011” (ACPEM, 2012, p. 57). Pese a esto, es importante saber que, así se haya abordado el tema de manera determinada, las demás acciones que componen las otras diez estrategias se complementan y relacionan, por lo que los encargados de ejecutar una política pública deben tener una mirada integral “para asegurar el ejercicio de todos los derechos de las mujeres” (ACPEM, 2012, p. 61). En los ocho puntos que integran dicha estrategia, se indica continuidad en los *lineamientos y acciones de política para las mujeres desplazadas o en riesgo de estarlo* e integración de estos con los *lineamientos del plan integral para garantizar una vida libre de violencias*, la *política contra la discriminación racial y el racismo* y la *política pública de prevención a las violaciones a los DDHH y DIH* (ACPEM, 2012).

Las estrategias estuvieron pensadas desde un enfoque de prevención de hechos violentos y enfoque de derechos, que se llevarían a cabo a través del desarrollo de medidas que faciliten la construcción de bases para un cambio cultural. La perspectiva de género es entendida como lo define el consejo económico y social de Naciones Unidas:

El proceso de examinar las implicaciones que tiene para los hombres y las mujeres cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Así mismo es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de tal manera que se beneficien igualmente ambos (hombres y mujeres) y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género (ACPEM, 2012, 44).

El enfoque de derechos condujo a comprender que las acciones del Estado devienen de un sistema de derechos y deberes establecidos en el ámbito nacional e internacional, que pretende que los sujetos potencien su capacidad de participación en las diferentes etapas de las políticas públicas. Aquello implica tenerlos en cuenta como agentes activos y no pasivos dentro de los procesos que se desarrollen.

Política pública Nacional para la protección, prevención y atención de las violencias basada en el género que afectan a las mujeres en Colombia. También con vigencia hasta 2022, este instrumento conforma el eje de derechos que integran la política pública nacional de equidad de género. Está orientado a transformar los imaginarios que refuerzan la violencia; avanzar en mecanismos y herramientas que permitan “el goce de las mujeres del derecho a una vida libre de violencias a través de acciones de prevención, protección, atención y acceso de manera coordinada con entidades territoriales y actores sociales” (ACPEM, 2012, 81);

y garantizar a las mujeres víctimas de violencias basadas en género acceso a los derechos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Los antecedentes de este documento se cimentan sobre las luchas de mujeres por visibilizar diversas problemáticas y el reconocimiento de la violencia contra ellas como violación de derechos humanos y problema social a ser abordado desde múltiples causas y enfoques diferenciales interdisciplinarios. Las barreras para el goce efectivo de derechos que pretende solucionar son: coordinación interinstitucional; lucha contra la impunidad; adecuación de los sistemas de información; cobertura y calidad de los sistemas de atención; armonización de la legislación nacional con los estándares internacionales; incorporación de la jurisprudencia de las altas cortes en el proceso y el sistema probatorio; fomento de la sensibilidad a funcionarios para incluir el enfoque de género en su accionar profesional; avanzar en la documentación y comprensión de formas de violencias basadas en género aún no visibilizadas con suficiencia, como trata de personas, violencia económica, prácticas nocivas para la salud y la vida de mujeres y niñas indígenas, violencia a la comunidad LGBTI, acoso sexual y la violencia particular que afecta a mujeres campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y rom desde su cosmovisión y prácticas socioculturales (ACPEM, 2012).

La política pública define un plan integral que se rige con la aplicación del enfoque de derechos humanos, enfoque de género, enfoque diferencial de derechos y enfoque integral. Los principios orientadores son la coordinación intersectorial y territorial, y la gradualidad de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres. Los preceptos son guiados por un marco normativo nacional e internacional expedidos durante las últimas décadas (ACPEM, 2012, 81). Se compone de seis estrategias, desarrolladas por cuatro lineamientos macro, compuestos por diecisiete acciones que, a su vez, contienen ochenta y siete actividades.

Los lineamientos macro se relacionan con la prevención de violencias. El primero dispone acciones y actividades de difusión sobre el derecho a una vida libre de violencias; sensibilización a la sociedad en general y a los funcionarios sobre la prevención y detección de violencias; posibilidad de ajustar las políticas públicas conforme los resultados que arrojen el monitoreo y análisis de violencias contra la mujer en el país; incorporar acciones para prevención de violencias en los programas del Ministerio de Educación; realizar alianzas con el sector privado para la prevención de violencias y, apoyar programas y estrategias de movilización social y redes sociales y comunitarias en pro de la prevención de violencias basadas en género.

El segundo lineamiento está enfocado en la atención integral y diferenciada, las acciones están dirigidas a orientación y tratamiento adecuado con enfoque diferencial a las víctimas de violencia; adecuación y armonización de la normativa nacional e internacional; garantías para el acceso a justicia, salud, estabilización socioeconómica y protección de las víctimas de VBG. En este punto se encuentra un lineamiento específico del tema del presente estudio que ordena crear una estrategia integral de prevención y protección a las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado, que contenga mecanismos de seguimiento y monitoreo. Este segundo lineamiento ordena acciones para proteger a la mujer víctima de violencia en el ámbito laboral.

El tercer lineamiento, se refiere a la articulación y coordinación interinstitucional. El último lineamiento, contienen acciones para el seguimiento y monitoreo de la política pública.

Política pública de atención al desplazamiento forzado y víctimas.

En Colombia, en ocasiones las leyes, normas y demás disposiciones jurídicas se erigen como marco legal para la intervención o desarrollo de una política pública y las antecede. Otras veces la ley es posterior al documento de política pública y su función es darle respaldo jurídico a las disposiciones emanadas de la rama ejecutiva (Corte Constitucional, Sentencia C646,

2001). Frente al tema específico del desplazamiento forzado, se tiene que este empezó a ser tratado en el mandato de Ernesto Samper Pizano a través del CONPES 2804 de 1995 y desde ese momento la Prevención y Protección estuvo dentro de su principal objetivo (Véase anexos).

El actual alcance y estructura del componente de prevención y protección del desplazamiento forzado ha tenido varias transformaciones a través del tiempo (Véase anexos). Teniendo en cuenta que estos CONPES, son la base del actual componente de Prevención y Protección, es menester presentar a manera de conclusiones, los hallazgos del estudio documental histórico de dichos instrumentos, para ayudar en la comprensión su estructura actual.

- En el concepto de *prevención*, predominan los verbos neutralizar, desarticular e impedir las acciones de los grupos armados. En el concepto de *protección* los verbos predominantes son minimizar y mitigar los riesgos contra la vida, la integridad personal y la pérdida de bienes patrimoniales; aunque también fue abordado como garantía de no repetición de desplazamiento forzado de las comunidades retornadas o reubicadas.
- Se ha conservado, de manera general, los objetivos de la Política Pública que están relacionados con la atención integral de la población víctima del desplazamiento forzado y la prevención del mismo. Cada instrumento ha traído diversos objetivos, dentro de los que predominan el reordenamiento de la estructura institucional, la asignación de competencias a las entidades responsables del tema y la necesidad de cambiar el enfoque de la política pública hacia acciones y estrategias de soluciones duraderas y prevención, en lugar de la atención y asistencia de emergencias.
- Respecto a las estrategias diseñadas para la Prevención, se observan dos situaciones. La primera, es una clara evolución que robustece su estructura con la creación de espacios nacionales y territoriales para su ejecución como el SNAIPD, los comités territoriales, observatorios,

unidades de atención y orientación (UAO) y mesas de trabajo. La segunda, es que a pesar de cambiar la organización de las estrategias, esto es, clasificar acciones con distintos nombres o títulos (componentes, fases, programas o líneas transversales), se mantiene la siguiente estructura de líneas de acción:

- Construir y fortalecer los sistemas de información, alerta temprana y Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT).
- Activar los consejos de seguridad y fortalecer los comités municipales, departamentales y nacionales para el manejo de la situación. Con el deber de estos de formular planes de prevención del desplazamiento y planes de contingencia para atender la emergencia en caso de necesidad.
- Difundir por medios de comunicación, generar contenido pedagógico y formar en DDHH, DIH, desplazamiento forzado, resolución de conflictos y prevención de accidentes por minas antipersona para toda la población que incluye a la fuerza pública, funcionarios de las entidades del SNAIPD y comunidades en general.
- Incluir la prevención dentro de los Planes de Desarrollo de los departamentos y municipios.
- Conformar redes comunitarias de resolución de conflictos y promoción de paz.
- Fortalecer las estructuras de telecomunicaciones.
- Mejorar la confianza, legitimidad y gobernabilidad del Estado, mediante el control territorial por parte de la FFPP, las misiones humanitarias y jornadas de atención e impacto rápido y la implementación de proyectos de desarrollo social e integral en las zonas de expulsión y recepción.
- Fortalecer el Ministerio Público, específicamente la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales.

Sobre la Protección, lo desarrollado frente a este componente se plantea de manera muy general como evaluar riesgos, asignar medidas o idear mecanismos de acción, pero no se especifican cuales serías dichas medidas o acciones a tomar, exceptuando las siguientes: a) Traslado de la población en riesgo; b) inclusión de los líderes en los programas de protección de DDHH del gobierno; y c) abstención del INCORA de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en zonas de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado.

Es importante mencionar que no se encontró ninguna acción o plan específico que incluya el enfoque diferencial de género, ni mucho menos el étnico, lo único que se encontró fue que el Decreto 173 de 1998 incluyó a la oficina de Mujer Rural dentro de las entidades responsables de ejecutar las acciones planteadas de prevención y el deber de garantizar la participación de la mujer en las acciones que se promuevan para fortalecer iniciativas ciudadanas o institucionales de paz (Decreto 173, 1998).

Solo se encontraron cuatro pronunciamientos acerca del enfoque de género: el primero señala una atención prioritaria dentro de los objetivos de la política (Ley 387, 1997; Decreto 173, 1998; Decreto 250, 2005) y el enfoque de género como definición operacional (DPN, 2009). Segundo, la mayoría de los documentos reconocen una afectación diferencial frente a las mujeres, pero no muestran un diagnóstico que sustente la afirmación, fuera del dato porcentual de mujeres desplazadas dentro de la totalidad de la población afectada, el de mujeres cabeza de hogar (DNP, 1995; DNP, 1997; DNP, 1999; DNP, 2005, DNP, 2009) y un balance de estrategias implementadas por el gobierno para eliminar barreras en el acceso financiero (DNP, 2009). Tercero es que estipulan la atención preferencial en algunos componentes de la atención integral en la emergencia o asistencia humanitaria (Decreto 173, 1998; Decreto 2050, 2005; DNP, 1995; DNP 1999) y en los ítems de educación y salud del componente de estabilización socioeconómica, retornos y reubicaciones (DNP, 1995; Ley 387, 1997;

Decreto 173, 1998); y, el cuarto, es el deber de garantizar la participación de las mujeres en el componente de atención humanitaria de emergencia (Decreto 173, 1998).

Los siguientes pronunciamientos son los únicos sobre enfoque étnico: garantía de especial atención a comunidades negras y respeto de la diversidad como objetivo de la política (Ley 387, 1997; DNP, 1997; Decreto 173, 1998), necesidad de realizar investigaciones con enfoque étnico y de género como acción dentro del componente de prevención (Decreto 173, 1998); reflejo porcentual de los NNAJ pertenecientes a comunidades étnicas afectados por el desplazamiento (DNP, 1999) y de la población negra afectada de manera general (DNP, 2009); deber de respeto por los derechos especiales étnicos en los procesos de atención humanitaria de emergencia y los proyectos piloto de estabilización, retorno o reubicación (DNP, 1999); necesidad de identificar mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos para la protección de los derechos colectivos sobre los territorios étnicos de las comunidades negras (Decreto 250, 2005) y acciones de constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos dentro de la fase de estabilización socioeconómica (Decreto 250, 2005; DNP, 2005).

Estructura actual del Componente de prevención y protección dentro de la Política Pública

Los escenarios más recientes de desarrollo legal y de política pública sobre desplazamiento forzado se da en la presidencia de Juan Manuel Santos, a través de la Ley 1448 de 2011. El cuerpo normativo de esta ley no hace ninguna alusión, ni mandato específico frente a la prevención del desplazamiento forzado, pero sí contiene algunas disposiciones generales frente a la protección y atención de víctimas de desplazamiento forzado.

El artículo 31 ordena proteger integralmente a víctimas, testigos y funcionarios públicos que encuentren en riesgo su vida, integridad física, libertad o seguridad personal por intervenir en procedimientos administrativos o judiciales de reparación a víctimas especialmente en procesos de restitución de tierras (Ley 1448, 2011). Y, el artículo 32 que indica los

criterios y elementos para implementar los programas de protección integral:

- 1) medidas proporcionales al nivel de riesgo de las víctimas antes, durante y después de su participación en procesos de reparación;
- 2) implementación de los criterios fijados por la Corte Constitucional a la hora de evaluar el riesgo y decidir la medida de protección, previo conocimiento de la víctima o testigo;
- 3) las causas que generan el riesgo deben ser identificados y valorados de acuerdo a lo identificado por la Corte Constitucional, el riesgo debe ser evaluado periódicamente y las medidas actualizadas de acuerdo a dicha evaluación;
- 4) Las medidas de protección deberán ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima o testigo;
- 5) los programas se implementarán sin discriminación, es decir, sin perjuicio del tipo de delito que se investiga o juzga, del presunto responsable del hecho, de la fecha de ocurrencia del delito o del procedimiento judicial o administrativo para el reclamo de los derechos, siempre y cuando exista un claro nexo causal entre las amenazas y la participación de la víctima o testigo;
- 6) los criterios para la evolución de riesgo y las decisiones sobre las medidas deberán atender y tomar en consideración criterios diferenciales por género, capacidad, cultura y ciclo vital de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional;
- 7) los programas de protección deberán estar en coordinación permanente con los programas de atención a víctimas;
- 8) especial cuidado de seguridad y confidencialidad en la realización de entrevistas a las víctimas, en particular cuando involucran a mujeres y NNAJ;
- y 9) deber de entregar información constantemente a las autoridades administrativas o judiciales sobre los riesgos que corren las víctimas o testigos con el objetivo de que se tenga en cuenta la situación y “se adopten correctivos que promuevan que su participación no se vea obstaculizada” (Ley 1448, 2011, p. 8-9).

De la atención a las víctimas de desplazamiento forzado, el artículo 60 establece que la norma aplicable y la definición de desplazado forzosamente se regirá por dicho capítulo y se complementará con la política pública de

prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten (Ley 1448, 2011). Solo se destaca ese artículo, ya que las demás disposiciones se relacionan con la atención y asistencia y no con la prevención y protección, temas de este estudio.

Dentro del Título IV, el capítulo sobre garantías de no repetición para las víctimas (Ley 1448, 2011, p. 50-51), contiene la mayoría de las acciones ya dispuestas como estrategia de prevención en los documentos legales, administrativos y de política pública descritos en el Anexo 1 de este trabajo.

Por último, esta Ley establece el deber de aprobar, mediante decreto reglamentario, el Plan Nacional de Atención y Reparación a las víctimas junto con la elaboración y aprobación de su respectivo CONPES para el logro de su respectiva ejecución en cabeza del gobierno nacional.

En cumplimiento de dicho artículo, en el mes de diciembre del año 2011 se aprobó el documento CONPES 3712 que contiene el plan de financiación de la Ley 1448 y el decreto reglamentario 4800. Se expone los pronunciamientos sobre el componente de prevención y protección en orden de expedición.

El CONPES 3712, expedido por el DPN al igual que la Ley, no contempla presupuesto para medidas específicas de prevención, sin embargo, contiene las siguientes disposiciones y reconocimientos que nos sirven para entender como se ha ido desarrollando el componente objeto de análisis.

En primer lugar, reconoce que para diseñar el lineamiento general del gasto se encontraron dos restricciones fundamentales relacionadas con “(i) las dificultades asociadas a determinar con precisión el universo de víctimas y (ii) el costeo de medidas contempladas por la ley que aún se encuentran en fase de diseño, ajuste o cuyas especificaciones técnicas partían exclusivamente de la Política Nacional de Atención a Población Desplazada” (DNP, 2011, p. 9), lo que implicaría que el universo de víctimas debería ser

revisado y actualizado en el futuro, así como el costo de la implementación de las medidas, ya que ambos estarían proyectados bajo supuestos que deben ser factibles de modificación en el transcurso de la implementación de la ley (DNP, 2011, p. 10). En segundo lugar, dispone para la realización de las garantías de no repetición dos tipos de costos, uno de protección y el otro, estaría relacionado con la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.

El documento tiene una tabla con los gastos totales por población desplazada y otras víctimas (DNP, 2011, p. 45). Allí, varias medidas/componentes muestran una destinación en ceros para la población desplazada, sin explicarlo. Una de ellas es el ítem de garantías de no repetición, donde se reunían parte de las acciones/estrategias de prevención que, además, solo tiene una asignación del 4,28% del total del presupuesto. El total de la proyección presupuestal ascendía a 54 billones de pesos. Aquello refleja, un compromiso financiero mínimo para llevar a cabo acciones de prevención y protección.

Bajo el entendido de que la unidad de análisis principal de esta investigación es la mujer negra desplazada de Tumaco, se resalta otra situación de destinación presupuestal. Los asuntos de reparación colectiva a grupos étnicos, la implementación de planes y los proyectos para las mujeres víctimas del conflicto armado, desplazadas en especial, son incluidos en conjunto, con otras destinaciones, en el ítem *otros costos*; que solo representa menos del 3% del presupuesto total proyectado en el CONPES. Aquello aún dice mucho sobre la importancia que tiene para el gobierno atender el impacto diferencial que carga esta población frente a la totalidad de las víctimas.

El Decreto 4800 de 2011 reglamenta y propone los mecanismos para implementar de forma adecuada la Ley 1448 de 2011. El capítulo *Prevención, protección y garantías de no repetición* tiene las siguientes disposiciones:

Como medidas de prevención, el Estado se obliga a evitar infracciones a los DDHH y el DIH, a neutralizar las causas que generan riesgo en el marco del conflicto y a generar imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos.

Se identifican dos momentos para la prevención: 1) *prevención temprana*, orientada a identificar las causas que generan violaciones a los DDHH y el DIH y, en consecuencia, adoptar medidas para evitar su ocurrencia. 2) *prevención urgente*, que se aplica ante una inminente violación; implica las acciones, planes o programas que allí se dispongan; deberá orientarse a desactivar las amenazas contra los DDHH y el DIH y mitigar los efectos de ocurrencia (Decreto 4800, 2011).

El decreto contiene un concepto de *garantía de no repetición* en el que se resumen las disposiciones de la Ley 1448 de 2011. Se menciona el deber del Estado de implementar programas y proyectos con acciones afirmativas, económicas y políticas que desarrollen medidas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los DDHH y el DIH. Estas medidas tendrán el objeto de disolver grupos armados ilegales (GAI), derogar o cambiar disposiciones y/o conductas que favorezcan escenarios de violencia y fortalecer las políticas de promoción y protección de los DDHH, y la aplicación del DIH en la FFPP (Decreto 4800, 2011, Artículo 194).

Como medidas de protección, el decreto indica que es deber del Estado adoptar medidas especiales para personas, grupo o comunidades que presenten riesgos extraordinarios o extremos frente a su vida e integridad personal (Decreto 4800, 2011, Artículo 195).

Presentados estos conceptos, los artículos siguientes contienen la forma o estrategia que deberán ponerse en marcha para cumplir con los objetivos que se proponen:

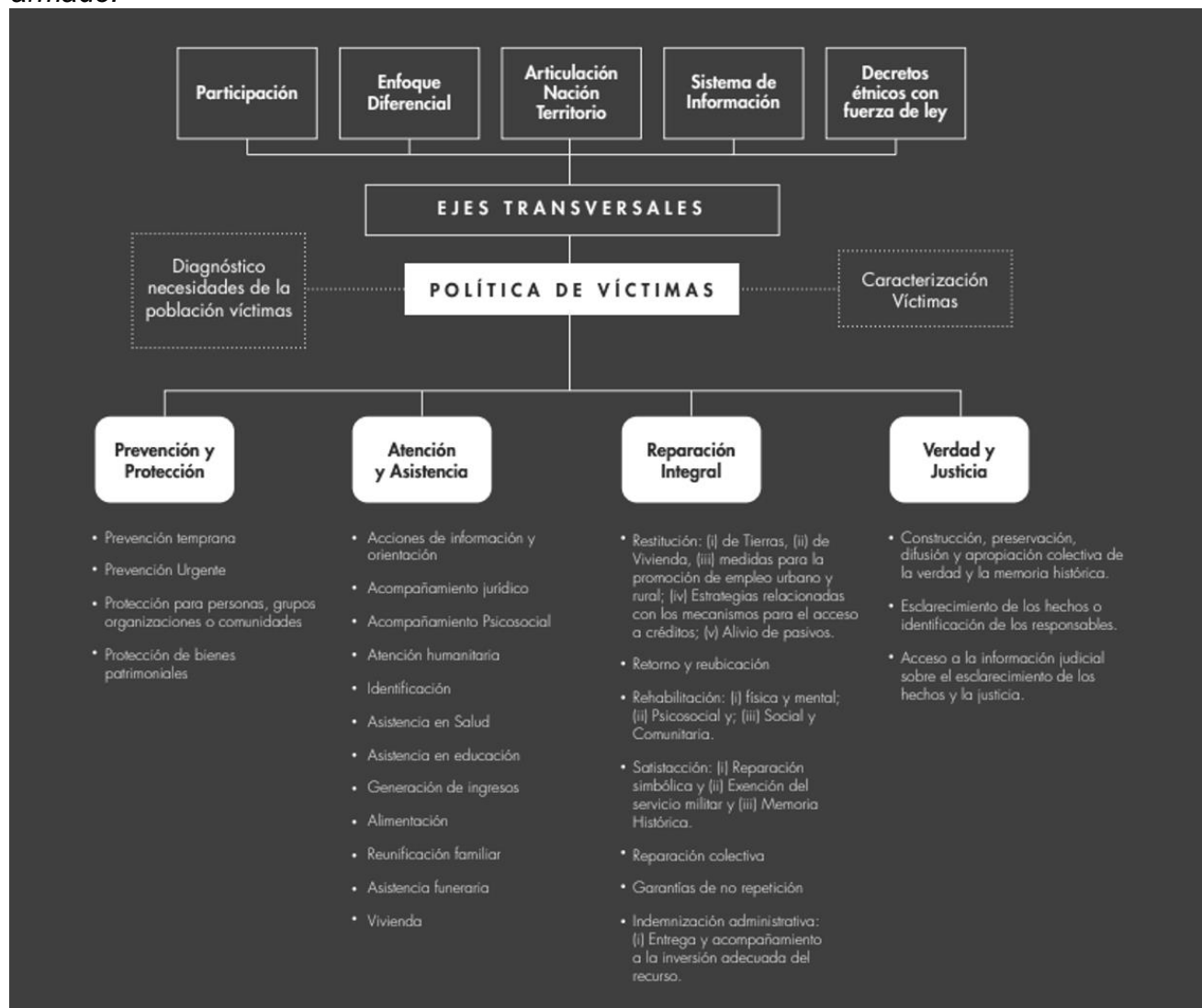
a) Elaborar un *plan de contingencia* para prever y atender posibles escenarios de riesgo en un eventual desplazamiento forzado; b) levantar *mapas de riesgos*; c) crear la *Red de Observatorios* de DDHH y DIH; d)

implementar el *Sistema de Alertas de Tempranas (SAT)* y el programa de defensores comunitario por parte de la Defensoría del Pueblo; e) elaborar, validar y actualizar a nivel departamental, regional o local, *Planes Integrales de Prevención* de DDHH y DIH; f) incluir procesos de *retorno y reubicaciones* dentro de los Planes de Prevención; g) *capacitar a los funcionarios* dentro del Plan Nacional de Educación de DDHH y diseñar un mecanismo de evaluación; h) *Capacitar a los miembros de la FFPP* por parte del Ministerio de Defensa, sobre derecho a la verdad, justicia, reconciliación, reparación integral de las víctimas, e implementación del enfoque diferencial; i) *diseñar e implementar una estrategia de lucha contra la impunidad, otra para las comunicaciones y una pedagogía social para la reconciliación*; j) elaborar una estrategia para las garantías de no repetición y el desmantelamiento de estructuras económicas y políticas de grupos al margen de la Ley; k) *incluir el enfoque diferencial* de género; l) articular los programas de protección con los de atención; m) capacitar en enfoque diferencial de género a los funcionarios encargados de las políticas públicas; n) elaborar informes cuantitativos y cualitativos semestrales, que incluyan el enfoque diferencial a través de la opinión de los distintos grupos poblacionales sujetos de especial protección, para evaluar los programas de protección implementados; o) definir de manera participativa medidas de protección colectivas para mitigar el riesgo de las comunidades étnicas, organizaciones de víctimas y mujeres; p) modificar el artículo 11 del Decreto 1737 que habla de la conformación del grupo interinstitucional de protección, y el artículo 13 del Decreto 1737 relativo a la conformación del Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo (GTER) (Decreto 4800, 2011).

En el año 2012 se aprueba el documento CONPES 3726. En él se integran los mandatos del Decreto 4800 y la Ley 1448, se crea el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se dan los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para llevarlo a cabo. En el Plan Nacional se organizó a través de

cinco componentes y cuatro ejes transversales, dentro de los que, según la introducción del documento, está: a) el alcance, universo, ruta de acceso e implementación de las medidas; b) acciones específicas con enfoque diferencial de NNAJ, mujeres, grupos étnicos y discapacidad; y c) directrices para la agenda temática de los subcomités técnicos del SNARIV. Los lineamientos para cada componente son generales, la responsabilidad de desarrollarlos y velar por su cumplimiento será de los Subcomités Técnicos a través de los Planes Operativos Anuales (POA). Ver **Figura 2** en la siguiente página.

Figura 2
Componentes y ejes transversales de las políticas públicas para víctimas del conflicto armado.



Nota: los cinco componentes diseñados son: 1) Asistencia y Atención; 2) Reparación Integral, 3) Prevención y Protección, 4) Verdad y 5) Justicia. Los cuatro ejes transversales son: 1) Registro Único de Víctimas y Red Nacional de Información, 2) Retornos y Reubicaciones, 3) Articulación Nación-territorio y al interior del Gobierno Nacional; y 4) Lineamientos de participación. Fuente: Orientación para la incorporación estratégica de la PP de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019.

Con base en esta estructura aún vigente, se expondrá el componente que nos ocupa en esta investigación.

Prevención

Alcance de la medida

El alcance que se le da a la prevención y protección parte de los mandatos nacionales e internacionales como la Constitución Política y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, entre otros. Ellos consagran el deber estatal de proteger, respetar y garantizar los DDHH a la población dentro de su jurisdicción, lo que implica que es preciso implementar medidas encaminadas a cumplir dicho objetivo. Por ello, la prevención de violaciones a los DDHH y DIH se convierte en un deber permanente. En Colombia se previó a través de la adopción de medidas de *prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición*, conceptos que, como ya se vio, se introdujeron en el decreto reglamentario 4800, y que se desarrollarán a través del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición. En consecuencia, el CONPES demanda que el Subcomité integre el Subsistema de DIH y Conflicto Armado que forma parte del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Universo de víctimas que tienen derecho a la medida de prevención

En principio, todas y cada una de las personas en el territorio nacional tienen el derecho a la medida de prevención, por obligación nacional e internacional. Sin embargo, para efectos específicos de este componente, el universo de personas que tienen derecho a esta medida, son las contempladas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Instrumentos para la prevención de las violaciones de DDHH y DIH

A partir del marco anterior, los siguientes instrumentos de planeación y análisis tienen como propósito la prevención de violaciones a los DDHH y el DIH:

Planes Integrales de Prevención y Protección. Tienen el objetivo de establecer un marco de acción frente a los factores de riesgo; eliminar las

amenazas o disminuir su impacto dentro de una comunidad; y definir criterios de coordinación interinstitucional y articulación entre los entes territoriales (nación, departamento, distrito y/o municipio).

La construcción de estos documentos es asesorada por el Ministerio del Interior; debe contar con la participación de representantes de la sociedad civil, autoridades étnicas, la administración territorial y la fuerza pública. En este proceso se identifican amenazas, capacidades y vulnerabilidades del territorio que permitan visualizar escenarios de riesgo para favorecer acciones de las autoridades que anticipen hechos que pongan en riesgo la vida, la libertad, integridad y la seguridad de las personas.

La construcción de los planes tiene dos momentos, uno previo que es la revisión y articulación con el análisis de la situación de DDHH, conflicto armado y demás riesgos que haya identificado el SAT, las recomendaciones del CIAT, información de los observatorios de DDHH, el sistema de información para población desplazada (SIPOD), el observatorio de género, el programa de acción integral contra las minas antipersonas y la información adicional recogida en espacios de participación. Y el segundo momento es la generación de un espacio donde se identifiquen amenazas, vulnerabilidades y capacidades sociales e institucionales. A partir de esta información y la recolectada en el primer momento, se construye el documento que debe establecer las acciones, actividades y/o estrategias de prevención, responsables, recursos y tiempos de ejecución para luego presentarlo al gobierno departamental o municipal y que este lo valide mediante acto administrativo.

Planes de Contingencia. Es un instrumento municipal que define los procedimientos y recursos financieros para atender los escenarios de riesgo identificados en el Plan de Prevención y actuar como prevención urgente. El objetivo es afrontar los riesgos de manera adecuada, óptima, segura e impedir una revictimización por las emergencias que surgen en el marco del conflicto armado.

Los encargados de elaborar e implementar los Planes de Contingencia son los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) asesorados por la UARIV a través de la Subdirección de Prevención y Atención a las Víctimas. Las fases para su elaboración e implementación son las siguientes:

- i) Sensibilización y orientación a los municipios sobre la importancia de la elaboración y ejecución de los planes de contingencia;
- ii) asesoría técnica mediante talleres que ilustren a los Comités Territoriales de Justicia Transicional cómo se deben elaborar los planes de contingencia;
- iii) establecimiento de fechas a los municipios para que a partir de los talleres entreguen a más tardar en un mes el documento de los planes de contingencia;
- iv) alistamiento, mecanismos para activar el plan;
- v) Activación del plan y atención de las emergencias;
- vi) seguimiento y monitoreo;
- vii) actualización anual de los planes (DNP, 2012, Anexo, p. 97).

Índice de Riesgo de Victimización (IRV). A través de esta herramienta se busca medir el riesgo de ocurrencia de violaciones a los DDHH y el DIH en los municipios del país. El principal propósito es ofrecer información estadística, descriptiva y de contexto que sirva para tomar decisiones de política pública y focalizar acciones de prevención (DNP, 2012, Anexo).

Acciones específicas con enfoque diferencial. El anexo presenta solamente lineamientos para la perspectiva diferencial de NNAJ y lo hace de manera general, sin especificar acciones para las niñas. Indica la necesidad de adoptar medidas, desarrollar programas y consolidar políticas públicas que garanticen el ejercicio de derechos de los NNAJ a partir de ejercicios de identificación de barreras de acceso, factores de riesgo y situaciones de vulnerabilidad. Esto, con el propósito de diseñar planes de acción que contrarresten los riesgos y las vulneraciones a las que se expone los NNAJ. Esto las configura como acciones propias de la prevención temprana.

Para la prevención urgente, el documento ordena diseñar rutas adecuadas para actuar frente a una inminente violación. Este deber estará en cabeza de las autoridades competentes, así como de las autoridades públicas y otros actores.

A partir de estas dos generalidades, los lineamientos específicos que trae son: a) avanzar en la gestión y articulación interinstitucional para prevenir, evitar o mitigar los riesgos específicos de los NNAJ en situación de desplazamiento; b) impulsar la política de prevención del reclutamiento y utilización de NNAJ; c) ampliar la cobertura, calidad y pertinencia de procesos de educación en el riesgo para prevenir y proteger la vida e integridad frente a los casos de minas antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI). Este lineamiento tendría como prioridad a nueve municipios del departamento de Nariño y estará dirigido a la comunidad educativa; d) fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias en lo local para prevenir la victimización de NNAJ, derivadas de las estrategias de control social que ejercen grupos armados.

Directrices para el Subcomité de prevención, protección y Garantías de No Repetición. Finalmente, cierra el ítem de prevención al asignar funciones temporales de coordinación y articulación de instrumentos de prevención, funciones que estarían vigentes mientras empieza a operar el Subsistema de Derechos Civiles y Políticos.

Las directrices son las siguientes; a) articular las entidades que tengan instrumentos de prevención; b) armonizar los criterios de priorización de los diferentes instrumentos de prevención; c) articular con lo territorial de manera eficiente para gestionar la Prevención desde allí; d) avanzar en la gestión y articulación interinstitucional para prevenir, evitar o mitigar los riesgos específicos de las mujeres, NNAJ y personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado; e) impulsar la política de prevención del reclutamiento y utilización NNAJ; f) establecer mecanismos de desminado en

territorios indígenas y diseñar mecanismos de reincorporación cultural y social de NNAJ que hayan sido vinculados al conflicto, previa consulta con los pueblos étnicos.

Protección

Alcance de la medida

El marco normativo que le da alcance a esta medida es el mismo que a la prevención. Empero, el documento analizado trae puntos más específicos relacionados con el deber estatal de adoptar medidas especiales de protección para personas, grupos o comunidades que encuentran vulnerables sus derechos a la vida, la integridad y seguridad con ocasión a la presencia de un riesgo extraordinario, consecuencia directa del ejercicio de actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias o un riesgo extremo, cuando este es grave e inminente.

El programa de protección es reglamentado por el Decreto 4912 de 2011 y en este se encuentran las medidas de protección preestablecidas sin que sean excluyentes de adoptar otras. Entre las medidas preestablecidas para los riesgos extraordinarios, están los esquemas de protección que implica recursos físicos como medios de comunicación y movilización, apoyo a reubicación temporal, apoyo en trasteo y blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad, entre otros. Así mismo, en dicho decreto es posible encontrar otras medidas como las de emergencia, aplicadas en los casos de riesgo extremo, donde el procedimiento es expedito y la entrega de medidas de protección se puede hacer sin necesidad de la evaluación del riesgo.

Universo de víctimas que tienen derecho a la medida

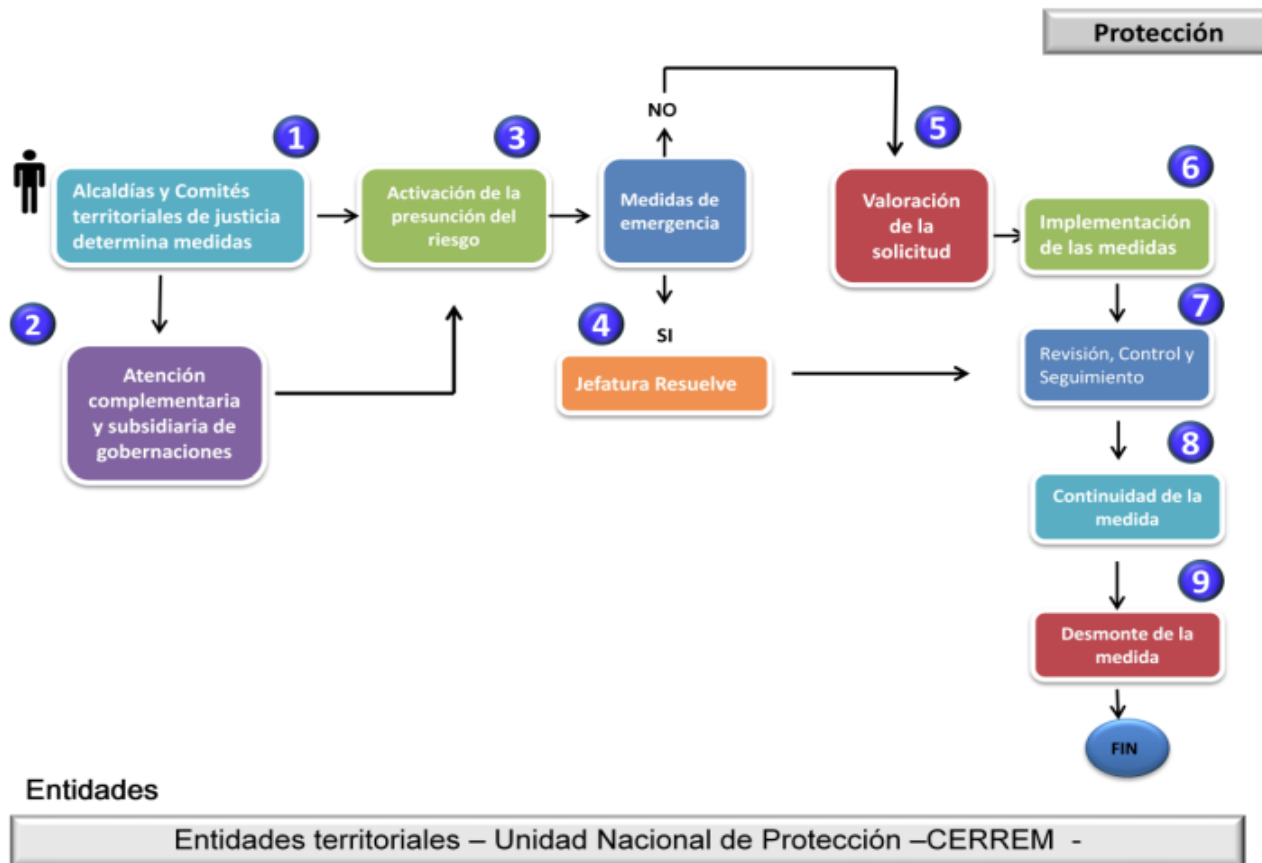
Todas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños por violaciones a sus DDHH y al DIH en el marco del conflicto armado, y continúen en riesgo extraordinario o extremo. Para tener acceso a la medida, se debe acreditar el daño a través de la inscripción en el registro único de víctimas (RUV).

Ruta de Protección

El documento anexo del Plan Nacional de atención y reparación integral a víctimas presenta la ruta de protección a partir del siguiente flujograma (ver **Figura 3**):

Figura 3.

Flujograma ruta de la protección a víctimas del desplazamiento forzado.



Nota: La persona víctima antes de acudir a la Unidad Nacional de Protección (UNP) puede acudir a los entes territoriales ya sea municipio o distrito y a la gobernación, en caso de requerir medidas adicionales que el municipio o distrito no tenga capacidad de entregar. La persona debe solicitar las medidas de protección a través de la secretaría de gobierno para que sean analizadas en CTJT y se recomienden las medidas pertinentes, ya que, a partir de esta recomendación, en caso de requerir la subsidiariedad, el CJT del departamento otorgará las medidas adicionales que se necesiten. Una vez hecho procedimiento y en el evento en que se requieran medidas adicionales, se debe realizar la solicitud ante la UNP activándose la ruta presentada en el anterior flujograma. Fuente: DNP (2012).

Para el trámite de emergencia ante un riesgo extremo, el director puede adoptar las medidas inmediatamente, previa valoración del Grupo Evaluador del Trámite de Emergencia y ordenar la evaluación de riesgo. Este trámite se puede activar de oficio, por solicitud del interesado o por un tercero natural o jurídico.

Si el riesgo es extraordinario, el proceso inicia con la solicitud ante la oficina de Gestión del Servicio de la subdirección de Evaluación del Riesgo de la UNP, quienes hacen un primer filtro, analizan competencia y elaboran una caracterización inicial. Luego, la solicitud pasa al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), encargado de convalidar la información presentada, en terreno con las autoridades administrativas competentes, y de diligenciar el Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo. Éste será enviado al Grupo de Valoración Preliminar (GVP), donde se analizará el caso, se dará un concepto sobre el riesgo y se recomendarán medidas de acuerdo con la información enviada por el CTRAI, documento que será presentado ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). A partir de una evaluación integral del riesgo, integrarán lo recomendado por el CTRAI, el GVP y los delegados de las instituciones presentes en el comité de evaluación para que se tome la decisión de adoptar las medidas o acciones complementarias que se notificarán mediante acta al director de la UNP.

Una vez notificado el acta al peticionario, se informa a la Coordinación de Implementación y Seguimiento de Medidas de la Subdirección de Protección para su implementación y seguimiento. Las medidas tienen una temporalidad que se puede reevaluar siempre que persista el riesgo, también puede ser suspendida antes del tiempo destinado (Decreto 4912, 2011, Artículos 44 y 46).

Acciones específicas con enfoque diferencial

Perspectiva diferencial para NNAJ. El documento reconoce que no hay una ruta diferencial para los NNAJ, a pesar de que, en el marco del conflicto, ellos enfrentan a diario diversos riesgos contra la vida e integridad personal y que el Estado deba protegerlos como prioridad. Se tiende a solucionar la situación con procesos de restablecimiento de derechos del ICBF, lo que impide una respuesta asertiva y robusta (DNP, 2012, Anexo, p. 107). Este contexto evidencia la necesidad de avanzar en una estrategia de protección diferencial para NNAJ a través de la expedición del Decreto-Ley 4065 de 2011 (DNP, 2012, Anexo, p. 107).

Perspectiva diferencial para grupos étnicos. La UNP y la UARIV deberán determinar criterios y mecanismos para identificar grupos étnicos y miembros, que, por su activismo en torno a la restitución, reparación y atención de víctimas, o por riesgos asociados al conflicto armado, la violencia generalizada o violaciones al DDHH y DIH, requieran medidas de protección. Especial atención cuando las medidas se tengan que dar a grupos o miembros fuera de sus territorios como consecuencia del desplazamiento forzado.

Perspectiva diferencial mujeres y género. El documento reconoce que, en ocasiones, las medidas de protección ofrecidas no son suficientes, por lo que es necesario concertarlas directamente con las mujeres y que, en el caso de las mujeres desplazadas, en el CONPES específico para el tema, se desarrollarán acciones de protección antes, durante y después del DF.

Directrices para el Subcomité de prevención, protección y Garantías de No Repetición. Dentro del plan operativo del subcomité se deben contemplar acciones que tiendan a superar los vacíos evidenciados en la implementación de la ruta de protección individual. a) Diseñar instrumentos de articulación y comunicación de las entidades del SNARIV con la UNP, especialmente la URT; b) diseñar una estrategia de comunicación para dar a conocer el programa de protección al que tienen derechos las víctimas desarrollándolo de manera especial en las zonas donde se realizarán procesos de restitución de tierras y/o retornos y reubicaciones; c) establecer criterios y mecanismos de identificación de grupos y miembros de comunidades étnicas que requieran medidas de protección; y d) disponer de medidas con enfoque diferencial en los procesos de protección.

Respecto al presupuesto, el documento CONPES 3726 no aumenta lo dispuesto en el CONPES 3712 ya analizado, conserva la distribución del presupuesto solo para los componentes de *asistencia y atención y reparación*, más deja sin destinación específica el de *prevención y protección* a pesar de tener un Plan de acción más elaborado. No obstante, la única modificación que presenta es la siguiente: la inversión para el componente de asistencia disminuye un 0,5 % que corresponde a 117 millones de pesos. En este componente la asignación para la salud disminuye, con lo que reduce 290 millones del presupuesto inicial, de los cuales 174 millones entran a fortalecer la medida de asistencia humanitaria. El componente de atención no presenta modificación, mientras que *reparación integral* que es donde encontramos acciones de prevención, tuvo las siguientes modificaciones: un aumento del 0,3%, con 95 millones adicionales que junto con otros presupuestos afectaron acciones de empleo, generación de ingresos y garantías de no repetición. Se fortalecieron las medidas de restitución de tierras con un aumento de 607 millones; las medidas de satisfacción con un aumento de 356 millones y la reparación colectiva con un aumento de 400 millones. Así, el presupuesto para llevar a cabo acciones en torno a la

garantía de no repetición pasó de tener el 4.28% destinado en el CONPES 3712 de 2011, a tener solo 2,68% en el CONPES 3726 de 2012.

A través del Decreto 1725 de 2012, se adoptó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011 propuesto por el CONPES recién expuesto.

Teniendo en cuenta que el Decreto Ley 4635 de 2011 demanda acciones específicas con enfoque diferencial étnico para las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras y que la unidad de análisis de este trabajo es la mujer negra de Tumaco, se enuncia a continuación lo relacionado con el componente de Prevención y Protección.

De la Protección. Este tema está dispuesto en el título dos del decreto y se desarrolla lo dispuesto en tres artículos que, de manera general, ordenan lo siguiente:

1. Protección especial frente a las agresiones a sus DDHH y el DIH, que implica la generación de medidas de prevención y atención de sus derechos individuales y colectivos. Para lograr esta protección efectiva, enuncia tres pautas: a) no agredir a las comunidades ni a sus miembros; b) prohibido aterrorizar a las comunidades por medio de actos de amenaza o violencia; y c) siempre que las comunidades lo soliciten, se podrá pedir el acompañamiento de la FFPP en misiones humanitarias de asistencia y atención.

2. Necesidad de adoptar el programa de protección y formular medidas individuales y colectivas de protección integral diferencial de carácter étnico, etario y de género. Las medidas deben ser colectivas y atender los parámetros de la Corte Constitucional. Las medidas de protección deben considerar los insumos entregados por las víctimas desde el momento de análisis de riesgo y que estén relacionados con las características de los riesgos, el tipo de agresión, las capacidades, dificultades y vulnerabilidades que tienen para protegerse de sus agresores y las características geográficas de la zona.

3. El criterio para adoptar un programa de protección debe ser integral y con enfoque diferencial étnico. Las medidas deben ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes; la entidad competente para implementarlas determinará la conveniencia, viabilidad y aplicación en concertación con las autoridades étnicas, en este caso, los consejos comunitarios. Las personas ejecuten las medidas deben tener sensibilidad intercultural. Se deberán considerar los avances en otros planes específicos y en el plan integral de prevención y protección.

Dentro de los capítulos de Asistencia y Atención, otro artículo trae criterios adicionales para la revisión e implementación de programas de protección integral: 1. Las medidas designadas deben ser proporcionales al riesgo. 2. La evaluación del riesgo y la decisión de la medida debe ser conocida previamente por la víctima o testigo. 3. Los riesgos y factores que generan el programa de protección deben ser valorados de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte, el riesgo evaluado periódicamente y las medidas actualizadas de acuerdo a dicha evaluación. 4. La víctima o testigo podrá sugerir medidas alternativas o que complementen la decidida por el gobierno quien analizará su viabilidad de acuerdo a la oferta institucional de protección existente. 5. Los programas de protección se rigen por la no discriminación y las medidas que se establezcan, se harán sin perjuicio del tipo de delito que se investigue o juzgue, del presunto responsable del hecho o del tiempo de ocurrencia, siempre que exista un nexo causal entre el riesgo y la participación de la víctimas o testigos en el proceso judicial o administrativo. 6. La evolución del riesgo y las decisiones sobre las medidas deben atender los criterios diferenciales de género, capacidad, atareo, ciclo de vida y cultural de acuerdo a lo dictado por la Corte. 7. Los programas de protección deberán estar en coordinación con los programas de víctimas para atender el trauma causado. 8. Las entrevistas que se deban realizar en el marco del programa de protección, deben realizarse en sitios seguros y confidenciales con especial atención si son entrevistas a mujeres o NNAJ. 9. Se deberá

proporcionar información constantemente a las autoridades que adelanten procesos de investigación sobre los riesgos para ofrecerla a la víctima o testigo e identificar las razones para propiciar una óptima participación en el proceso. 10. Realizar una campaña de comunicación que fomente la solidaridad a nivel local y nacional, sobre la prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas.

Dentro del título de reparación colectiva, hay medidas para las garantías de no repetición, que no difieren mucho de las que ya se han mencionado. Los únicos cambios son los siguientes: a) prevenir las violaciones contempladas en el Capítulo I del Título I, mediante medidas especiales para superar los estereotipos que promuevan la cualquier forma de discriminación; b) crear una pedagogía social que promueva la reconciliación y visibilice la victimización de las comunidades objeto del presente decreto para contribuir a la garantía del respeto por la diversidad y pluralidad étnica y cultural; c) considerar usos, costumbres y tradiciones para los trabajos de desminado humanitario en territorios colectivos de comunidades negras; d) incluir el enfoque diferencial en la estrategia de comunicaciones de DDHH y DIH que contribuya a superar la discriminación histórica de las comunidades; e) incluir el enfoque diferencial en la estrategia de capacitación y pedagogía de DDHH y DIH dirigida a funcionarios públicos y FFPP; f) fortalecer la participación efectiva de las comunidades para contribuir al ejercicio y goce de sus derechos culturales; g) difundir los derechos de las víctimas radicadas en el exterior; h) las demás que se acuerden en procesos de consulta de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).

En el año 2012, el Gobierno expidió el CONPES 3784 que contenía los lineamientos *prevenir riesgos, protección y garantías de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado*. Aunque su vigencia no duró más de tres años, se trae a colación para observar la forma en que fue pensada y

ejecutada la prevención y protección de las mujeres frente a los hechos victimizantes del conflicto armado, el desplazamiento forzado en particular.

La estrategia para prevenir riesgos y vulneraciones, la participación en escenarios de decisión y el trabajo interinstitucional que respondiera efectivamente a las necesidades de atención, asistencia y reparación integral de las mujeres víctimas del conflicto armado, se quiso hacer a partir del diagnóstico de riesgos, las vulnerabilidades específicas de las mujeres y las barreras de acceso a los programas estatales para atención y protección, en consonancia con los CONPES 3712 de 2011, 3726 de 2012 y 161 de 2013 y los principales enunciados de la Corte Constitucional en los autos de seguimiento 092 de 2008 y 098 de 2013 de la Sentencia T-025.

El documento formuló las acciones estratégicas, los responsables en su ejecución, la financiación requerida para ejecutarlas y algunas recomendaciones de política, en cinco secciones. De esta estructura, expondré un punto de la sección cuatro que corresponde al desarrollo de los ejes problemáticos y otros puntos o apreciaciones frente al eje quinto que contiene las acciones que se formularon desde el nivel nacional para contrarrestar las problemáticas.

En la sección cuatro se identifica el problema central de las mujeres, relacionado con las limitaciones y afectaciones específicas que le impiden el goce efectivo de sus derechos (GED) en el marco del conflicto. Se encuentran tres ejes problemáticos de los que solo se expondrá el primero por mencionar al desplazamiento forzado y a algunos instrumentos y acciones de prevención.

El eje problemático 1 indica que las mujeres son víctimas de graves y particulares formas de violencia con ocasión del conflicto armado. Se destaca cinco escenarios de riesgo y vulnerabilidad: i) el desplazamiento forzado y despojo de tierras y patrimonio, ii) amenaza, tortura, desaparición forzada y homicidio como estrategia de control de los grupos armados, iii) pertenencia

a organizaciones comunitarias o ejercicio de labores de liderazgo, iv) reclutamiento forzado de ellas o de sus hijos e hijas y v) violencia sexual.

Para responder a esta situación, a nivel nacional y territorial se han creado unas instancias como estrategias de prevención. Estas instancias son el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas —CIAT, la Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas, y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados; el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual; y, el CERREM de Mujeres que tienen dentro de sus funciones generar rutas, protocolos y acciones de prevención y protección de los riesgos y vulneraciones específicas de las mujeres. Sin embargo, el documento reconoce que la problemática que enfrentan las mujeres “requiere de más esfuerzos para lograr una atención eficaz y de mayor impacto” (DNP, 2013, p. 17).

A partir de este diagnóstico, el documento CONPES proyectó un Plan de Acción que contemplaba la interrelación entre los ejes problemáticos y los objetivos específicos en función del objetivo principal: “contribuir a la garantía, protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia y reparación integral” (DNP, 2013, p. 19).

El objetivo específico que se le asigna al eje problemático 1 es “Generar y fortalecer estrategias de prevención de riesgos y vulneraciones, protección de los derechos de las mujeres, y garantías de no repetición” (DNP, 2013, p. 19), cuyas estrategias institucionales serían:

Implementar acciones de prevención de la violencia sexual dirigidas a las mujeres en zonas de alto riesgo tales como:

1. Diseñar, ajustar e implementar mecanismos, protocolos, rutas de acción y atención a mujeres víctimas de violencia sexual. 1.1. Elaboración de guías para la orientación y atención directa de VS, VBG y otros hechos victimizantes asociados. 1.2. Implementar criterios para la priorización de los

casos de VS. 1.3. Capacitar a funcionarios públicos sobre los DDHH y los delitos frente a la libertad e integridad sexual. 1.4. Formación a lideresas en materia de protección de derechos y atención de casos de VS. 1.5. Diseñar e implementar estrategias pedagógicas en salud sexual y reproductiva, derechos sexuales y una vida libre de violencias. 1.6. Implementar una estrategia de acompañamiento psicosocial a mujeres víctimas. 1.7. Diseñar guías para el manejo de archivos de casos de VS.

2. Desarrollar intervenciones de prevención frente a los riesgos y vulneraciones particulares que enfrentan las mujeres víctimas o en riesgo de serlo. A partir de dos escenarios fácticos: 2.1 Violencia basada en género, relacionada con dinámicas de control sobre su cuerpo y el ejercicio de sus roles de género. Acciones: 2.1.1. Incorporación del enfoque de género y diferencial en los Planes integrales de Prevención y Protección, los Planes de Prevención Territorial y los Planes de Acción Territorial. 2.1.2. Dar asistencia al desarrollo territorial del Plan por una vida libre de violencias. 2.1.3. Diseño e implementación de lineamientos para la investigación, atención, revisión y priorización de casos de VBG. 2.1.4. Capacitación en enfoque diferencial, enfoque de género, prevención de VBG y acción sin daño a personal encargado de realizar atención directa a casos de VBG. 2.1.5. Diseñar e implementar un mecanismo para prevenir las violencias de género en el programa de reincorporación de Justicia y Paz.

2.2. Acciones frente a las afectaciones específicas de hechos victimizantes. Acciones: 2.2.1. Realizar investigaciones que contribuyan al esclarecimiento de los hechos y la visibilización del impacto diferencial de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto. 2.2.2. Formación a mujeres para la realización de los trámites administrativos en procesos de restitución de tierras. 2.2.3. Incorporación del enfoque diferencial, enfoque de género y derecho de las mujeres en los Planes de Contingencia. 2.2.4. Coordinar acciones para la prevención del despojo en zonas donde se llevan a cabo procesos de restitución de tierras.

3. Implementar acciones para la protección integral de las mujeres víctimas. 3.1. Implementar el Programa de Protección de Derechos de las Mujeres indígenas en situación de desplazamiento y en riesgo. 3.2. Implementar una estrategia para el seguimiento de las medidas complementarias a mujeres bajo protección. 3.3. Desarrollar estrategias de auto seguridad y protección con enfoque de género a mujeres que hagan parte del programa de protección. 3.4. Diseñar e implementar un protocolo de litigio diferencial en procesos de restitución de tierras. 3.5. Desarrollar una estrategia de articulación interinstitucional para la recolección, complementación y/o suministro de información probatoria en los casos de mujeres afectadas. 3.6. Desarrollar un programa especial para la protección de lideresas que integran las mesas de participación. 3.7. Diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento al programa de protección de la mujer indígena desplazada. 3.8. Desarrollar procesos de atención diferencial para la protección especializada de niñas y adolescentes.

Después de estos desarrollos específicos sobre el desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes en el marco del conflicto, nos encontramos con la Política Pública nacional de Equidad de Género y el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias que también contienen pronunciamientos sobre el conflicto armado y el desplazamiento forzado, por ser uno de los escenarios en donde las mujeres son mayormente afectadas, y, que, de manera general fueron narrados en el punto anterior sobre los instrumentos administrativos y de política pública vigentes.

Sin embargo, solo se enunciará la siguiente apreciación: ya que la prevención y protección no es contemplada como un componente en sí mismo, sino que se presenta a lo largo de todas las líneas estratégicas que se plantearon. A pesar de que la Política Pública y el Plan Integral gozan de una vigencia de diez años que van hasta el 2022, el CONPES 161 de 2013 que contenía el Plan Indicativo para su desarrollo, tuvo vigencia solo hasta el

2016. Situación que a primera vista indica que, durante los últimos cinco años, dichos documentos de política pública han quedado sin respaldo estratégico y sin un plan de acción que indique la forma en cómo se iniciará a garantizar una vida libre de violencias.

Capítulo 3.

Enfoque Diferencial de Género a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional

Incluir un enfoque diferencial para tratar el problema estructural del desplazamiento forzado ha sido interpretado por la Corte Constitucional como uno de los indicadores ineludibles que el Estado debe cumplir para superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por la que atraviesa el país. A partir de esto, los puntos a desarrollar serán i) Concepto general del enfoque diferencial; ii) Desarrollo jurisprudencial del enfoque diferencial en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004; iii) Enfoque diferencial de género y étnico a partir de los autos específicos emitidos sobre el impacto del desplazamiento forzado en la mujer y las comunidades negras; iv) Implicaciones de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la Política Pública de atención al desplazamiento forzado de la mujer negra.

Concepto general de *enfoque diferencial*

En el mundo académico del derecho y en las políticas públicas actuales que trabajan con y para comunidades y poblaciones, es cada vez más insistente la necesidad de que las acciones, programas o actividades incluyan un enfoque diferencial para que tengan efectividad o cumplan sus objetivos de garantizar un goce y acceso igualitario de derechos. A partir de la revisión hecha, una aclaración contextual y la síntesis pertinente de criterios, acá se ofrece el siguiente concepto unificado de enfoque diferencial para facilitar su comprensión:

La Corte Constitucional establece el concepto de enfoque diferencial como *herramienta* que permite identificar los riesgos que se derivan del desplazamiento y enfrentan los grupos poblacionales más vulnerables. A su vez ayuda a mitigar sus impactos y responder a sus necesidades específicas para avanzar en el acceso y goce efectivo de derechos (Corte Constitucional, Auto 006, 2009).

La Ley 1448 (2011) presenta el enfoque diferencial en política pública de atención a las víctimas se presenta como un *principio* que orienta y regula los objetivos y fines de dicha ley (Artículo 13). Se trata de una *garantía* de inclusión social, de acuerdo con lo que perciben y observan las víctimas (Decreto 1377, 2014), lo que permitirá avanzar en el acceso y goce efectivo de sus derechos.

Desarrollo jurisprudencial del enfoque diferencial en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004

La Corte Constitucional continúa haciendo seguimiento a las órdenes emanadas en la sentencia T-025 de 2004, que fundamenta los posteriores pronunciamientos donde, en concreto, se aborda el enfoque diferencial por dos razones. La primera, porque el objetivo de la Corte Constitucional está principalmente enmarcado en el control político o equilibrio de poderes en procura de proteger la Carta Magna, sus normas básicas, orgánicas y dogmáticas para la garantía de derechos fundamentales. Con este fin hay dos tipos de controles: el *abstracto*, dirigido a actos reformativos de la constitución o leyes. El *concreto*, enfocado a decisiones judiciales relacionadas con las acciones de tutela (Corte Constitucional, Auto 010, 2004), como es el caso de la sentencia de tutela T-025 de 2004.

Segundo, a la Corte Constitucional se le confiere competencia para continuar en el seguimiento de las órdenes y adoptar medidas necesarias “para impedir que tales garantías resulten del todo nugatorias y se queden sin la respectiva protección judicial” (Corte Constitucional, Auto 010, 2004). De acuerdo con el desarrollo doctrinal, se cumplen para el caso de la sentencia mencionada, los tres requisitos necesarios para la continuidad de la competencia de la Corte:

- (i) Que se trate del incumplimiento de una sentencia emitida por la Corte Constitucional en virtud de la cual conceda el amparo solicitado —en teoría puede ser una confirmación;
- (ii) Que resulte imperioso salvaguardar la supremacía e integridad del ordenamiento constitucional; y
- (iii) Que la intervención de la Corte sea indispensable

para la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados (Corte Constitucional, Auto 010, 2004).

Según esta información, luego de la T-025 de 2004, la Corte continuó expidiendo sendos autos de seguimiento sobre múltiples y diversos temas revisados en dicha sentencia, a través de diferentes estrategias, como la creación de una Sala Especial de seguimiento en el año 2009 y la realización de audiencias públicas.

De los temas tratados en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte indica, en la revisión de los derechos constitucionales amenazados de la población desplazada, como el de la Igualdad, que el deber de llevar a cabo acciones afirmativas hacia grupos poblacionales vulnerables recae sobre el Estado; entre ellos, “las minorías étnicas y otros tradicionalmente marginados” (Sala Especial de Seguimiento, 2009). Esta especial atención tiene su alcance en el carácter pluriétnico y multicultural del país y en el deber constitucional de rechazar comportamientos discriminatorios que desembocan en violación de múltiples derechos.

Al respecto, dice la Corte:

La atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas (T-602 del 2003).

Más tarde, la Corte resaltó la necesidad de desarrollar, transversalmente la política pública de atención al desplazamiento, con un enfoque diferencial (Auto 218, 2006), porque el desplazamiento forzado genera efectos de manera distinta y agravada a diferentes grupos poblacionales inmersos dentro de la totalidad de población desplazada que previamente han gozado de una condición de *sujetos de especial protección constitucional* cuya interpretación debe realizarse a la luz de los Principios

Rectores de desplazamiento forzado número 2, 5 y 9, relacionados con el deber estatal de especial protección y cuidado; la aplicabilidad sin distinción de raza, sexo, edad o cualquier condición; el especial cuidado a mujeres y niños, pueblos indígenas, campesinos y personas que dependan de su relación cotidiana con la tierra (ONU, 1998).

Para la Corte, incluir un enfoque diferencial implica responder a las necesidades específicas de estos grupos poblacionales agudamente afectados por las cargas implícitas que hay en la sociedad y el desplazamiento forzado, porque estos grupos tienen vulnerabilidades y necesidad de protección específicas y las posibilidades de reconstruir sus de vida es más compleja. “De ahí se deriva la necesidad de adoptar un enfoque diferencial, específico, que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y del género” (Corte Constitucional, 2006, Auto 218, p. 24).

Estos serían algunos de los primeros pronunciamientos sobre la necesidad de adoptar un enfoque diferencial para atender la población desplazada. Fueron un punto de quiebre en el seguimiento de la Corte Constitucional en la superación del ECI que, como se explicará, se convertirá en uno de los cinco ejes donde el Estado debe prestar especial diligencia para subsanar los vacíos de la política pública de desplazamiento forzado. Desde el año 2008, se inició una serie de pronunciamientos específicos sobre grupos poblacionales que históricamente han sido excluidos o marginados (mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad) o cuyo tratamiento requiere especial atención y protección constitucional como los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ). Por eso se expidió un auto de seguimiento para cada grupo poblacional donde desarrolló, justamente, el impacto desproporcionado cuantitativa y cualitativamente que genera el desplazamiento forzado hacia ellos, y se dictaron medidas específicas de protección y prevención sobre los riesgos y vulnerabilidades identificadas.

Los autos que se han dictado de acuerdo a cada grupo poblacional son: Auto 092 de 2008 “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado”, Auto 251 de 2008 “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado”, Auto 006 de 2009 “Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004” (Este último auto, contempla también medidas frente al Adulto Mayor, a pesar de no referenciarlo en su encabezado); Auto 004 de 2009 “Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado”; y el Auto 005 de 2009, que trata la “Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado”.

Por lo tanto, el enfoque diferencial debe aplicarse hacia las personas que ostentan una protección constitucional reforzada a través de la figura jurisprudencial de *sujetos de especial protección*, es decir, personas que por su condición física, psicológica o social merecen acciones positivas del Estado para lograr protección e igualdad (Sentencia T-167, 2011), ya sea por el ciclo vital en el que se encuentran, como los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y los adultos mayores; por su pertenencia étnica, es decir, las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y gitanos-rom; o por su género, mujeres y comunidad LGBTIQ+ es decir, lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales, queer y lo demás colectivos que no se ven representados en las siglas anteriores.

En conclusión, La implementación del enfoque diferencial es la forma con la cual el Estado tiene la posibilidad de emprender acertadamente el camino de justicia social y disminución de las brechas de desigualdad hacia los sujetos de especial protección constitucional que encuentran vulnerados sus derechos fundamentales. A partir de él es posible que se logre visibilizar y

analizar de manera profunda los sistemas de violencia en los que se encuentran sumergidos dichos sujetos y en este sentido llevar a cabo acciones que mitiguen las causas y efectos de su estado de vulnerabilidad. Frente a esto, es imperioso resaltar la sustentación magistral, con fundamentos jurídicos y teóricos, que ha realizado la Corte frente al tema, cuya principal conclusión es la necesidad inexorable de incluir el enfoque diferencial, en este caso el enfoque de género, dentro de la Política Pública, para que el fenómeno de desplazamiento forzado sea abordado en toda su dimensión, garantice un goce efectivo de derechos de las mujeres negras desplazadas en Colombia y contribuya a la superación del ECI.

Enfoque diferencial de género y étnico a partir de los autos específicos emitidos sobre el impacto del desplazamiento forzado en la mujer y las comunidades negras

Se abordarán tres pronunciamientos de la Corte Constitucional que, directa o indirectamente tienen como objetivo la protección de derechos de la mujer negra de Tumaco. Se tomarán los autos y se describirá cómo aportan a la materialización del enfoque diferencial de género y étnico desde el análisis socio-jurídico y el concepto de enfoque diferencial expuesto. Esto sirve de guía para evidenciar vacíos en la política pública de atención al desplazamiento.

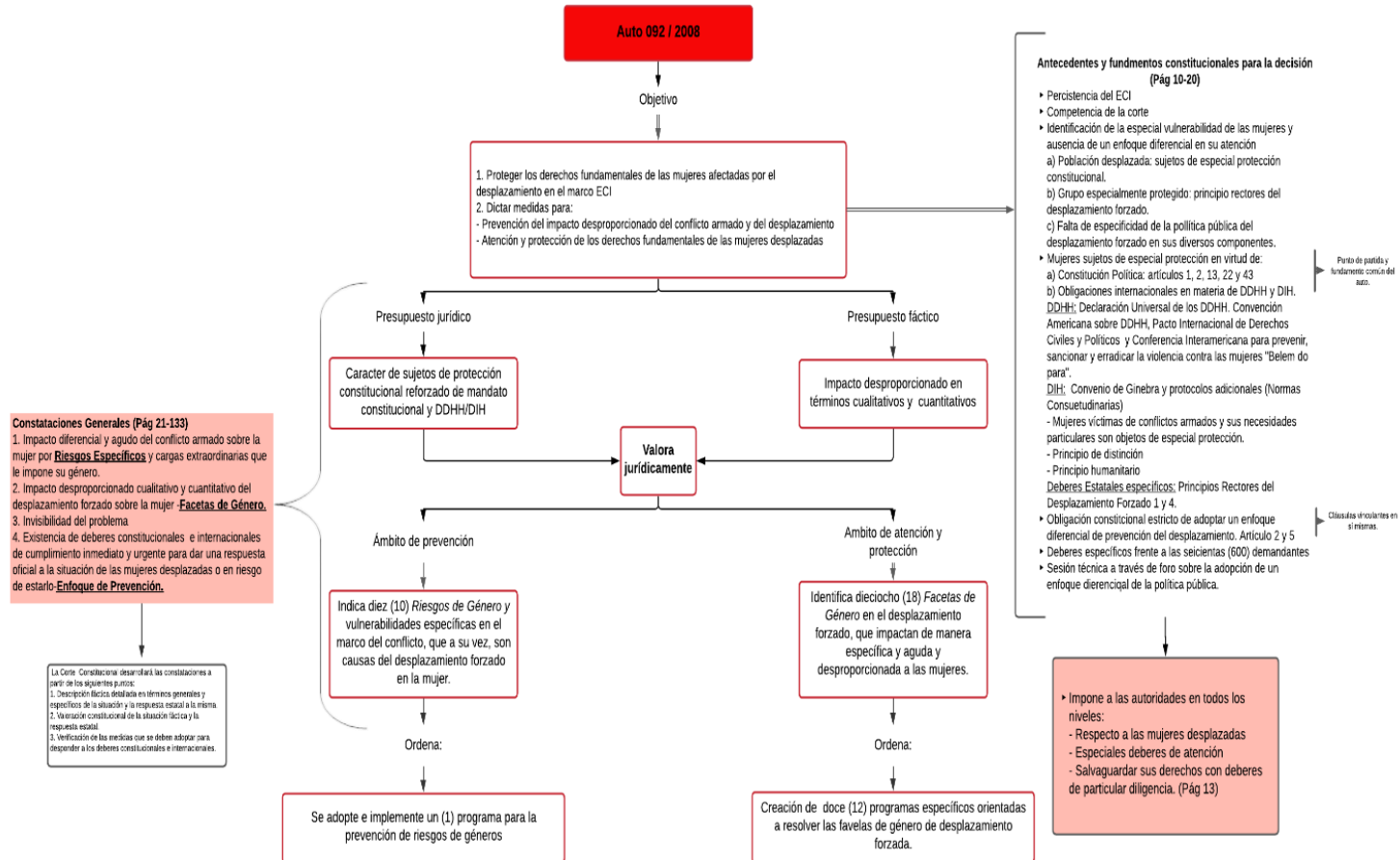
Estos vacíos impiden la plena realización de los derechos fundamentales y colectivos de las mujeres negras y, a su vez, proveer soluciones que mitiguen los impactos del desplazamiento forzado en determinados grupos poblacionales. Dichas soluciones deben disminuir la diferencia estructural en las afectaciones que deja el conflicto armado sobre mujeres y hombres distintos, productos de relaciones de poder (OEA, 1994).

Enfoque Diferencial de Género

El objetivo principal del Auto 092 de 2008 es la protección de derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado en el marco del ECI. A continuación, un mapa conceptual del mismo para comprender la estructura general del documento (ver **Figura 4**).

Figura 4.

Mapa Conceptual sobre el Auto 092 de 2008.



Nota. Se observa que la Corte Constitucional hace su desarrollo jurídico y dogmático a partir de cuatro constataciones generales que son la base para determinar las órdenes en favor de la protección de las mujeres negras. Fuente: elaboración propia (2022).

A continuación, se relacionan las cuatro constataciones de la Corte, junto con los principales hallazgos:

Impacto diferencial y agudo hacia la mujer por los riesgos específicos a los que están sometidas y las cargas extraordinarias que les impone la violencia armada a causa de su género. Riesgos específicos a causa de ser mujer

1. Violencia sexual, explotación o abuso sexuales en el marco del conflicto armado. 2. Explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad patriarcal, por parte de los actores armados ilegales. 3. Reclutamiento forzado de sus hijos e hijas. 4. Riesgos por tener relación —voluntaria, accidental o presunta— con integrantes de grupos armados. 5. Riesgos derivados de pertenecer a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres. 6. Persecución y asesinato. 7. Asesinato o desaparición de su proveedor económico o desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social. 8. Despojo de y del patrimonio. 9. Discriminación y vulnerabilidad por ser mujeres indígenas y afrodescendientes.

Cargas extraordinarias como víctimas sobrevivientes. 1. Asunción de roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados. 2. Sobrellevar cargas materiales y psicológicas extremas y abruptas.

Impacto desproporcionado cuantitativo y cualitativo del desplazamiento forzado sobre la mujer. La mujer tiene la proporción mayoritaria del total de víctimas del desplazamiento forzado; mientras que en términos cualitativos expresa la Corte, se manifiesta el impacto desproporcionado por la profundidad de los daños realizados hacia su integridad, lo que convierte al desplazamiento forzado en “...una manifestación típica de la violencia contra las mujeres” (Corte Constitucional, Auto 098, 2008, p. 22). Este impacto cualitativo se constituye o se explica a

través de las facetas de género que en total son dieciocho, y se agrupan en dos categorías:

Categoría 1. Doce facetas entre patrones de violencia y discriminación de género preexistentes en la sociedad y se intensifican por las condiciones de vida de las mujeres desplazadas y las del sistema oficial de atención a la población desplazada. Ellas son:

1. Violencia, abuso sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual o trata de personas con fines de explotación sexual.
2. Violencia Intrafamiliar y comunitaria por motivos de género.
3. Desconocimiento y vulneración de sus derechos a la salud, sexuales y reproductivos. Asunción del rol de jefatura de hogar sin condiciones de subsistencia material mínima por el principio de dignidad humana.
4. Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo. Obstáculos agravados en la inserción del sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas.
5. Explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica.
6. Obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y protección del patrimonio.
7. Discriminación social aguda a las mujeres indígenas y afrodescendientes.
8. Violencia contra lideresas.
9. Discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, lo que vulnera el derecho a la participación.
10. Desconocimiento de sus derechos como víctimas: justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición.

Categoría 2. Seis facetas que contienen los problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas que no son experimentados ni por las mujeres no desplazadas, ni por los hombres desplazados.

1. Especiales requerimientos de atención psicosocial que se han visto insatisfechos gravemente.
2. Problemas frente al registro y la caracterización dentro del Sistema de Atención a Víctimas.
3. Acceso al Sistema de Atención de la Población Desplazada.
3. Falta de capacidad de funcionarios para atender a las mujeres desplazadas y actitudes abiertamente hostiles e insensibles frente a su situación.
4. Enfoque familista del sistema de atención

a desplazados. 5. Reticencia del sistema de atención a víctimas para otorgar prórroga de Atención Humanitaria de Emergencia a mujeres en condiciones de recibirlos. 6.

Invisibilidad del Problema. Constituye un eslabón más en la cadena de inequidades e injusticias sobre la mujer (Corte Constitucional, Auto 092, 2008, p. 24) y por consiguiente no permite que el Estado se acerque a la realidad para atender fielmente sus necesidades.

Esto se constata en los vacíos de protección que se evidencian los análisis de la Corte sobre el Sistema de Atención a Víctimas de Desplazamiento Forzado. Hay, principalmente, tres problemas: 1. Inexistencia de una política pública específica para atender cada uno de los riesgos específicos y las facetas de género presentadas en el desplazamiento forzado. 2. Ausencia dentro de los indicadores de instrumentos conceptuales específicos para detectar distintos tipos de violencia y su impacto desproporcionado hacia la mujer. 3. No existe una caracterización de las formas de violencia de género a los que están expuestas las mujeres que generan precisamente, ese impacto desproporcionado cualitativo y cuantitativo.

Obligaciones constitucionales inmediatas y urgentes. Están respaldadas o fortalecidas por deberes internacionales que obligan al Estado a resolver “de forma ágil, decidida, acelerada y efectiva” (Corte Constitucional, Auto 092, 2008, p. 24), las fallas y vacíos de la respuesta oficial. Se trata de mitigar los impactos desproporcionados que tienen las mujeres que profundizan su vulnerabilidad preexistente y limitan las posibilidades de reconstruir sus proyectos de vida, en una sociedad con profundas inequidades y violencias estructurales hacia el género femenino.

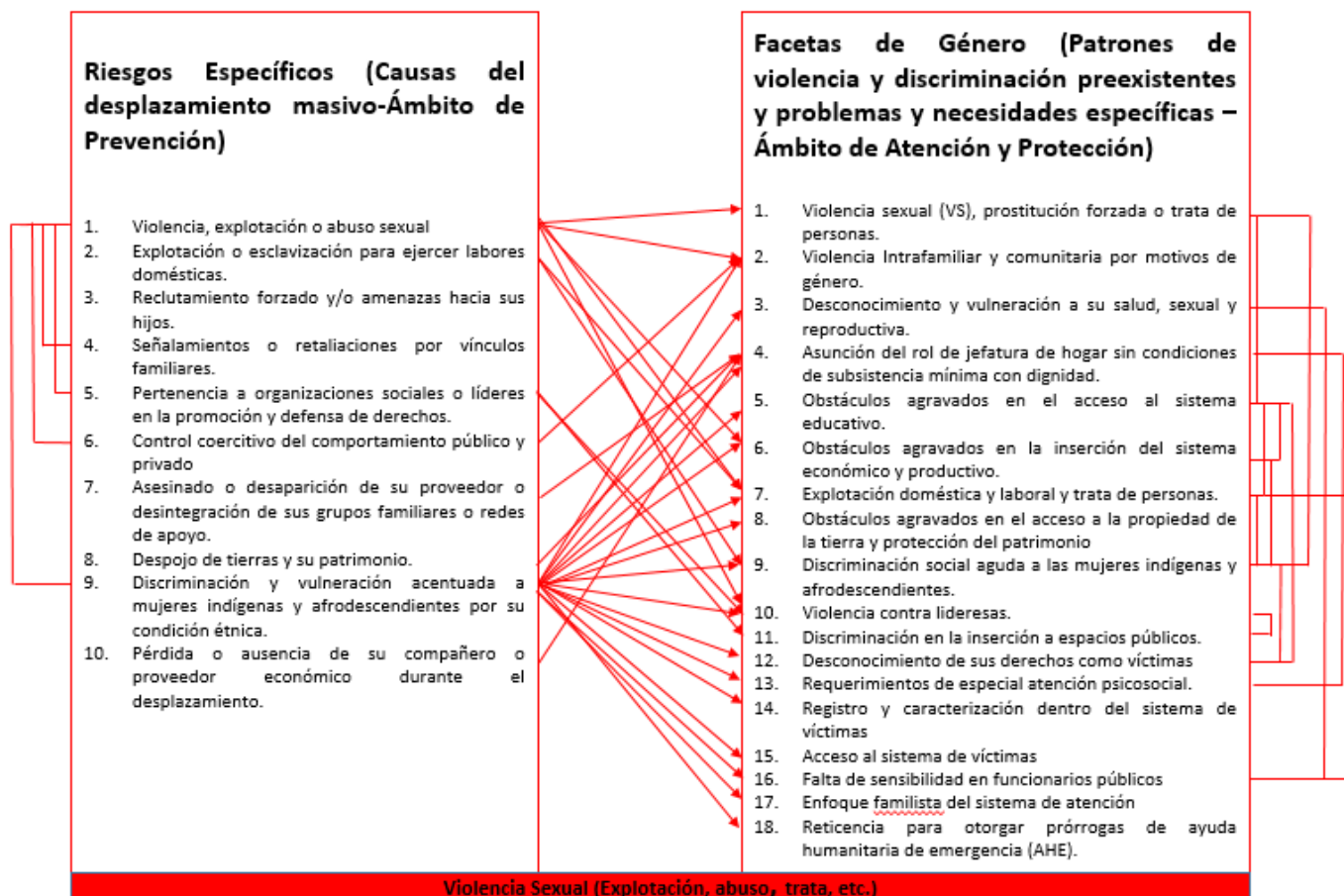
La Corte hace hincapié que, desde el punto de vista histórico y social, la base que sostiene estos riesgos específicos y cargas extraordinarias, así como las facetas de género, son preexistentes a la situación del desplazamiento forzado, interactúan entre sí, y, pueden ser causa las una de

las otras. Lo que perpetúa la violencia estructural de las que somos víctimas las mujeres, haciendo referencia específicamente a la sociedad machista (Corte Constitucional, Auto 092, 2008, p. 66) principal responsable de las inequidades, injusticias, exclusión y marginalización. Estas premisas son constatadas gracias a las frecuentes e insistentes luchas sociales y denuncias de las comunidades afectadas, así como también a las realizadas por los diversos actores presentes en el mundo del derecho internacional de los derechos humanos.

Esta base, común denominador de las violencias, constituye a su vez, el impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento forzado en las mujeres y recuerda la sociedad profundamente desigual que tenemos. En ella, la violencia sexual, intrafamiliar y comunitaria, los obstáculos para acceder al trabajo en condiciones dignas, las barreras de acceso y goce efectivo de derechos como la salud y la educación, o el menosprecio de sus capacidades y reducción de su persona a actividades del hogar, entre otras, son pan de cada día. Es por esto por lo que las causas identificadas del desplazamiento forzado en las mujeres, a través de los riesgos específicos, se repetirán, toda vez que ocurra el desplazamiento forzado y en todas sus facetas, desde la atención humanitaria inmediata hasta los retornos o reubicaciones (ver **Figura 5**).

Figura 5.

Matriz de Interseccionalidad entre Riesgos Específicos y Facetas de Género en el Desplazamiento Forzado.



Nota. Vemos inicialmente, la violencia sexual como el principal y más recurrente delito que sufren las mujeres colombianas y que, como todos, se profundiza en contextos de conflicto armado debido a que se dan situaciones en las cuales se instrumentaliza nuestro cuerpo y es usado como bastión y estrategia de guerra, aprovechamiento económico (trata de personas, prostitución forzada, esclavitud sexual, etc.) y violación colectiva o individual, ya sea para satisfacción personal o como castigo frente a la trasgresión de las normas impuestas por los actores armados para escarmiento público. Esto incluye mutilaciones, empalamientos, desmembramientos, entre otros. Igualmente es visible que las mujeres que enfrentan riesgo de discriminación y vulneración por pertenecer a un grupo étnico padecen 17 de las 18 facetas de género. Fuente: elaboración propia (2022).

La situación descrita, en palabras de la Corte, constituye “la degradación de la confrontación bélica que afecta al país” (Auto 092, 2008, p. 30). Como se puede observar en el cuadro 1, la violencia sexual interactúa con otros riesgos específicos, ya sea porque la mujer es víctima simultánea de los riesgos, o la violencia sexual ha sido causa o consecuencia. Asimismo, se reconoce que una vez ocurre el desplazamiento forzado, la exposición a sufrir este tipo de violencia no se mitiga, al contrario, podría elevarse debido al estado de total indefensión y vulnerabilidad en la que se encuentra la mujer en ese momento. A propósito de la violencia sexual ejercida contra las mujeres en el marco del conflicto armado, la Corte identificó las tipologías recurrentes en las cuales se usa:

“(i) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, (ii) de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, (iii) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, (iv) de avance en el control territorial y de recursos, (v) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, (vi) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, o (vii) de simple ferocidad” (Auto 092, 2008, p. 31).

La Corte concluye que el riesgo en mención podría tener muchas explicaciones, pero sobresale una, la que se ha recalcado a lo largo de este documento, referida a las pautas socioculturales que existen en el país, que ponen en jaque la situación de la mujer y cuya gravedad es de atención inmediata por parte del Estado. Por ello, la Corte remite a la Fiscalía General de la Nación los casos denunciados para sus respectivos oficios. Sobre las pautas socioculturales, la entidad judicial afirma:

“Vinculan el cuerpo de la mujer al honor del hombre o de la comunidad y por ende privilegian su victimización en un contexto de guerra, el menosprecio o subvaloración generalizados de la dignidad y la sexualidad femeninas, o el interés en controlar o explotar su cuerpo y su capacidad reproductiva; a un nivel básico, según ha explicado la relatora especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, “las violaciones en la guerra también han servido para aterrorizar a las poblaciones e inducir a los civiles a huir de sus hogares y aldeas” (Corte Constitucional, Auto 092, 2008, p. 73).

Hay otra serie de factores que forman un espiral, una cadena de violencias y exclusiones determinadas por la imposibilidad histórica de las mujeres para acceder y gozar de sus derechos en condiciones de equidad frente a los hombres. Bajo esta premisa, las posibilidades de acceder a la educación son mínimas. Eso trae serias consecuencias para la inserción en el ámbito laboral y productivo, ya que las mujeres han sido reducidas a estereotipos que delimitan e imponen determinadas conductas, desde el ámbito personal, hasta la familia y la vida en comunidad. Por esto, las opciones de vida reducidas que tienen las mujeres están relacionadas con actividades del hogar o la explotación de su cuerpo como principal sustento de la familia y sus hijos. De allí, que quienes desafíen el orden preestablecido, tengan consecuencias directas hacia sí mismas o hacia nuestros seres queridos y redes de apoyo. Como lo reseña la Corte:

Estos códigos de conducta, que se fundamentan en la generalidad de los casos en estructuras culturales machistas que refuerzan los modelos patriarcales de conducta históricamente arraigados en el campo colombiano, someten con especial severidad a las mujeres a múltiples y diversas “regulaciones” que coartan el ejercicio de sus derechos fundamentales en todas las esferas de la vida diaria, en aspectos tan variados como el tipo de vestido que pueden usar, el horario en el que pueden salir de sus residencias, la clase de compañías que pueden frecuentar, los lugares a los que pueden acudir, su apariencia personal, sus hábitos de higiene, su vida sexual y afectiva, sus conflictos y relaciones interpersonales y la dimensión “moral” de su conducta pública (Corte Constitucional, Auto 092, 2008, p. 47).

La carga adicional que experimentan las mujeres cuando pierden a su compañero o proveedor económico contribuye a esto. Además, esa falta de preparación para enfrentar la vida en otras esferas diferentes a la familiar y personal y que implica asumir roles de cabeza de hogar se suma a las pocas posibilidades que tiene las mujeres en la sociedad. Lo que también conlleva a que se perpetúe la cadena de violencias que se refleja en el cuadro 1 que estamos describiendo. Al respecto, la Corte reseña:

“En respuesta a las apremiantes necesidades suyas y de sus grupos familiares, aunadas a las dificultades que deben afrontar en su inserción al sistema educativo y en el acceso a oportunidades productivas, las mujeres desplazadas se ven obligadas con significativa frecuencia a buscar alternativas laborales en el servicio doméstico o en el mercado informal, espacios tradicionalmente excluidos de las garantías provistas por el derecho laboral, subremunerados y catalizadores de la perpetuación de estructuras discriminatorias, trabajos degradantes y roles femeninos considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, que les

hacen particularmente vulnerables a la explotación doméstica y laboral, así como a la trata de personas hacia el exterior y el interior del país con fines de explotación económica (Corte Constitucional, Auto 092, 2008, p. 85-86)

A la fecha de expedición del Auto, el 40% de las mujeres desplazadas había sufrido un tipo de violencia física, con un 4.5% por encima del promedio nacional. El 66% afirmó haber padecido secuelas dejadas por violencia intrafamiliar, el 80% de ese total entre moretones, heridas delicadas y huesos rotos. Además de lo anterior, el 25% de las entrevistadas manifestó haber sufrido de violencias por parte de los demás integrantes de la familia, mamá, hermano y excompañeros (Corte Constitucional, Auto 092, 2008), lo que da cuenta de las estructuras sociales de violencia y discriminación de género y su consecuente exposición constante a la violencia en todo sentido, de parte de las personas que componen su familia y redes de apoyo más cercanas.

Respecto a la salud, de manera general, las mujeres desplazadas tienen más hijos frente al promedio nacional; el 70% de mujeres gestantes padece de anemia; el 23% en estado de embarazo tienen bajo peso; el 25% de las mujeres desplazadas han tenido embarazos adolescentes; presentan una demanda de hospitalización de 2 a 3 veces más que los hombres; los embarazos no deseados están 14 puntos por encima del promedio nacional y se desconocen las enfermedades de transmisión sexual en una alta proporción (Corte Constitucional, Auto 092, 2008). Estas cifras reflejan las pocas posibilidades de vida digna que tienen las mujeres que, en su mayoría, se reduce a la conformación de una familia monoparental, ante las fuertes barreras de acceso a otros derechos fundamentales y de índole sociales, económicos y políticos.

El 40% de las mujeres que se encontraban estudiando antes del desplazamiento, no continuaron con sus estudios una vez producido el hecho victimizante. Las principales razones son las obligaciones que deben

empezar a asumir dentro de la familia, como cuidadora de hermanos menores, embarazos adolescentes o no deseados etc. De las mujeres desplazadas en zonas marginales, “un 6.5% no tiene ninguna educación, el 48% cuenta con primaria completa o por lo menos un año de primaria, el 45% tiene por lo menos un año de secundaria o más y el 2% cuenta con algún nivel de educación superior” (Corte Constitucional, Auto 092, 2008, p. 82). Tal y como se ha recalcado, esta situación es un problema estructural que pone en desventaja a la mujer frente a los retos que le impone la sociedad y que debe sortear una vez ocurre el desplazamiento forzado.

Las mujeres desplazadas tienen un 62% de inactividad económica, según cifras de diferentes instituciones. Este reporte desconoce, como lo señala la misma Corte, que el cuidado del hogar constituye la ocupación central que, sin embargo, no es remunerada para la mayoría de las desplazadas. Además de esta cifra, hay una diferencia del 50% de hombres ocupados respecto a las mujeres y sus vinculaciones laborales no varían mucho de las que ejercían en los lugares de expulsión o en la economía industrial, mientras que las mujeres ejercen trabajos menos cualificados, en el sector informal y trabajos estereotipados, como empleadas domésticas. Sumado a lo anterior, se presenta la sub-remuneración que da cuenta nuevamente de la constante inequidad en el acceso a derechos en igualdad de condiciones y que en palabras de la Corte “perpetúa el ciclo de discriminación al que han estado usualmente expuestas” (Corte Constitucional, Auto 092, 2008, p. 82).

La asunción de roles de cabeza de familia es otra circunstancia muy marcada dentro de las mujeres desplazadas, ya sea porque en el marco del conflicto o en el trascurso del desplazamiento perdieron a su compañero y sustento económico. Las mujeres con estas características componen un grupo mayoritario dentro de la totalidad y, como se ha venido insistiendo acá, contribuye al impacto desproporcionado y el espiral de violencias a las que son sometidas las mujeres desplazadas. Además, está profundamente

relacionada con otros factores diferenciales y facetas de género como los últimos dos que acabamos de reseñar. En efecto, las dificultades que presentan para cumplir este rol hacen que los niveles de inseguridad alimentaria, pobreza extrema o indigencia sean altos, lo que genera un cuadro de fuerte impacto psicológico, tanto para ella como para su núcleo familiar, lo perpetúa el círculo de pobreza en estas comunidades.

Hasta aquí se ha reseñado solo algunos de los pronunciamientos en el documento. El propósito era mostrar el análisis con enfoque de género de la Corte, a través de perspectivas históricas, sociales y económicas, entre otras, y que, tal como lo considera, será clave para que la política pública de atención al desplazamiento forzado subsane esos vacíos de protección, mediante la incorporación de los 13 programas específicos a la PP.

Enfoque Diferencial Étnico

Comunidades Negras o afrodescendientes.

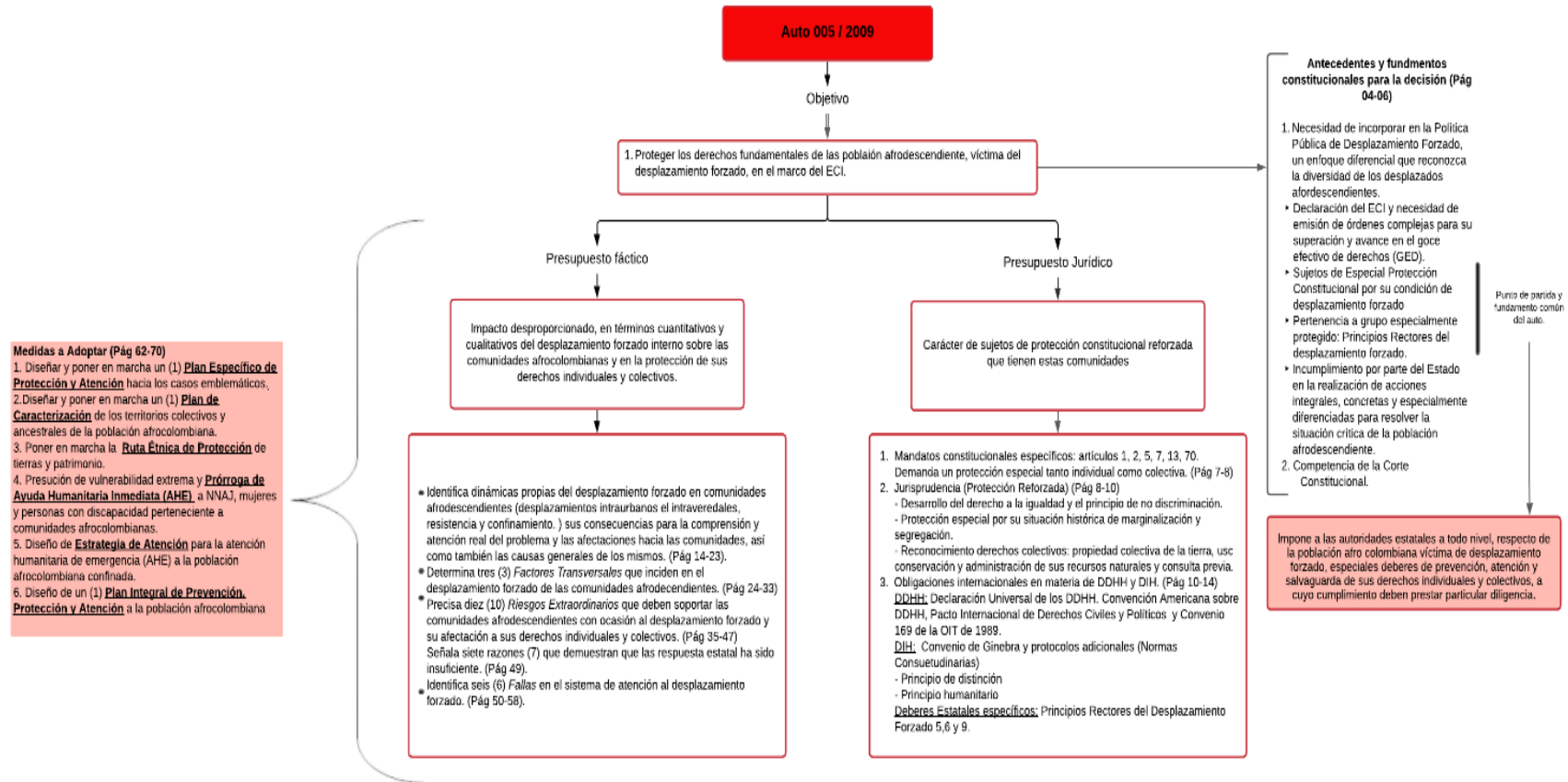
Teniendo en cuenta que las unidades de análisis de esta investigación es la mujer negra víctima del desplazamiento forzado en Tumaco, es imprescindible remitirnos a revisar el asunto desde el enfoque étnico que, aunque no es el tema central para desarrollar en este documento, en dicha condición convergen derechos que son fundamentales en la realización de su vida como integrante de un grupo étnico que a su vez, es sujeto colectivo de derechos.

Esta condición está reconocida en Colombia a través de la ratificación realizada al Convenio 169 de la OIT de 1989 por medio de la Ley 21 de 1991 que, entre otras cosas, obliga a los gobiernos a desarrollar, en conjunto con los pueblos interesados, acciones integrales y medidas que propendan por el respeto de sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias. Aquello incluye el deber de consulta frente a medidas legislativas o administrativa que los afecten con el objetivo de eliminar brechas socioeconómicas que inciden en su discriminación y marginalización (Ley 21, 1991).

Si bien es cierto que en el Auto 093 de 2008 hay reconocimiento sobre la situación de riesgo de la mujer negra que se exagera por su pertenencia a una comunidad étnica, lo hace de manera general y no permite observar a profundidad o de forma específica su afectación diferencial; también derivada del menoscabo a sus derechos colectivos. Por estas dos razones es necesario retomar los pronunciamientos de la Corte que se expondrán a continuación.

Las comunidades negras del departamento de Nariño cuentan con dos sentencias constitucionales derivadas del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, hitos para la protección efectiva de dichos pueblos y la atención oportuna desde un enfoque diferencial étnico. Los principales resultados del Auto 005 de 2009 se presentan en orden cronológico. Luego se reseña el Auto 073 de 2014 que centró el análisis en la situación de las comunidades negras del pacífico Nariñense, con lo dispuesto por el Auto 005 de 2009 como referencia (ver **Figura 6**).

Figura 6.
Mapa Conceptual sobre el Auto 005 de 2009.



Nota. El objetivo del documento es la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado; tema tratado por la Corte Constitucional debido a la necesidad de adoptar un enfoque diferencial en la política pública que atienda la diversidad que hay dentro de la totalidad de la población desplazada, y a que ostenta la competencia de dar seguimiento a las órdenes emitidas en la sentencia T-025 de 2004. Fuente: elaboración propia (2022).

Hay situaciones que generan un impacto desproporcionado, en términos cualitativos y cuantitativos del desplazamiento forzado, sobre la protección de la población negra y afrodescendiente. Estas comunidades tienen carácter de sujetos de protección reforzada, por mandato de la Carta Magna (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículos 1, 2, 5, 7, 13, 55, 70), disposición legal (Ley 70, 1993), jurisprudencial e internacional. El Estado colombiano tiene obligaciones internacionales en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Por estas tres razones, la competencia de la corte de hacer seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se conservará hasta que los derechos estén totalmente restablecidos por tres razones. Aquello fue tenido en cuenta por la Corte para el desarrollo del presupuesto jurídico del Auto.

El impacto del desplazamiento forzado en las comunidades negras ha venido en aumento. Para el año de expedición del Auto, el desplazamiento forzado había llegado a afectar al 10% del total de la población afrodescendiente que habita el país, según cifras del Registro Único De Población Desplazada (RUPD). La comisión de seguimiento del ECI señalaba el 16%, mientras que la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) señalaban un 34%. Pese a esta información, hay multiplicidad de fuentes con diferentes datos que no son compartidos.

La desinformación en las cifras es la base para que la Corte desarrolle los principales vacíos del sistema relacionados con el subregistro. Este se entiende como la omisión de variables diferenciadas sobre pertenencia étnica, de personas o comunidades, dentro de los sistemas de información

dispuestos para atender el desplazamiento forzado; lo que es favorecido por dos razones: a) la población opta por permanecer en su territorio como una forma de resistencia al desplazamiento, al destierro y de protección a su territorio; b) confinamiento como consecuencia del punto anterior; y c) desplazamientos de corta duración, intraveredales, intraurbanos, interbarriales y retornos sin condiciones de seguridad (Auto 005 de 2009). Factores que luego serán descritos con más detalle.

Por otro lado, estas comunidades se enfrentan al desmejoramiento contundente de sus condiciones de vida en mayor proporción que el resto de la población desplazada, con la pérdida casi total de los derechos básicos de antes del hecho victimizante; vivienda y trabajo en lo principal. Ya en condición de desplazamiento, acceder a estos derechos en condiciones dignas implica un grado adicional de dificultad. Las precarias condiciones laborales y económicas a las que son sometidas las comunidades durante el desplazamiento forzado en los lugares de recepción dan muestra de las situaciones extremas de vulnerabilidad.

De los hogares inscritos en el RUPD, 96,5% se encuentra bajo la línea de pobreza y 78,4% bajo la línea de indigencia. Para los hogares afrocolombianos no inscritos los niveles llegan a 97,8% en pobreza y 79,9% en indigencia. Cuando se mide por ingresos laborales, se destaca un menor nivel de hogares en indigencia en los hogares afrocolombianos. Cuando se consideran no solo los ingresos laborales, sino todos los ingresos del hogar, la situación es menos crítica. Aun así, 96,1% de los hogares afrocolombianos RUPD y 97,5% de los no inscritos están en situación de pobreza. 76% en la población RUPD y 78,5% en la no RUPD en situación de indigencia (Auto 005 de 2009, p. 20).

A pesar de lo anterior, la Corte señaló vacíos y fallas de información, en el Sistema de Atención de Víctimas, sobre las situaciones que enfrentan las comunidades, y consideró la información remitida como precaria.

La Corte (2009) reconoce que las dinámicas propias del desplazamiento forzado en comunidades negras trascienden lo contemplado por la Ley: “para estos colombianos, el territorio tiene una importancia muy profunda que va más allá de simplemente contar con un lugar para vivir y sostenerse. El territorio es una expresión de su memoria colectiva, de su concepción de la libertad” (Auto 005, p. 35). La tierra es considerada por ellos algo más que lugar de vivienda, significa para ellos la herencia de sus ancestros y la memoria de sus usos y costumbres, “que las comunidades afrocolombianas han mantenido por siglos y que se expresan también en los saberes que la gente tiene y en el conocimiento de los ritmos y los tiempos para hacer las distintas actividades” (Auto 005, p. 35).

De ahí que su forma de experimentar el desplazamiento sea diferente al resto de la población. Su condición étnica y su estrecha relación con el territorio como espacio de resistencia y resignificación de una vida digna genera desplazamientos intraurbanos, interbarriales, intraveredales e intraterritoriales (dentro o entre consejos comunitarios) que son de corta duración y limitan fuertemente el accionar del Estado en cuanto a prevención, protección y atención de la población víctima. Asimismo, se hace visible la ocurrencia de fenómenos como el *confinamiento* y la *resistencia* que, al momento de expedición del Auto, no contaban con ruta institucional para el reconocimiento y atención de los hechos. Se entiende por confinamiento una modalidad de desplazamiento forzado interno “en el que las comunidades continúan en una parte de su territorio, pero perdiendo la movilidad sobre el mismo y en algunos casos la autonomía para poder decidir sobre aspectos básicos de su vida social y cultural” (Corte Constitucional, Auto 005, p. 35). Se trata de una situación cada vez más frecuente en las comunidades negras. Se entiende por resistencia a la decisión en la que, pudiendo desplazarse, las comunidades “optaron, conscientemente por permanecer en sus territorios, adentrándose en algunos casos en ellos y desarrollando un

conjunto de estrategias para mantenerse en los mismos” (Corte Constitucional, Auto 005, p. 43).

Estos fenómenos son ocasionados por factores estructurales relacionados con la presencia de actores armados que pretenden el control territorial para el manejo de economías lícitas e ilícitas y provocan diversos hechos violentos: amenazas, asesinatos a familiares, masacres, combates, asesinato de vecinos y amigos y amenazas indirectas. Estas últimas causas afectan en mayor proporción a las comunidades negras, lo que da cuenta del impacto desproporcionado hacia este grupo poblacional (Corte Constitucional, Auto 005).

Sumado a lo anterior, se reflejan tres *Factores Transversales* al desplazamiento forzado y diez *Riesgos Extraordinarios* que deben asumir estas comunidades desplazadas o en riesgo de estarlo, que penden de la situación fáctica que analiza la Corte y que junto al presupuesto jurídico sustenta las medidas adoptadas por la Corte como se observa en la figura 5. De los dos hallazgos se resaltarán solo algunos de sus puntos, para contribuir a la comprensión del fenómeno, ya que como se indicó al inicio, es un tema fundamental, pero no es el centro de la investigación.

Dichos factores son: (i) exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii) deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios.

El primer factor se debe a la profunda marginación, exclusión y pobreza actuales en las comunidades. El estudio realizado muestra cifras alarmantes que conducen a las comunidades a un estado de mayor vulnerabilidad frente al resto de los colombianos. El 79% de los municipios

habitados por comunidades negras, muestra niveles de bajo desarrollo que se ve representado en su acceso y permanencia al sistema educativo, cobertura y acceso a la salud, viviendas en condiciones dignas, acceso a agua potable y saneamiento básico, que es inferior al resto de la población en un 22 y 35% (Corte Constitucional, Auto 005, p. 25-26).

La marginación incide frontalmente en la situación de quienes se vean obligados a desplazarse, resistir o confinarse, puesto que de por sí, en un contexto de ausencia de conflicto armado, ya sufren esa carencia de derechos fundamentales, su acceso y goce son limitados. El desplazamiento se suma a esa cadena de injusticias, discriminación y vulnerabilidades que tienen las comunidades negras en el país.

El segundo factor, el despojo como política de desarrollo contribuye a la violencia contra el pueblo negro por afectar directamente sus territorios, en tanto derecho fundamental colectivo (Corte Constitucional T-188, 1993; T-380, 1993; T-680, 2012). Según lo expresaron las comunidades negras a la Corte Constitucional en 2008:

Las causas del destierro de los afrocolombianos son mucho más profundas que el conflicto armado y el conflicto por los recursos; las raíces del desplazamiento están basadas en las políticas de desarrollo del Estado, la globalización y el desconocimiento y desaparición de las visiones alternativas de desarrollo que existen en el país. [Por ejemplo] bajo la nueva Ley de Desarrollo Rural estas costumbres no son vistas como legítimas porque no son productivas. La Ley de Desarrollo Rural da derechos iguales a los proyectos de desarrollo como a los derechos territoriales de los afrocolombianos e indígenas —por lo tanto facilitando el ingreso de megaproyectos como el cultivo de palma africana—, creando como consecuencia desplazamiento y otras violaciones de los derechos de estas comunidades. (Corte Constitucional, Auto 005, p. 27).

Esto muestra que en los territorios de las comunidades negras se entretejen un manojo de intereses que no solo giran alrededor de las economías ilegales, sino también las legales (monocultivos, minería y economías portuarias). Estas son impuestas a la fuerza con apoyo de grupos armados, mediante el amedrentamiento, la intimidación y el despojo de territorios, lo que afecta otros derechos colectivos de los que son acreedores como la autonomía y autodeterminación para poner en marcha sus modelos propios de “desarrollo”.

El tercer factor, la ausencia del Estado, su nulo actuar frente a los atropellos en pos del “desarrollo” y al conflicto armado se refleja en la falta de controles para impedir la pérdida de territorios, negligencias administrativas para el reconocimiento del derecho de uso colectivo sobre la tierra y la inexistencia de protocolos para la restitución material de los mismos. Todo ello facilita las ventas ilegales, el despojo y arribo de colonos, y deja sin garantías de inembargables, imprescriptibles e inalienables que reposan sobre los territorios. Concluye la Corte al sintetizar las demandas reiterativas de las comunidades en cuatro puntos que, a su vez, se constituyen como vacíos frente a la atención y protección de la problemática que enfrentan las comunidades negras del país. (i) Formulación de políticas a favor de los afrocolombianos sin tener en cuenta sus particularidades culturales y en detrimento de su identidad cultural. (ii) Estado sin voluntad política para respetar derechos adquiridos de las comunidades. (iii) ausencia de mecanismos para la protección efectiva de derechos colectivos. (iv) comunidades afro colombianas excluidas y/o sub representadas en procesos de toma de decisiones (Corte Constitucional, Auto 005).

Adicional a los factores transversales que acabo de exponer, hay evidencia de diez riesgos extraordinarios el desplazamiento forzado o consecuencia de él, que afectan el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos de las comunidades negras, e inciden en el aumento de su

situación de vulnerabilidad extrema, discriminación y marginación en su dimensión individual y colectiva. Estos riesgos extraordinarios son:

1. Vulneración de los derechos territoriales colectivos de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno. Consecuencias: a) imposibilita la titulación de territorios ancestrales que aún no han sido reconocidos como territorios colectivos; b) aumenta el riesgo de pérdida de los territorios colectivos ya titulados; c) facilita la proliferación de procesos de colonización y de formas de explotación económica abrasiva de los territorios colectivos; d) aumenta el riesgo de pérdida de sus modelos de desarrollo y de protección del medio ambiente; e) impide la aplicación de mecanismos efectivos para la restitución de los territorios colectivos.

2. Destrucción de la estructura social de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia. 3. Destrucción cultural. 4. Agudización de pobreza y de la crisis humanitaria por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia. 4. Agudización del racismo y la discriminación racial por el desplazamiento forzado interno. 5. Desatención para las comunidades que optan por la resistencia y el confinamiento. 6. Disminución del derecho a la participación y debilitamiento de las organizaciones comunitarias afrocolombianas y del mecanismo de consulta previa. 7. Vulneración del derecho a la protección estatal. 8. Desconocimiento del deber de prevención del desplazamiento forzado, del confinamiento y de la resistencia de la población afrocolombiana. 9. Afectación del derecho a la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana. 10. Retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

La condición de sujetos de especial protección constitucional, resaltado como fundamento común por la Corte Constitucional, es otorgada por la jurisprudencia a este grupo poblacional porque, entre muchas cosas, su situación de vulnerabilidad responde al racismo histórico y la segregación que han debido soportar. En Colombia esta situación existe desde tiempos

de la invasión española en el continente de América, cuando fueron traídos esclavizados debiendo asumir los desafíos propios que les ha implicado pertenecer a un grupo étnico discriminado. Asumir la exclusión de la participación en la vida socioeconómica, las barreras para el acceso al poder político y los obstáculos para manifestar su identidad, circunstancias que son determinantes y que se profundizan en desplazamientos forzados. Esta histórica segregación que se ha practicado a causa de su fenotipo continúa siendo una constante en sus vidas diarias, determina toda su relación con el Otro u otras formas de asociatividad y significa una vulneración directa a su dignidad. Dicha situación es la que marcará la pauta para que se originen los riesgos que visibiliza la Corte, conectados tanto con los factores transversales, así como con la mayor parte de vacíos de protección por parte del Estado que se han evidenciado.

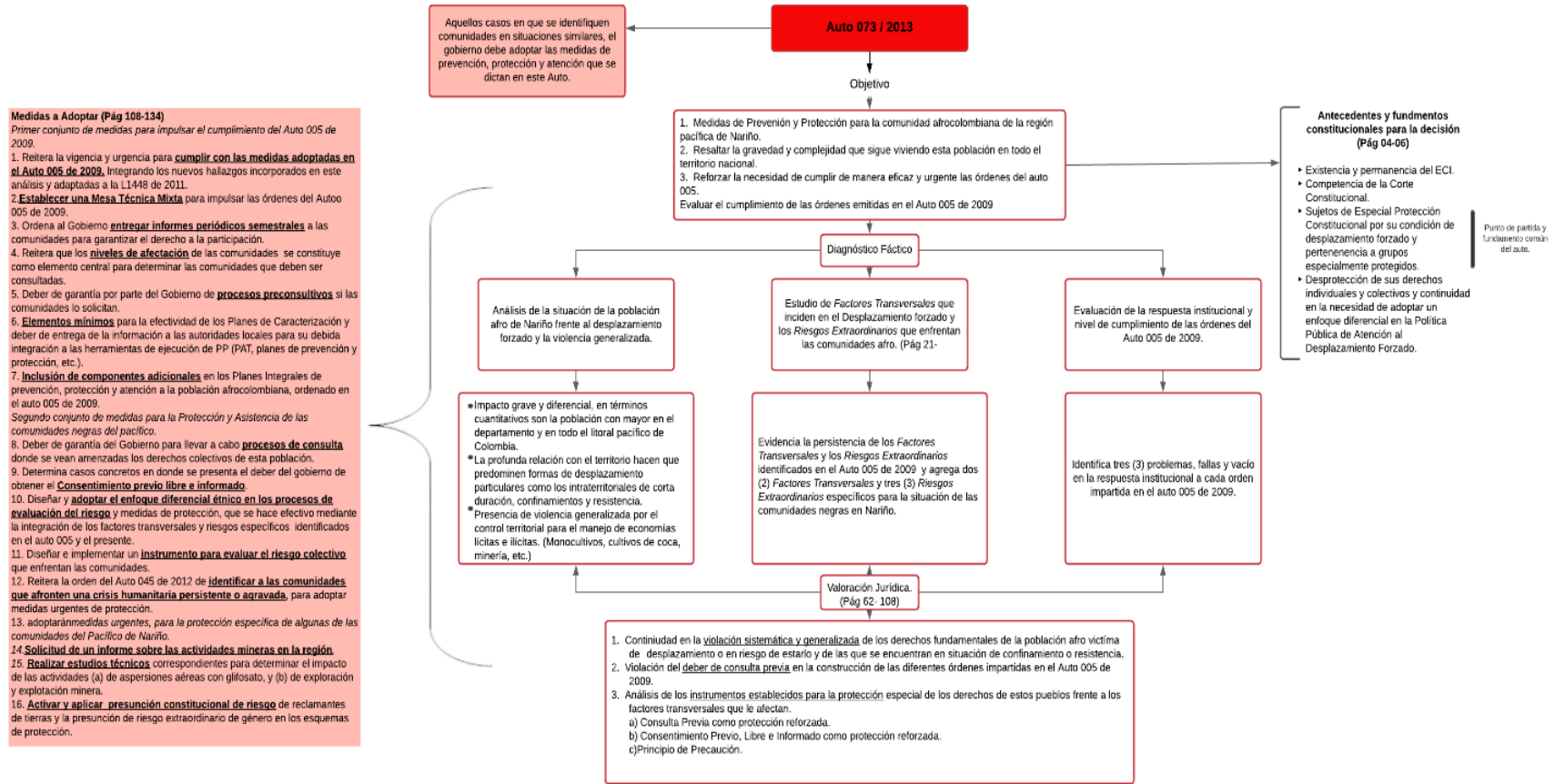
El desplazamiento forzado y sus dinámicas propias, como confinamiento y resistencia, modifican radicalmente la relación entre las comunidades negras con su entorno y territorio. Lo anterior debilita su estructura social y sus formas organizativas políticas y económicas que conllevan al surgimiento de serios impactos en la transmisión y permanencia de su cultura. Eso los lleva al riesgo del exterminio y supervivencia como pueblo. Como consecuencia, se ven obligados a seguir modelos de desarrollo en los que no se reconocen y a adaptarse a entornos que no le son propios, que son hostiles con su persona. Han sido determinados por una cultura hegemónica que no les reconoce como sujetos de derechos y les menosprecia por su pertenencia étnica o racial, discriminación que en sí misma, los expulsa a habitar la periferia, los denominados *cordones de miseria* como una “forma abierta y sofisticada de racismo y exclusión social como grupo étnico” (Corte Constitucional, Auto 005, p. 40).

El racismo y la marginalización del que son víctimas las comunidades negras es perpetuado y atribuible, en gran proporción, a las instituciones gubernamentales. Ellas no reconocen las modalidades y dinámicas propias

del desplazamiento forzado en las comunidades, que vienen ancladas a su cosmovisión y por ende, a sus relaciones con el territorio y su entorno. Esa situación favorece la materialización de varios de los riesgos extraordinarios que se identificaron.

Los antecedentes del Auto 073 de 2014 continúan siendo los mismos que motivaron el auto 005 de 2009. El documento contiene medidas específicas para Nariño que complementan las emanadas del auto 005, con la particularidad de que no son excluyentes con las realidades de otras comunidades negras presentes en el país. Al contrario, se configura el deber del gobierno de aplicar dichas medidas hacia quienes se encuentren en la misma situación. Solo se expondrán algunos puntos de la situación fáctica como el contexto del departamento y los nuevos hallazgos específicos para las comunidades negras de Nariño (ver **Figura 7**).

Figura 7.
Mapa Conceptual sobre el Auto 073 de 2014.



Nota. La Corte valoración a partir del diagnóstico fáctico de tres acciones: a) Un análisis de la situación de las comunidades negras en Nariño, b) Estudio de los factores transversales y riesgos extraordinario, y finalmente c) Una evaluación del cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 005. Fuente: elaboración propia (2022).

Se constata la cruda continuidad de la violencia y el conflicto armado que deben afrontar las comunidades negras en dicho departamento y la crisis humanitaria en la que se encuentra. Se debe inicialmente a las cifras elevadas de población desplazada forzosamente, que ha posicionado al departamento en el primer puesto de los que conforman la Costa Pacífica de Colombia. A su vez, son las comunidades negras las más afectadas, con un 76% dentro del total de desplazados en el departamento y el 11,9% del total nacional (Corte Constitucional, Auto 073, 2014, p. 17).

La Corte también menciona la violencia generalizada que, en la mayoría de los casos, genera desplazamientos forzados y todos los demás hechos violentos que trae la disputa entre actores armados: amenazas, homicidios selectivos, desapariciones, violencia sexual, entre otros. Esta violencia generalizada se debe a la presencia de múltiples actores armados que pretenden el control territorial del departamento para el manejo de economías lícitas e ilícitas que en él confluyen, con ocasión de su ubicación geoestratégica:

Históricamente la región pacífica del departamento de Nariño ha sido un punto estratégico de gran importancia para los distintos grupos armados al margen de la ley que han pretendido el control de dicha zona para manejar rutas de narcotráfico, consolidar su estrategia militar, y ejercer presión y control sobre proyectos productivos de minería y monocultivos extensivos de palma (Corte Constitucional, Auto 073, 2014, p. 19).

Lo que convierte esta situación en una de las más graves y lamentables. pero que no es posible reflejar ni dimensionar a través de las cifras existentes, debido al subregistro que se presenta por la falta de

presencia institucional en las zonas más apartadas o por el temor de las víctimas a denunciar dichas afectaciones. Esta realidad, lleva a la sala a concluir que la violencia “ha seguido aumentando de manera significativa en los últimos años, (...) debido a la grave situación de violencia que se vive en la región, el riesgo frente a nuevos hechos y posibles víctimas es crítico” (Corte Constitucional, Auto 073, 2014, p. 21).

La Corte vuelve a analizar uno a uno los *Factores Transversales* y los *Riesgos Extraordinarios* detectados en el auto 005, mediante dos factores transversales y tres riesgos específicos adicionales que agravan su situación de riesgo y exposición al desplazamiento forzado. Estos son:

Factores Transversales: 1. Aspersiones aéreas. 2. Contaminaciones e impactos ambientales.

Riesgos Específicos: 1. Los líderes y lideresas de comunidades y organizaciones afrocolombianas que trabajan por los derechos de la población desplazada de Nariño se encuentran en una situación de exposición y amenaza permanente. 2. Obstáculos agravados en el acceso y adaptación al sistema educativo del lugar de recepción. 3. Las comunidades afrodescendientes desplazadas se enfrentan a obstáculos agravados en el acceso a oportunidades laborales y productivas.

La situación del departamento y las comunidades negras que lo habitan presentan las siguientes particularidades frente a los factores transversales y riesgos extraordinarios específicos.

La exclusión social es un hecho determinante en el desarrollo de la vida en condiciones dignas de la población negra. Por lo tanto, es importante destacar que el departamento de Nariño ocupa el primer lugar donde se hace más palpable esta realidad. Lo anterior se puede evidenciar a través de los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población que oscilan entre 48 y 91% y son las más altas en comparación con las cifras nacionales. Este contexto hace que las comunidades sean presas de un espiral de violencias, en la que su situación, tanto de violencia generalizada,

conflicto armado y el consecuente desplazamiento forzado, nutre y capitaliza aquella exclusión social. Consecuentemente, eso ha llevado a que las comunidades negras tengan ese impacto desproporcionado y un nivel muy bajo de acceso y goce de derechos (Corte Constitucional, Auto 073, 2014).

La presencia de actores externos a sus comunidades con intereses económicos claros de explotación de recursos mineros, instauración de monocultivos y manejo del tráfico de drogas, se une a la cadena de violencia ya narrada y da paso a que exista desprotección por parte del Estado hacia sus territorios que, al contrario de tomar medidas para disminuir los riesgos que enfrentan las comunidades, impulsa normativas que agreden directamente sus derechos individuales y colectivos. Es el caso de la *Política contra las Drogas y el Delito* y su estrategia principal de erradicación de cultivos de uso ilícito mediante la modalidad de aspersión aérea con glifosato. Esta medida ha dejado un alto grado de afectación en sus territorios debido a que Nariño figura como el principal departamento con mayores hectáreas cultivadas en el país. Sin embargo, se desconoce que esta dinámica de la siembra de cultivos de coca ha sido reconocida por la ley a través del decreto étnico de víctimas 4635 de 2011, como un daño hacia las comunidades negras que es subyacente y está vinculado al conflicto. Entonces, esa situación demuestra que esta política se lleva a cabo ignorando su deber de aplicar acciones integrales con enfoque étnico, territorial y de prevención, induciéndolos a una “situación de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al desplazamiento forzado” (Corte Constitucional, Auto 073, 2014, p. 28).

Las comunidades se encuentran ante otra situación que los pone en riesgo de desplazamiento forzado. La contaminación de sus fuentes hídricas debido al impacto ambiental que genera la minería, los monocultivos, el derramamiento de crudo y las políticas de aspersión aérea de cultivos de uso ilícito que producen una crisis ambiental y un impacto considerable a la salud. La mayoría de contaminación cae a los ríos, principal arteria en la vida

y organización de los pueblos negros, lo que afecta “el desarrollo normal de sus prácticas y costumbres tradicionales” (Corte Constitucional, Auto 073, 2014, p. 30). Lo anterior constituye un factor que se agrega al círculo vicioso mencionado por la Corte, sumando a su vulnerabilidad “que pone a estos pueblos en una situación mayor de riesgo frente a hechos generadores de desplazamiento forzado y cuyo impacto a largo plazo (incluso cuando los demás factores hayan cesado) es muy profundo” (Corte Constitucional, Auto 073, 2014, p. 29).

Como parte de los riesgos específicos, la Corte vuelve a constatar que, con la pérdida del territorio o la imposibilidad de vivir en él de acuerdo con su cosmovisión, se inicia la cadena de vulneraciones de otros derechos tanto colectivos como individuales. A partir de este principal impacto surgen las otras dinámicas del desplazamiento forzado (resistencia y confinamiento) en las que se configura el primer riesgo específico detectado por la Corte, de pérdida de vida y daño a la integridad de líderes y lideresas que promueven la defensa del territorio. Dicho riesgo desincentiva la participación en procesos organizativos o de liderazgo (Corte Constitucional, Auto 073, 2014). Esto repercute directamente en la resistencia.

El segundo riesgo específico es la exclusión de los sistemas educativos. Al no tener un plan de estudios diferenciado que atienda a las necesidades y particularidades de la población negra, se configura en un eslabón más de la cadena o el círculo vicioso de violencias y vulnerabilidades al que el Estado las somete y que contribuye a su exclusión social. Esto los sumerge en la desigualdad y exposición a bajos niveles de desarrollo. Los obstáculos que se identifican para la óptima inserción en el sistema educativo son inicialmente dos: 1) diferencias entre las tradiciones y costumbres de estos pueblos, y los sistemas educativos hegemónicos y 2) los tiempos y edades propios de las comunidades negras para ingresar al colegio. Explica la Corte Constitucional (2014) que en el desplazamiento forzado:

Las comunidades negras se ven obligadas a adaptarse a un sistema educativo distinto, que dificulta sus procesos de aprendizaje y desconoce sus prácticas ancestrales...Debido a las dificultades de movilización en los territorios, a los tiempos que implica trasladarse de un lugar a otro y a las dinámicas propias de estas comunidades, los niños deben alcanzar cierta edad (entre siete y diez años) para aprender a manejar la canoa, saber nadar y poder ir solos a estudiar. De este modo, la edad usual para entrar a la escuela y comenzar los estudios es más avanzada que para el resto de la población, generando dificultades de adaptación (Auto 073, p. 35).

El último eslabón de la cadena de violencias se refiere a los serios obstáculos que enfrentan las comunidades para la inserción laboral y económica en condiciones de dignidad. Dichos obstáculos generan las dinámicas de resistencia al interior del territorio; también son consecuencia del factor transversal de exclusión social. Los lugares de recepción no son los contextos donde han desarrollado su vida y, por ende, las actividades económicas que se realizan allí no corresponden a sus saberes ancestrales y tradicionales. Ejemplo de estas actividades son la pesca y los cultivos agrícolas. Eso trae como consecuencia el resquebrajamiento del tejido social y el vínculo con su territorio, situación que los pone en desventaja frente al resto de personas que también buscan su inserción en el mercado laboral (Corte Constitucional, Auto 073, 2014).

A continuación, los derechos individuales y colectivos que son vulnerados a estas comunidades para dimensionar su impacto en términos jurídicos.

Tabla 2

Derechos colectivos e individuales de las Comunidades Negras

Derechos Colectivos	Derechos Individuales
<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomía y gobierno: autonomía para la definición de 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vida, libertad y seguridad ● Integridad personal

<p>sus formas de vida: desarrollo propio, identidad cultural, educación propia, salud propia</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Propiedad colectiva y derecho a la tierra y el territorio ● Consulta previa y participación 	<ul style="list-style-type: none"> ● Dignidad Humana ● Seguridad personal ● Igualdad ● Libre circulación ● Libertad de opinión y expresión ● Libre reunión y asociación ● Educación ● Salud
---	---

Nota: Fuente: elaboración propia (2022).

Al igual que el auto 092 de 2008, las providencias que se acaban de exponer expresan los resultados del análisis de la Corte bajo un enfoque étnico, porque visibilizan su situación actual por medio su óptica social, cultural y económica. Los riesgos que padecen por su condición étnica y las irregularidades del sistema, se tornan tópicos que la política pública de atención al desplazamiento forzado cumpla con el compromiso de atender a la población víctima con enfoques sensibles a sus condiciones y contextos socioculturales, económicos y políticos.

Una las generalidades de los autos evidencian el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres y las comunidades negras, se resalta un mayor impacto cuando se trata de mujeres negras o indígenas. Como se ha mostrado, sobre ellas recae una situación de exclusión, marginalización y discriminación adicional en razón de su género, condición de desplazada forzosamente y la pertenencia a grupos étnicos. Estas características se superponen e intersectan entre sí con ocasión de las estructuras de poder que subyacen a estas particularidades y que generan un rechazo por su triple condición: mujer, desplazada y negra. Este hecho ha sido constatado en los autos estudiados por la Corte, así como por organizaciones sociales e instancias internaciones (Corte Constitucional, Auto 092, 2008).

El impacto diferencial de las condiciones de la mujer negra se evidencia a nivel cuantitativo. De acuerdo con los hallazgos de la Corte, aproximadamente la mitad de la población desplazada son mujeres y, de ese porcentaje, el 28% son mujeres negras (Corte Constitucional, Auto 092, 2008). Esta cifra se explica por el interés económico y estratégico de los actores armados en sus territorios, factor transversal que incide en el desplazamiento forzado de las comunidades negras y por consiguiente ha conllevado a su impacto desproporcionado en términos cuantitativos, tal como se pudo reflejar en los autos étnicos 005 de 2009 y 073 de 2014.

Este escenario conlleva al surgimiento de cargas extraordinarias psicológicas por el desarraigo y la pérdida de su cultura. De igual forma, se suman las otras condiciones mencionadas. Toda esta situación las empuja a un escenario hostil, que no se adapta a construcción como individuo y colectivo. Las mujeres desplazadas se encuentran con una sociedad hegemónica, con marcados rasgos racistas y, por supuesto, patriarcales de los que da cuenta la Corte Constitucional, citando a la Asociación Nacional de Afrocolombianos (AFRODES).

El 31,03% dice haber recibido agresiones físicas durante el desplazamiento frente a un 37,93% que dice que No. El restante porcentaje no respondió. Las agresiones recibidas más frecuentes fueron los golpes, seguido de heridas con armas de fuego; el 32,76% no denunció la agresión especialmente por miedo y otras por desconocimiento. (...) Más de la mitad de la muestra encuestada, 58,62%, conoce casos de agresiones contra otras mujeres afrocolombianas en condición de desplazamiento. Es decir, este problema tiene dimensiones incalculables. También han recibido agresiones por el color de su piel, en un 63,79% y por su contextura física en un 24,13%. Por el color de la piel, la mayoría (59,65%) de agresiones han sido verbales frente a un 19,30% de agresiones gestuales. (...) En general, durante el desplazamiento las agresiones

más frecuentes son por el color de la piel. Las consecuencias que les han traído estos hechos son de carácter psicológico, pues se sienten discriminadas, humilladas y que les son violados sus derechos. El 46,55% no ha denunciado los hechos por miedo y por la inoperancia legislativa principalmente (Corte Constitucional, Auto 092, 2008).

De esta forma, su pertenencia étnica y su cosmovisión las ubica en una considerable posición de desventaja para enfrentar las distintas facetas de género que ha revisado la Corte Constitucional en el auto 092 de 2008; así como también los riesgos extraordinarios específicos evidenciados en los autos 005 de 2009 y 073 de 2014.

En términos de cargas materiales extraordinarias, las mujeres negras desplazadas deben adquirir nuevas responsabilidades familiares, sociales y económicas, para las que no hay una preparación. Allí también hay serios obstáculos que implican machismo y racismo estructural, los que se derivan fuertes inequidades en el acceso al trabajo, la educación, la salud, entre otros. Ejemplo claro de esta situación, son los roles que deben asumir como cabeza de hogar. Las mujeres negras representan el 47% del total de mujeres desplazadas jefes de hogar del país (Corte Constitucional, Auto 092, 2008). Estas situaciones se dan antes o después del desplazamiento forzado como se evidencia en la figura tabla 2. Van desde el homicidio, desaparición o separación de su compañero o proveedor.

La mujer tiene pocas posibilidades para desarrollar este rol en condiciones de dignidad, debido a sus altas tasas de analfabetismo y escaso acceso a la educación. En casos donde la mujer logra un trabajo “formal” es recurrente que exista una precarización laboral frente a los hombres negros, tanto en términos salariales, actividades económicas o acceso a seguridad social. Así lo muestra de nuevo la Corte (2009):

Las mujeres ocupadas de la población desplazada RUPD, son en su gran mayoría trabajadoras independientes o empleadas domésticas, al punto que sólo algo más del 10% se desempeña como empleada y obrera, porcentaje

bastante menor al encontrado para el total de desplazados RUPD...las mujeres tienden a tener jornadas menos extensas que la legal en mayor proporción que los hombres (41% de las mujeres trabajan menos de 40 horas por semana frente al 23% en el caso de los hombres). Esto puede indicar la mayor precariedad del empleo femenino...Para la población afrocolombiana inscrita en el RUPD, el porcentaje de obreros, empleados o jornaleros que no tienen afiliación a ninguno de los tres riesgos, salud, vejez y accidente o enfermedad profesional es de 82,4%, más alto para las mujeres (88,3%) que para los hombres (82,4%). Estos porcentajes son más altos que para el conjunto de la población desplazada RUPD: para total, 80,6%, para hombres, 79,3% y 82,7% para mujeres (Auto 005, p. 17-18).

La Corte reconoce que, a pesar de los acercamientos a los problemas de las mujeres negras, no se alcanza a dimensionar el impacto real del desplazamiento forzado en sus vidas individuales o colectivas, porque se invisibiliza la discriminación y no hay medidas del Gobierno que muestre la situación. Por consiguiente, es necesario comprender el rol fundamental y específico que cumplen las mujeres negras en sus comunidades y las implicaciones que esos roles tienen en su pervivencia como pueblos. Así, su protección y atención serán acordes con la situación real que viven y en esa sintonía sirvan como guía para emprender acciones de prevención.

Hasta aquí, los documentos presentados han permitido visibilizar la violencia estructural de la que es víctima la mujer negra en Colombia y la intersección de diversas variables como el género, la raza y la clase. Al conjugarse, elevan la vulnerabilidad de la mujer de tal manera que reducen al extremo su capacidad para reconstruir su proyecto de vida en condiciones de dignidad y que en consecuencia, también les dificulta gozar y disfrutar de sus derechos (Corte Constitucional, Auto 092, 2008).

A partir de lo anterior, se evidencia como los autos diferenciales de la Corte Constitucional son herramientas fundamentales que aportan desde el ámbito legal acciones legítimas que conducen a la materialización del

concepto del enfoque diferencial en la Política Pública del desplazamiento forzado. Por lo que tomar en cuenta sus hallazgos permite al Estado avanzar de manera más ágil en los objetivos de la PP, gracias al camino que ha trazado la Corte en esta sentencia a partir de las demandas y el activismo de las mujeres en todo el territorio nacional.

Implicaciones de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la Política Pública de atención al desplazamiento forzado de la mujer negra

Los alcances de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la política pública se analizan desde dos puntos: para el primero se retoma el principio constitucional de *colaboración armónica* entre el Tribunal Constitucional, la rama ejecutiva y la legislativa. El segundo, lo dicho por la Corte Constitucional sobre enfoque diferencial para la superar el ECI.

La función principal del Tribunal Constitucional como integrante de la rama judicial es salvaguardar la integridad y supremacía de la Constitución política, a través de sus diversas competencias dentro de las que resalta el *control político*, en procura de una balanza de poderes, que propicie un equilibrio entre la visión del diseñador y ejecutor de políticas (rama ejecutiva), las normas diseñadas por el Estado (rama legislativa) y los postulados de la Carta Magna (Celis, 2005).

En consecuencia, la Corte ha revisado y hecho pronunciamientos sobre diversos temas que han suscitado críticas sobre su irrupción en las demás ramas del poder público y la falta de independencia en el ejercicio de las mismas, lo que podría recaer en una inseguridad jurídica. Dicha situación, ha creado una tensión que, finalmente, se ha podido sobrellevar o se intenta superar través de la materialización del principio constitucional de *colaboración armónica*. Lejos de ello, lo que asegura el principio es una lectura común de la misma norma (Celis, 2005).

El principio de *colaboración armónica*, consagrado en el artículo 113 de la constitución política indica que, los órganos que integran las ramas del

poder público tienen funciones separadas, pero, además, también tienen el deber de colaborar armónicamente para poder realizar sus fines.

Las intervenciones de la Corte Constitucional ante las decisiones del legislativo y el ejecutivo se sustentan en la reiterada brecha entre lo consagrado en la ley y su efectiva implementación, que por acción u omisión, descuida a la población frente al goce de sus derechos constitucionales y fundamentales. Lo anterior genera incumplimientos tanto de la Carta Magna como de los postulados internacionales sobre DDHH y DIH. Siguiendo a Jiménez y Calle (2015), las razones que legitiman al alto tribunal a revisar las acciones de las demás ramas del poder público son:

i) es el veedor de la Carta Política y como tal debe garantizar el cumplimiento de los cometidos que allí se expresan; ii) existe un mandato de orden internacional para los Estados, el cual ordena que se deben hacer cumplir de manera efectiva los derechos fundamentales de las personas; iii) el mandato de orden constitucional, el cual establece que es el juez quien se encuentra facultado para ser garante del goce de los derechos ; iv) actuar en pro del principio constitucional de colaboración armónica, el cual se encuentra consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, este faculta a la rama judicial para intervenir en las políticas públicas, ya que tiende al desarrollo de fines constitucionales (p.27).

Por todo lo anterior es posible, legítimo y legal que el Tribunal Constitucional se pronuncie ante política pública de atención al desplazamiento forzado por el problema estructural que identificó en la sentencia T-025 de 2004. Allí evidenció que la responsabilidad de que la situación de la población desplazada se encuentre en ese Estado de Cosas Inconstitucional no se endilga a una sola entidad. Es necesario el esfuerzo de todo el aparato estatal para subsanar los errores y lograr la protección de la población, intervención que es motivada por la cantidad de demandas impulsadas por los ciudadanos. Se podría decir, entonces, que la declaración

del ECI, se presenta como un instrumento para subsanar el problema estructural evidenciado, apelando al principio de Colaboración Armónica (Jiménez y Calle, 2015).

En complemento de lo anterior, el último pronunciamiento que ha realizado la Corte al respecto en el Auto 373 de 2016 en el que, entre otros asuntos, fija los *Criterios para entender superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública de desplazamiento forzado*. En este punto del documento, se menciona que parte de su vinculación persistente al tema se da por la emisión de órdenes complejas tanto en la sentencia T-025 de 2004 y en los demás documentos posteriores que se han promulgado en razón de su seguimiento, así como a la permanencia de su intervención que se da de acuerdo al nivel de cumplimiento de las mismas (alto, medio o bajo incumplimiento). El cumplimiento o incumplimiento per se de las órdenes complejas no implica que conduzca a que la población haya superado su situación de inconstitucionalidad. Por consiguiente:

“Es precisamente el anquilosamiento y la parálisis de la propia administración para resolver las situaciones complejas que se le presentan, y que se traducen en la vulneración plural y generalizada de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la situación que amerita la intervención del juez constitucional (Corte Constitucional, Auto 373, 2016, p. 34–35).

La Corte enfatizó que el motivo de su actuación no es, en sí mismo, que se presenten bloqueos institucionales, sino las consecuencias que de estos se derivan, en lo relativo al detrimento de los derechos constitucionales y fundamentales de la población. Así, la Corte ha desarrollado las situaciones que ameritan la intervención excepcional y residual por su parte. Una de ellas consiste en “la necesidad de adoptar medidas cautelares para evitar que se presente una situación de desbarajuste institucional y, con ello, afectar los

derechos fundamentales de un número significativo de personas” (Corte Constitucional, Auto 373, 2016, p. 36).

De acuerdo con esta situación, los pronunciamientos de la Corte, a través de autos diferenciales, resultan de obligatoria inclusión en política pública de desplazamiento forzado. Lo anterior, toda vez que evidencian los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales que debe soportar la mujer negra víctima de desplazamiento forzado.

En este orden de ideas, la Corte ha sugerido la necesidad imperiosa de incluir el enfoque diferencial en la Política Pública de Atención al Desplazamiento Forzado. Sin esta acción es imposible considerar que el fenómeno del desplazamiento forzado sea abordado en toda su dimensión y garantice un goce efectivo de derechos a la población víctima.

Como se comentó antes, este tema fue tocado superficialmente en la T-025 de 2004. Sin embargo, en lo posterior ha tenido un desarrollo profundo, al punto de constituirse como uno de los ejes donde el Estado debe rendir informe para mostrar su contribución en la superación del ECI (Corte Constitucional, Auto 008, 2009).

Al considerarse como criterio que el Estado debe fortalecer, permitió visibilizarlo como un bloqueo institucional que genera prácticas inconstitucionales. Aquello obliga al Estado ejecutar acciones específicas y diferentes hacia la población desplazada y conduce a que las entidades institucionales vinculen en sus acciones lo dispuesto en los autos constitucionales diferenciales, desarrollados para cada grupo poblacional vulnerable. Esto fue confirmado en el auto 373 de 2016, donde se evalúan avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI. Al respecto de NNJ, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y el adulto mayor desplazado, la Corte (2016) dijo que se trata de grupos:

En los que no sólo “se manifiesta la continuidad del ECI” sino en los que este último se expresa de manera más “crítica, alarmante y apremiante”. Con ello la Corte consideró que, por mandato de la Carta

Política, la superación del ECI implica una solución estatal inmediata, decidida y efectiva “que amerita medidas específicas de resolución” a favor de esos grupos poblacionales, atendiendo al impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado provoca en tales casos. La adopción de un enfoque diferencial, en consecuencia, contribuye a avanzar de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia (Auto 373, p 14).

Con base en los criterios y pautas dadas en el Auto en mención, la Corte evaluó la superación del ECI respecto los derechos fundamentales de las mujeres víctimas y las comunidades étnicas. Se tuvo como referencia los autos 092 de 2008 y 005 de 2009, entre otros.

La Corte Constitucional (2016) reafirmó que partiría de la inclusión de las órdenes que ha dispuesto en los autos que protege a la mujer desplazada, para evaluar la incorporación del enfoque diferencial de género en la política pública. Los criterios para evaluar el ECI respecto de la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento son:

(i) La incorporación efectiva y verificable en la política pública de medidas para atender cada uno de los riesgos de género identificados, de violencia sexual y la implementación de las presunciones constitucionales relacionadas en esta providencia (efectiva incorporación del enfoque diferencial de mujer y género); y (ii) que dicha incorporación efectivamente se traduce en una mejora significativa y constatable en el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado (verificación objetiva del goce material y sustancial de los derechos) (Auto 373, p 14).

Habida cuenta de esto, en las medidas que promueve para avanzar en la garantía de derechos de la mujer desplazada, indica que las acciones del gobierno protegerla han sido de cumplimiento bajo. Por lo tanto, es imprescindible que la Política Pública de Atención y Reparación a Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado incluya los criterios mínimos de

racionalidad expuestos en el Auto 092 de 2008. Pues estos conllevan a dar respuesta de forma inequívoca a las necesidades y riesgos de género identificados en el auto mencionado y los demás expedidos cuyo objeto han tenido la protección de la mujer desplazada.

A partir del Auto 266 de 2017 se puede observar que el panorama es mucho más desalentador para la población negra. Tanto la Corte como el Gobierno coinciden en que el cumplimiento de incorporar un enfoque étnico en la política pública ha sido bajo, a causa de la persistencia de los riesgos y factores transversales identificados en el auto 005 de 2009. Factores que se agudizan por bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales identificadas en el auto mencionado.

Esto lleva a la Corte Constitucional (2017) a ratificar el ECI ante las comunidades afrodescendientes. La Política pública de atención a las víctimas del desplazamiento forzado carece de un enfoque integral:

Sensible a los riesgos y afectaciones especiales que sufren y que se traduce en la vulneración masiva y sistemática de derechos como la autonomía, la identidad cultural, el territorio y en la presencia de barreras de acceso y trámite en el registro, que compromete indefectiblemente su pervivencia física y cultural (Auto 266, p. 57).

En consecuencia, la Corte ordena el deber de armonizar lo dispuesto en los autos de seguimiento (005 de 2009 y 073 de 2014) con la política pública introducida con el Decreto étnico 4635 de 2011 para avanzar “progresivamente hacia el restablecimiento, conservación, protección y fortalecimiento de los modos de vida de las comunidades étnicas afectadas por el conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado” (Corte Constitucional, 2017, Auto 266, p. 58).

Capítulo 4

Caso Tumaco, Nariño (2016-2019)

Antecedentes históricos del desplazamiento forzado en Tumaco

Se hará un contexto general del distrito de Tumaco, espacio geográfico del que habla esta monografía, en el que se plasmará las causas que han ocasionado la actual crisis humanitaria en el distrito y las consecuencias que estas problemáticas han ocasionado en la mujer negra. Posteriormente se presentará y describirá el componente de *prevención* y *protección* de la política pública del municipio en el año 2016-2019 a partir de los siguientes instrumentos: Plan de Desarrollo, Plan de Acción territorial (PAT), Plan de Prevención y Protección y Plan de Contingencia. A partir de ellos se hará una evaluación de su desarrollo con los criterios utilizados por la Corte Constitucional y las entrevistas en campo.

Contexto

El distrito de Tumaco es uno de los sesenta y cuatro municipios que componen el departamento de Nariño, ubicado al sur occidente del país. Se encuentra dentro de la Subregión pacífica que abarca el 60% del departamento. Al norte limita con el océano pacífico y el municipio de Francisco Pizarro, al oriente con los municipios de Roberto Payán y Barbacoas, al occidente con el océano pacífico y al sur con la República de Ecuador. Es atravesado por importantes afluentes que, desde antaño, han sido las principales rutas de comunicación y conexión con el interior del departamento y el país como los ríos Mira, Patía, Caunapí y Rosario.

Su economía ha variado de acuerdo con el interés que el Estado y las dinámicas centralistas del país han depositado en aquel espacio geográfico. Las comunidades que lo habitan, en continua resistencia, han conservado sus costumbres y tradiciones propias para desarrollar prácticas agrícolas y pesqueras. Sin embargo, estas actividades propias de la región han estado permeadas por intereses privados de familias y empresas que, a groso

modo, han sido las siguientes: desde 1836 como puerto con Aduana Nacional (Defensoría del Pueblo, 2016) que en su momento transportaba principalmente el oro explotado desde Barbacoas; explotación maderera en 1940, producción agroindustrial de palma de aceite y camaróneras desde 1980 y entre 1990 y el 2000 los cultivos ilícitos (Otálora, 2021).

Tumaco es habitado por 212.690 personas aproximadamente, de las cuales el 94% reconoce pertenecer a un grupo étnico (5% indígenas y 89% negros, raizales o palenqueros); quienes a su vez, representan el 65% del total de la población negra que habita la subregión del pacífico en el departamento de Nariño. Al reconocerse Colombia como un país pluriétnico y multicultural y haber puesto en marcha derechos colectivos de las comunidades frente al acceso y goce del territorio, en Tumaco se encuentran dos formas de organización administrativa de la tierra como los resguardos y cabildos para las comunidades indígenas y los Consejos Comunitarios para las comunidades Negras. Tumaco es uno de los lugares con mayor presencia de estos últimos en comparación con el resto de los municipios en el departamento (Otálora, 2021). Los habitantes de Tumaco tienen altos niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI) que evidencian una pobreza multidimensional del 48,7% para la zona urbana, 59,3% para la zona rural, 16,7% de personas en situación de miseria en el casco urbano y 25,9% en zona rural (Dane, 2021; Otálora, 2021).

En su territorio confluyen el segundo puerto marítimo más importante de Colombia en el pacífico, kilómetros de frontera que comparte con Ecuador, el paso del oleoducto trasandino que permite la extracción de petróleo desde Putumayo y dos obras de infraestructura internacional. La primera de ellas, reconocida como una de las vías más importantes para el sur del país y Latinoamérica, dado que se extiende hasta Brasil: Corredor Multimodal Tumaco–Puerto Asís (Colombia) — Belém Do Pará (Brasil) del Eje del Amazonas; la segunda obra es el Corredor Binacional Mataje (Esmeraldas-Ecuador) — Tumaco (Nariño-Colombia).

Ese privilegio geoestratégico, junto con el desafortunado contexto social de sus pobladores, han hecho que este territorio esté presente en los intereses de actores armados ilegales para el control y aprovechamiento de las economías que en él confluyen. Por eso, a finales de los ochenta, Tumaco pasó de ser un “remanso de paz” a convertirse en uno de los escenarios de violencia generalizada y conflicto armado más complejo del país (ASDI y PNUD 2010; FIP, USAID y OIM, 2014; Rojas, 2015).

Al examinar el período de 2000 a 2012, se puede notar que “el mayor desplazamiento se presentó en la etapa 2000 a 2001, en la cual el desplazamiento forzado en el municipio de Tumaco, fue del orden del 1.004,83%, mientras que el del nivel nacional llegó a ser del 34.86%” (Rojas, 2015, p. 8). Esto quiere decir que los indicadores de desplazamiento llegaron a cifras extremadamente alarmantes en un aumento del 1000%.

Cuatro hechos históricos y políticos se configuran como causas principales del estado actual del distrito. El primero, el racismo estructural, ligado a la historia del distrito, proviene de los tiempos de invasión española y la esclavización de la población negra traída desde África. La cultura racista, característica de la clase política que ha gobernado Colombia, tiene a las comunidades negras sumergidas en un abandono estatal. Aquello se observa en su limitado acceso a derechos sociales, bienes y servicios y la limitada presencia del Estado que ha favorecido a los intereses económicos que las dinámicas centralistas del país han depositado en el litoral.

El segundo hecho, más actual, es la ejecución del Plan Colombia llevado a cabo en el gobierno de Andrés Pastrana que generó el desplazamiento de cultivos de coca, antes ubicados en Putumayo y Caquetá, hacia la costa pacífica nariñense y con ellos, el traslado de toda la cadena del narcotráfico que hace aflorar con mayor fuerza la violencia y conflicto armado en la región (Otálora, 2021). Es así que desde esa época y hasta la fecha, Nariño y específicamente Tumaco, se posicionó como uno de los

principales municipios con mayor área sembrada de cultivos ilícitos llegando a tener 16.046 ha para el año 2018 (Verdad Abierta, 2019).

El tercer hecho se relaciona con el fallido proceso de Paz entre las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El periodo post-desmovilización de las AUC implicó una reestructuración de sus filas y, con ello, la creación de Grupos Armados Ilegales (GAI) y Bandas Criminales (BACRIM) en Tumaco como *Nueva Generación*, *Águilas Negras* y *Rastrojos* (González, 2007), quienes empezaron a enfrentarse entre ellas y con la guerrilla de las FARC por el control territorial de las zonas y corredores estratégicos del negocio del narcotráfico (El contexto del conflicto armado en el Pacífico nariñense, 2014).

Este reacomodamiento de Grupos Armados Ilegales y BACRIM se prolongó hasta 2012, cuando, las FARC-EP mostraron un mayor nivel de poder y control territorial, con el atentado terrorista del 01 de febrero de ese año, y se posicionaron como el principal grupo armado ilegal de la zona.

El cuarto y último hecho se trata del reciente proceso de Paz llevado a cabo por el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP en el año 2016. Dichas conversaciones ocurren durante 2013 y 2016, cuando la disputa armada entre las fuerzas del Estado y la guerrilla de las FARC-EP disminuyó considerablemente. Sin embargo, el tardío cumplimiento de lo pactado, así como los grandes y desafortunados desaciertos del actual gobierno en cabeza de Iván Duque, han implicado la continuidad y exacerbación del conflicto armado para la Costa Pacífica. Así es como Tumaco se convirtió de nuevo en escenario de confrontación y reconfiguración territorial de diversos grupos armados ilegales, como sucedió en el proceso de paz con las AUC.

Entre 2016 y 2019 Tumaco enfrentó la presencia de grupos antiguos como el ELN (El contexto del conflicto armado en el Pacífico nariñense, 2014); estructuras de línea u origen paramilitar (ya nombradas); y, grupos recientes como las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), lideradas por milicianos de las FARC-EP que no hicieron parte del Acuerdo de Paz; el

Frente Oliver Sinisterra (FOS), formado por ex milicianos de las FARC que se acogieron al Acuerdo de Paz, y liderado por Alias Guacho, considerado en su momento uno de los delincuentes más buscados por Colombia y Ecuador; la Segunda Marquetalia, liderada por altos mandos de las extintas FARC-EP, quienes retomaron las armas en el año 2018 por el incumplimiento de los acuerdos de Paz y la falta de garantías para la protección de la vida e integridad de sus firmantes. Y, finalmente, la presencia de un alto número de efectivos de los diferentes componentes de Fuerza Pública que, en acciones contra los grupos armados y las economías ilegales, recrudecen la situación de las comunidades y su afectación humanitaria.

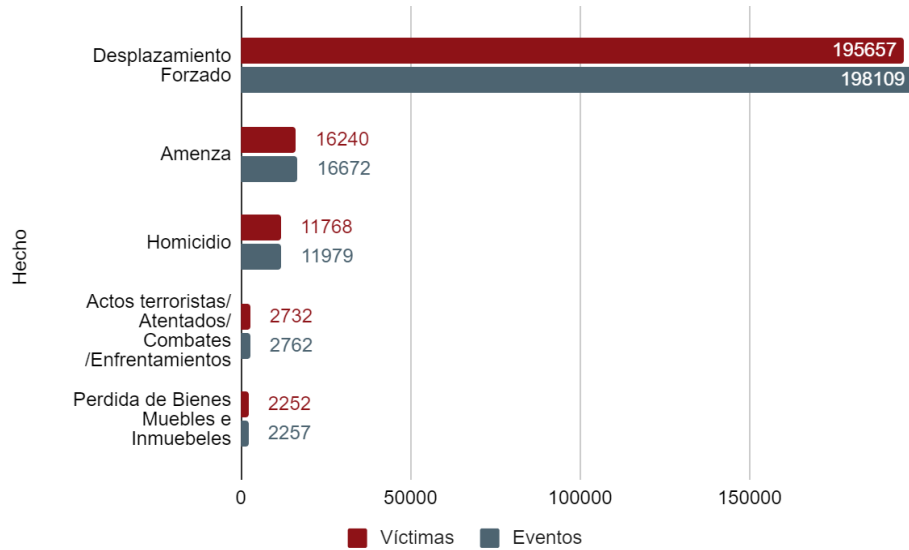
El accionar de estos grupos armados, legales e ilegales, ha traído la ejecución de actos atroces que violan los DDHH y el DIH de las comunidades de Tumaco. Al encontrarse en medio de la disputa y confrontación armada, los tumaqueños son víctimas de ocurrencia y eventos victimizantes dentro de los que se destacan en orden de mayor ocurrencia: el desplazamiento forzado; amenazas; homicidios hacia los integrantes de su familia y comunidad; actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos u hostigamientos y pérdida de bienes muebles o inmuebles (Ley 1448, 2011).

Datos cuantitativos sobre la situación del desplazamiento forzado en el contexto de Tumaco

El desplazamiento forzado es el hecho más frecuente en el territorio (figura 5). Entre 1997 y 2010, 38 mil personas fueron desplazadas en Tumaco según el antiguo Registro Único de Población Desplazada (RUPD) (Verdad Abierta, 2013). En el año 2012, según la UARIV, el Índice de Riesgo de Victimización (IRV) fue de 0,94 respecto del departamento, que en ese mismo año registró un 0,4. En el 2014, Según la Red Nacional de Información (RNI) de la UARIV, el acumulado de víctimas expulsadas de Tumaco ascendió a 103.668 mil personas, que se desplazaron hacia otros municipios (CODHES, 2013).

Figura 8.

Víctimas de ocurrencia y eventos victimizantes en el distrito de Tumaco al 31 de mayo del 2022.

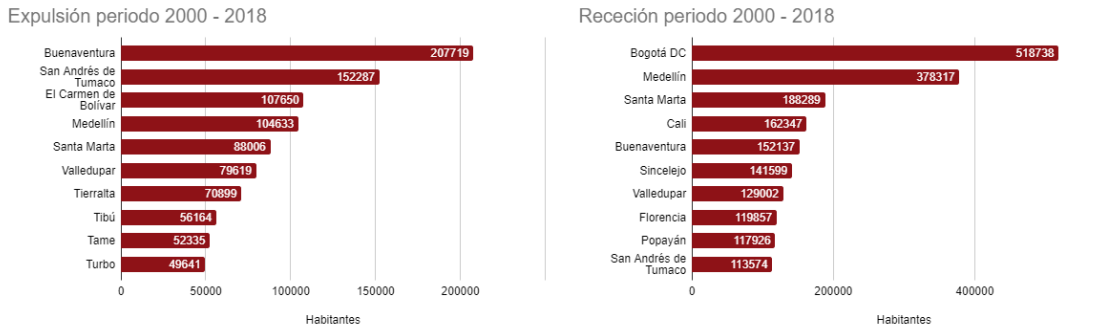


Nota. Al día de hoy, año 2022, estas cifras ascienden a 195.657 personas víctimas de ocurrencia del hecho de desplazamiento forzado y 198.109 eventos de desplazamiento forzado. Es decir, en 12 años se ha presentado un aumento del 514,89% de víctimas, lo que posiciona a Tumaco dentro de los primeros lugares en el país. Datos tomados de la página web de UARIV, elaboración propia (2022).

Por otro lado, se calcula que 2.546 personas no fueron reconocidas por la UARIV o vivieron el hecho victimizante más de una vez. Según la base de datos de la página ARCGIS (2018), entre 2000 y 2018, Tumaco es percibido como municipio expulsor y receptor de población desplazada (ver figura 8), en comparación con otros municipios y ciudades del país

Figura 9.

Datos de Expulsión y Recepción de población desplazada en Colombia en el periodo de 2000 a 2018. Elaboración propia.

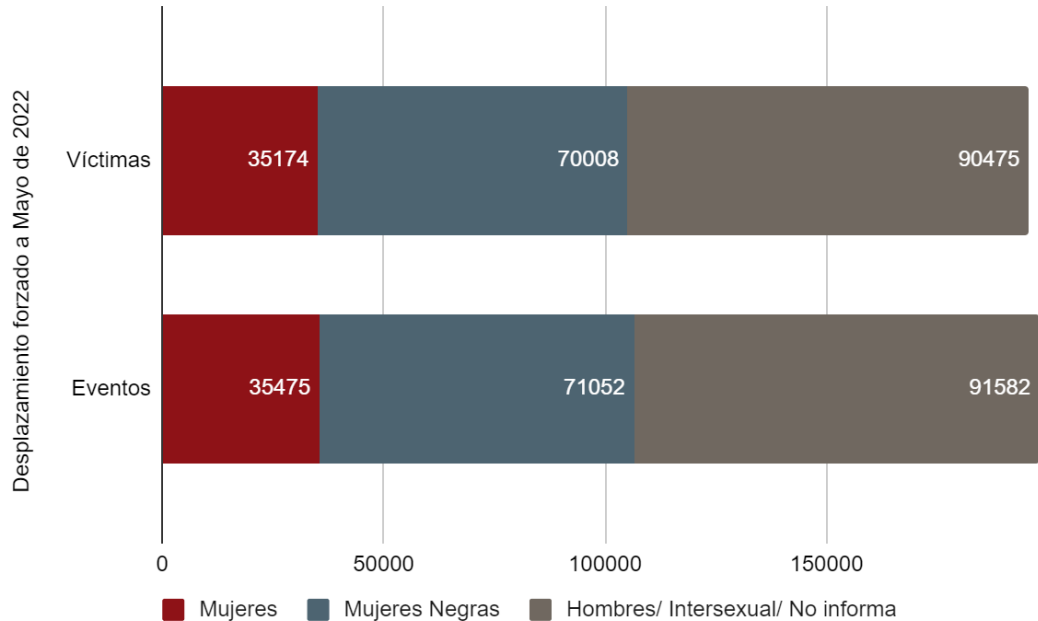


Nota. En 2015, Tumaco fue el mayor municipio expulsor con 13.032 víctimas y el tercer municipio receptor con 10.173 víctimas, solo debajo de Medellín y Bogotá. En 2016 también fue el mayor municipio expulsor, con 5.239 víctimas, y el quinto municipio receptor con 3.269 personas desplazadas. En 2017 aumentó la población expulsada a 6.872 personas, lo que le dio el primer lugar, mientras que ocupó el sexto lugar de municipios receptores, con 2.955 personas. En 2018, ocupó el segundo lugar de municipios expulsores, aunque el número de personas aumentó a casi 2.000 respecto a 2017, lo que se refleja en la cantidad de personas que recibió y que lo ubicaron en el quinto municipio receptor. Fuente: Índices Expulsión-Recepción (2018).

En este contexto del flagelo del desplazamiento que padece el municipio y conforme se ha relatado en capítulos anteriores, la mujer negra es el principal grupo poblacional que vive sus impactos tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En términos cuantitativos, tenemos las siguientes cifras presentadas por el RNI de la UARIV.

Figura 10.

Datos de desplazamiento forzado en el distrito de Tumaco con enfoque en la mujeres y mujeres negras.



Nota. La mujer Tumaqueña representa el 53,76% del total de la población desplazada en Tumaco y de este porcentaje, el 66,56% son mujeres que se autodeterminan y reconocen como negras, afrocolombianas, palenqueras o raizales. El 53,77% de los eventos de desplazamiento forzado fueron hacia mujeres Tumaqueñas; de ese porcentaje, el 66,70% le ocurrieron a mujeres que se autodeterminan y reconocen como negras, afrocolombianas, palenqueras o raizales. Fuente: adaptado de UARIV, elaboración propia (2022).

Lo anterior refleja la fuerte y constante exposición de las mujeres negras al conflicto, dado que Tumaco es uno de los lugares con mayor desplazamiento forzado en el país. Estas cifras son, sin embargo, una aproximación. Como lo advierten informes oficiales y de la sociedad civil, persiste el subregistro (CNMH, 2018) en el distrito y el país, lo que contribuye a la invisibilización y comprensión de la magnitud del problema.

Datos cualitativos sobre la situación del desplazamiento forzado en el contexto de Tumaco

A partir de las entrevistas a mujeres líderes, organizaciones y funcionarias se puede inferir que los hallazgos de la Corte Constitucional

(Auto 092, 2007) sobre las causas y consecuencias del desplazamiento forzado persisten, en su mayoría:

La injusticia social es causa del desplazamiento forzado en las mujeres negras. La consecuencia es el conflicto armado y la presencia de sus actores, quienes tienen intereses por el control territorial y social de las economías, legales e ilegales de las que ya se habló, que confluyen en el municipio. A raíz de esta situación, la presencia y confrontación entre grupos armados ilegales, generan otros hechos victimizantes que se constituyen en causas de desplazamiento forzado en las mujeres negras, lo que forma una espiral de vulneraciones a sus derechos.

De acuerdo con las entrevistas, las principales causas de desplazamiento en la mujer negra tumaqueña son: a) amenazas directas por no acatar órdenes de los grupos armados; b) amenazas indirectas realizadas a su compañero sentimental por vinculación o colaboración con GAI; c) riesgo o reclutamiento de sus hijos; d) violencia sexual, intimidación o imposición de pautas de conductas machistas en donde la mujer es tratada como propiedad privada del hombre, trofeo frente a la victoria del grupo armado predominante u ofensiva contra el adversario; e) homicidio de sus parejas, familiares o amigos; lesiones personales; y f) despojo de tierras y desplazamiento por ejercer labores de liderazgo en la comunidad.

Como consecuencia del desplazamiento forzado que se alimenta de los anteriores hechos victimizantes autónomos. Las mujeres entrevistadas manifiestan las siguientes afectaciones o consecuencias: a) imposibilidad de ejercer sus derechos colectivos como mujeres negras por el menoscabo de su identidad; b) limitaciones para el goce de su territorio y la realización de prácticas ancestrales; c) fracturas en el tejido social, familiar y organizativo; d) daños psicológicos y espirituales y enfermedades de transmisión sexual. En palabras de la lideresa:

“Las afectaciones que hemos tenido aquí en el distrito de Tumaco tiene que ver con el capítulo de las víctimas por el conflicto armado,

especialmente de las mujeres. Las mujeres no han sido reparadas y las pocas que han sido reparadas solo lo han sido a nivel económico. ¿Y la reparación emocional, la identitaria? Para nada han sido reparadas. Muchas mujeres han tenido que salir de su territorio y han perdido su identidad.

Otra afectación directa es la imposibilidad de la mujer de transitar en su territorio gracias a la presencia de actores armados que causan daño a la comunidad. Inclusive, siguen pasando actualmente desapariciones de muchachas que casualmente son hijas de víctimas, repitiéndose un ciclo entero de violencia. Una sola mujer puede ser víctima de múltiples causas: ha sido desplazada, ha sido víctima de su marido asesinado, víctima de sus hijos asesinados, víctima de violación, víctima de la restricción para caminar en su propio territorio al no sentirse seguras hasta en sus propias casas.

Otro aspecto no reparado tiene que ver con el tema productivo. Por ejemplo, la mujer no puede ir sola a pescar, no puede ir sola a su finca. Hay bastante limitación para uno como mujer porque nos vemos vulnerables a una violación, un atraco, etc. Y ni se diga, el impacto también a nivel organizativo. Se han roto los tejidos organizativos de mujeres por culpa de la falta de confianza debido a la presión de los grupos armados en la zona...

...Otra afectación tiene que ver con las enfermedades producto de la Violencia sexual en el conflicto. Por ejemplo, las violaciones a mujeres trajeron consigo la enfermedad del VIH que para muchas no ha llegado a ser atendida integralmente.

Otra afectación es la ruptura de la unidad familiar. Los hijos y la mamá son separados por los actores armados.” (E. Ibarbo, comunicación personal, 30 de noviembre del 2019.)

En complemento de lo anterior y atendiendo a la condición étnica de la mujer negra tumaqueña, brevemente relacionaré algunos aspectos sobre la

vulneración de sus derechos colectivos a partir del último pronunciamiento de la Corte en la materia en el año 2017, sentencia 266 de 2017, que evaluó los avances, rezagos y retrocesos del ECI frente a los derechos étnicos de las comunidades afrodescendientes e indígenas (enfoque diferencial étnico) y aunque no se pronuncia específicamente sobre la mujer negra, lo hace de manera general frente a las comunidades afrodescendientes de la que ellas hacen parte y en donde se evidencia la continuidad, persistencia y agravamiento de las causas y consecuencias del desplazamiento forzado en este sector poblacional y el territorio de Tumaco. Frente a cada derecho colectivo tenemos:

Identidad Cultural. La Corte (Auto 005, 2009) constata que los riesgos e impacto sobre este derecho de comunidades negras persisten y se han agravado porque el Estado no ha logrado mitigarlos ni atenderlos de manera eficaz. Relaciona el goce de este derecho con el contexto que viven sus territorios colectivos, toda vez que los factores subyacentes y vinculados al desplazamiento forzado, el conflicto armado y la violencia generalizada (ver figura 5) no han cesado y en consecuencia el impacto hacia estas comunidades continúa siendo diferencial y desproporcionado frente al resto de la población desplazada. Los impactos que estas circunstancias acarrearán frente al derecho colectivo de la Identidad cultural son

(i) desarraigo; (ii) cambios en la valoración, defensa y cuidado del territorio; (iii) afectaciones a su seguridad y soberanía alimentaria; (iv) debilitamiento y pérdida de los saberes y conocimientos tradicionales, tanto en sus actividades productivas (i.e. pesca, barequeo), como en su medicina tradicional; (v) destrucción de sus estructuras sociales y la ruptura del tejido social y familiar; (vi) pérdida de su memoria histórica y de sus manifestaciones artísticas; y (vii) debilitamiento de sus formas de organización y administración interna. (Corte Constitucional, Auto 266, 2017, p. 14).

Ante la falta de atención por parte del Estado, las comunidades que llegan a los centros urbanos en condición de desplazadas son obligadas a ubicarse en las periferias, engrosando los “cinturones de miseria, sin condiciones para una vida digna” (Corte Constitucional, Auto 266, 2017, p. 14). Esto contribuye al menoscabo de su identidad por la imposibilidad de “replicar sus dinámicas, saberes y valores socio-culturales, rehacer su vida social y reconstruir su identidad como pueblo” (Corte Constitucional, Auto 266, 2017, p. 14). A su vez, ello agudiza la discriminación racial y social.

Producto de esto, se desincentiva su autorreconocimiento como parte de una etnia lo que afecta su identidad. Como consecuencia hay una ruptura “de la relación filio-paternal, dado que los menores ya no sienten el mismo respeto por sus padres o autoridades; en una ruptura generacional, que ha imposibilitado una “crianza de forma adecuada”; y en una “desestructuración de los roles dentro de la familia y la comunidad, impidiendo la comunicación de los saberes a las nuevas generaciones” (Corte Constitucional, Auto 266, 2017, p. 14).

Autonomía de los pueblos. La Corte identificó las siguientes cinco situaciones que ponen en riesgo la materialización de este derecho colectivo:

1. Afectaciones frente a los escenarios de representación de los Consejos Comunitarios. Los grupos armados presentes en sus territorios colectivos presionan a través de amenazas, colonización y desplazamientos forzados para incidir en las elecciones de junta de los consejos comunitarios de las comunidades, generando fragmentación en sus procesos organizativos y comunitarios.
2. Promoción violenta o no de formas de organización paralelas, excluyentes o incompatibles con las juntas directivas de los consejos comunitarios quienes son los autorizados para realizar los planes de manejo de sus territorios colectivos.

3. Riesgo acentuado y permanente contra la vida e integridad de las personas que ejercen labores de liderazgo en los siguientes escenarios:

a) Ante la ausencia estatal, las lideresas y las lideresas se ven forzadas a establecer canales de comunicación y diálogo con miembros de los grupos armados que terminan siendo motivo de señalamientos infundados e irresponsables que los acusan de ser parte integrante de dichos grupos.

b) Contrario a la situación anterior, se señala a las líderes y lideresas de informantes o colaboradores de la FFPP. Esto se genera en su mayoría por imprudencia de agentes del Estado quienes dentro de sus operaciones propias de inteligencia exponen a líderes y lideresas para no comprometer a sus agentes. Riesgo que se aumenta en zonas donde las comunidades han optado por resistir a la violencia en sus territorios.

c) Amenaza y coacción permanente en procesos de consulta previa, debido a los intereses que se fraguan frente a los diversos proyectos económicos que se quieran impulsar dentro de los territorios colectivos ya que estos grupos armados ilegales pueden estar participando de manera directa en los procesos de explotación o de forma indirecta a través del cobro de extorsiones y rentas.

4. Desconocimiento de los marcos normativos que protegen las formas organizativas y los derechos colectivos de las comunidades negras que se encuentran en situación de desplazamiento en zonas diferentes a las del pacífico colombiano, lo que impide que se lleven a cabo las medidas específicas y diferenciales que se requieren para la prevención, protección y atención del desplazamiento forzado y su reconocimiento como grupo étnico.

5. Falta de garantías y persistencia de problemas en el desarrollo e implementación de la consulta previa, puesto que carecen de metodologías claras, no hay articulación interinstitucional y falencias presupuestales. El limitado alcance de este derecho impide a su vez la materialización de otros como la autonomía, integridad, participación, pluralidad y diversidad étnica social y cultural (Corte Constitucional, Auto 266, 2017, p. 27).

Derechos Territoriales. La Corte revisa este derecho colectivo a la luz de dos deberes del Estado que se convierten en condiciones para lograr su garantía.

Seguridad Jurídica. Relacionada con el reconocimiento gradual y progresivo de las tierras, territorios y recursos naturales tradicionalmente ocupados y/o poseídos a través de la respectiva titulación de territorios colectivos étnicos ya sea por la delimitación de espacios ocupados o la tramitación oportuna de las solicitudes elevadas por las comunidades. Frente a esto deberes estatales, la Corte documenta que su incumplimiento y la falta de agilidad en los procesos facilita el abandono y despojo de tierras; agudiza los conflictos territoriales y socioambientales que imposibilitan el control autónomo de sus territorios; potencia la disputa entre GAI para el desarrollo de actividades económicas legales e ilegales y la explotación inconsulta de los recursos naturales de los territorios colectivos y en consecuencia se presentan conflictos recurrentes entre las comunidades étnicas y el Incofer; conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales y conflictos entre las comunidades étnicas y el sector empresarial extractivo o agroindustrial.

Seguridad Material. Garantía efectiva de que las comunidades puedan utilizar, desarrollar, proteger y controlar con real autonomía sus tierras, territorios y recursos naturales. Para el logro de esta garantía, la Corte en sus estudios ha identificado cuatro deberes específicos que actualmente se constituyen como fallas y obstáculos para lograr la seguridad material sobre los derechos territoriales y confirma que los daños y afectaciones a los territorios identificadas en los autos 005 de 2009 y 073 de 2014 continúan. Los hallazgos de dicha documentación son:

a) Plantación, transformación, transporte y expansión de cultivos de uso ilícito, situación que además los expone a las políticas de gobierno como la fumigación de glifosato; b) exploración y explotación legal e ilegal de recursos naturales no renovables dentro de sus territorios; c) siembra de monocultivos, especialmente de la palma de aceite, sin vigilancia y control

del Estado; d) ganadería extensiva, actividad que se nutre por la compra masiva de predios abandonados o despojados, lo que genera destrucción de bosques y expulsión de gases; e) tala incontrolada de árboles que genera deforestación, pérdida de la diversidad y limitaciones frente a la soberanía alimentaria; f) obras de infraestructura y transporte en las que se omite o se presentan serias fallas en los procedimientos de consulta previa.

En conexión con las anteriores actividades económicas se presentan las siguientes acciones por parte de los GA como estrategias de control y consolidación territorial: desplazamiento forzado, actos bélicos, restricciones a la movilidad, instalación de minas antipersonas (MAP), municiones sin explotar (MUSE), artefactos explosivos improvisados (AEI), confinamientos y desplazamientos interurbanos (K. Angulo, comunicación personal, 24 de Diciembre de 2020). Estrategias que se agravan ante la falta de atención y presencia institucional, que ha generado que las comunidades adopten estrategias de resistencia al interior de los territorios colectivos, como albergues improvisados y desplazamientos intraterritoriales elevando su exposición a los diversos riesgos que enfrentan en la esfera colectivo e individual.

En este escenario de limitaciones para materializar su autonomía, de desarraigo de su territorio e identidad y ante la necesidad de subsistencia y protección de sus hijos y familiares, las mujeres negras se ven obligadas a recurrir a la explotación sexual de su cuerpo a través de la prostitución como medio de pervivencia y ante la poca o nula respuesta del Estado, tal como se reseña a continuación.

“...Muchas mujeres aquí en Tumaco, desplazadas y víctimas llegan a ejercer, por ejemplo, la prostitución, para darle de comer a sus hijos. Y al Estado eso no le importa porque argumentan que están cumpliendo. ¿A quiénes les está cumpliendo? El estado favorece más a los victimarios que a las víctimas”. (H. Ortiz, comunicación personal, 30 de noviembre del 2019).

“...Las mujeres particularmente en estas situaciones, empiezan a abusar de su cuerpo en el bajo mundo, otras, comienzan a ser presas de esos grupos delincuenciales...” (S. Valencia, comunicación personal 29 de noviembre del 2019)

Igualmente se presenta revictimización por parte de las instituciones del Estado:

“...Otra afectación es la manera como llegan las instituciones locales, nacionales e internacionales con metodologías diferentes a la nuestra como mujeres. Nos hacen daño también porque aplican sus esquemas y herramientas según en función de lo que ellos creen que está bien. En esa parte también somos víctimas porque no hay como una especie de “Consulta previa” en esas intervenciones. Ahí es donde se violan derechos que nosotras ya ganamos como el auto 005.” (E. Ibarbo, comunicación personal, 29 de noviembre del 2019)

“...Aquí en Tumaco nunca pasa nada. Muchas colas para decir que a una como mujer la Desplazaron, debería ser algo especial y no hacer una cola para decir que la afectaron. Deberían ser lugares más específicos, pues eso es recibir maltrato, mientras se hacen las filas, esa persona aguanta que ha sido desplazada, que come, por ejemplo, ¿Se preocupan? No, come uno lentejas, frijol, uno come todo eso, pero hombre el pescado, a uno la desplazaron, la sacan de por allá y el agresor la sigue.

La gente misma que lo atiende a uno, a veces resulta siendo parte de la cadena de los mismos agresores y a lo que llega la gente a desplazarse lo ponen en duda. Yo no iré por allá porque allá lo humillan más a uno porque uno estaba tranquilo en su casa y debe llegar a mendigar de esa manera, es horrible. No más desplazamiento dentro del desplazamiento.” (N. Angulo, conversación personal 29 de noviembre del 2019).

Finalmente, cuando se preguntó la diferencia entre una mujer y un hombre desplazado, las mujeres indicaron que esta radica en el papel que ellas llevan dentro de los núcleos familiares que está frontalmente relacionada con la cultura machista en la que vivimos. Al ser cuidadoras, en muchos casos solteras, las cargas emocionales son mayores, exponiéndolas al maltrato, sumisión, explotación sexual, duelos sin resolver etc. Y, por otro lado, la tendencia a que una sola mujer sea víctima de múltiples hechos violentos como la pérdida de varios de los integrantes de su familia, acompañada de violaciones sexuales, amenazas y múltiples desplazamientos forzados. En palabras de las entrevistadas:

“Nosotros perdemos a nuestros maridos, a nuestros hijos, perdemos los hermanos. La mujer recoge más la violencia en el corazón. El hombre es más fácil porque pasa las cosas como si nada a diferencia de la mujer que es mucho más sensible de hacer el duelo a sus muertos, visitar las tumbas. La mujer está pendiente de sus hijos o el cumpleaños de su esposo fallecido. La mujer es más cercana a las fechas de la memoria. Esos son los detalles diferenciales. El hombre sigue adelante como si nada, en cambio para la mujer no es tan fácil.” (E. Ibarbo, comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

“...la mujer es doble o triplemente afectada: Si es madre, si es mujer, si es hermana. La mujer sufre y tiene que vivirlo más fuerte. El hombre, con su machismo por delante, aquel que no debe aprender a llorar, no le pasa. Una mujer con dos, tres, cuatro niños tienen que sufrir más, sin plata, sin nada.” (N. Angulo, conversación personal 29 de noviembre del 2019).

“...no es lo mismo el desplazamiento para una mujer que para un hombre. Un hombre líder sale muchas veces solamente él, la mujer tiene que salir con hijos, con nietos, con nuera, ir a otra ciudad donde debe pues sobrevivir y buscar todas las formas de vida y es difícil porque todos los cambios son bien bruscos, de un hogar pequeño de

nuestro municipio a una ciudad y aparte de eso pues las costumbres como tal, la identificación de una mujer negra y como muchas veces en otros municipios son víctimas de la violencia de género de estigmatización...la situación para las mujeres en cuanto al restablecimiento de derechos pues no cubre todo las necesidades y en cuanto a las atenciones pues mucho menos no, las afectaciones psicosociales que conlleva el desplazamiento no son a corto plazo, son a largo plazo..." (P. Ordoñez, comunicación personal, 14 de enero del 2021)

A partir de lo anterior y aunque se realiza de forma muy general, me permito afirmar en la presente monografía que los motivos que llevaron a la corte constitucional a pronunciarse específicamente sobre el desplazamiento forzado en la mujer y las comunidades negras continúan 14 años después de que hubiese sido objeto de revisión. Lo que supone un estancamiento y deuda en el cumplimiento de los postulados constitucionales por parte del gobierno para con las mujeres negras tumaqueñas.

Componente de Prevención y Protección de la política pública del municipio en el año 2016-2019

Se revisarán los siguientes documentos: Plan de desarrollo municipal, punto de partida donde los entes territoriales, bajo el principio constitucional de corresponsabilidad, cumplen el deber de asignar acciones y estrategias de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado (Decreto 2460, 2015); Plan de Acción Territorial, herramienta de gestión específica en donde los municipios deben consignar los programas, metas y recursos para llevar a cabo las acciones de los componentes de Ley de Víctimas consignados en los Planes de desarrollo; los planes de Prevención y Protección y Plan de Contingencia, herramientas que ayudarán al desarrollo del componente de Prevención y Protección de la Política Pública de Atención a Víctimas.

Antes de ingresar a revisar estas herramientas desarrolladas por el municipio, es importante relacionar un factor crucial dentro del contexto del municipio que incide frontalmente en el desarrollo de la PP en el municipio y en los impactos que la misma tuvo frente a la garantía para el goce efectivo de derechos de las mujeres negras de Tumaco que se refiere específicamente a la crisis gubernamental que se presentó en el periodo de análisis de esta investigación.

Como lo pudieron constatar las funcionarias públicas entrevistadas y una de las lideresas, durante el periodo 2016-2019 Tumaco presenta nuevamente una crisis gubernamental similar a la que vivió en el año 2001 en donde tras la destitución del alcalde por violar el régimen de inhabilidades y la ausencia del segundo alcalde elegido por voto popular, Tumaco vivió por 3 años el nombramiento provisional de 16 alcaldes (Parra, E. 8 de mayo de 2004. Tumaco ha tenido 16 alcaldes en tres años. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1511519>). En esta ocasión, con una situación similar, se puso en jaque toda la administración del distrito, debido a que la Alcaldesa electa por voto popular María Emilse Angulo fue inhabilitada por el Tribunal Administrativo de Nariño en primera instancia y por la sala quinta del Consejo de Estado en segunda instancia con el número de radicado 52001-23-33-000-2016-00016-01, por incurrir en causal de nulidad según el código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al mantener un vínculo con quien ejercía autoridad civil o administrativa, en este caso, por tener una unión marital de hecho con el Subgerente Administrativo del Hospital San Andrés de Tumaco.

A partir de esto se genera la inestabilidad gubernamental que llevó a que Tumaco tuviera 5 alcaldes en 4 años ya que, posterior a la nulidad de María Emilsen, se designa alcalde encargado mientras se realizaban las elecciones populares que eligieron a Julio Cesar Rivera, quien en menos de un año de mandato fue suspendido por la Procuraduría General de la nación por corrupción (Redacción periódico. 5 de marzo de 2018. Alcalde de

Tumaco suspendido por hecho de corrupción. *HOY Diario del Magdalena*. <https://www.hoydiariodelmagdalena.com.co/archivos/67594/alcalde-de-tumaco-fue-suspendido-por-hecho-de-corrupcion/>), lo que llevó nuevamente a la designación de 2 alcaldes encargados mientras Rivera regresaba a su mandato. Esta situación implicó serios retrocesos en la implementación de los planes de gobierno, así como las diferentes políticas públicas, teniendo en cuenta la inseguridad jurídica que generó no tener un ordenador del gasto estable en el distrito.

Es por esto que en el punto que desarrollaremos a continuación, expondremos dos Planes de Gobierno, un Plan de Acción Territorial correspondiente a la primera administración y que se mantuvo hasta el final del periodo de gobierno, dos Planes de Prevención y Protección y un Plan de Contingencia aprobado en el año 2019, último año de gobierno y único Plan de Contingencia al que pude acceder en el curso de esta investigación.

Planes de gobierno

Inicialmente tenemos el Plan de Desarrollo proyectado por la alcaldesa destituida María Emilsen Angulo titulado “Tumaco nuestra PAZión” el documento estuvo compuesto por cinco apartados: 1) diagnóstico del municipio: aspectos espaciales, poblacionales, sociales, económicos, institucionales y ambientales 2) Focalización y Enfoques para el desarrollo.

Dentro de la focalización anuncia que el gasto social sería desde una perspectiva diferencial (edad, género origen étnico, discapacidad y orientación sexual), incluyente (de grupos poblacionales periféricos o marginados por condiciones sociales, económicas o humanas) y territorial (zonas de desarrollo étnico-territorial). Dentro de los enfoques se plantean cinco: desarrollo sostenible (ODS), derechos humanos, cierre de brechas, desarrollo étnico-territorial y enfoque poblacional, diferencial e incluyente 3) Componente estratégico del Plan de Desarrollo integrado por cuatro pilares: Tumaco tierra de paz; Integración Pacífico; Cerrando brechas con desarrollo endógeno y Educación integral pertinente. Y seis ejes estratégicos del

gobierno que, a su vez, están compuestos por programas integrados. Los ejes estratégicos eran: formación de capacidades para el desarrollo; salud como derecho fundamental; ordenamiento e infraestructura para el desarrollo; desarrollo económico, industrial, comunitario, turístico y ambiental; paz seguridad, participación y convivencia ciudadana y, el último eje dedicado a la gobernanza. 4) Plan Plurianual de inversiones y 5) Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Desarrollo.

Dentro de esta estructura, respecto al tema que concierne encontramos lo siguiente: el desplazamiento forzado es nombrado dentro del diagnóstico como un fenómeno que ha incidido en los aspectos poblacionales del distrito afirmando una fuerte migración de la población rural hacia el casco urbano; el DF como causa del debilitamiento de las estructuras organizativas, pérdida del territorio e identidad; aumento de la vulnerabilidad en las comunidades étnicas; mayor presencia de dicho fenómeno en territorios colectivos; factor determinante en el ordenamiento y expansión del territorio urbano y principal hecho victimizante dentro de su universo de víctimas que posiciona al distrito como uno de los principales lugares en el país con mayor afectación por dicho fenómeno.

Frente a esta realidad del desplazamiento forzado, las líneas de actuación frente a la problemática, se encontraban dentro del Eje Estratégico 4) Desarrollo Económico, Industrial, Comunitario, Turístico y Ambiental, Programa 2: siembra, industria y Comercio del Sector Agropecuario y Forestal, cuyo objetivo giraba en torno a impulsar el retorno de la población a la zona rural para de esta forma activar el sector.

Aunque se nombra a la población desplazada dentro del objetivo del programa, al revisar los objetivos e indicadores de resultado, así como los indicadores de producto, no se hace mención específica a este sector poblacional.

Finalmente, se observaron acciones en dos programas dentro del Eje Estratégico 5) Paz, Seguridad, Participación y Convivencia Ciudadana. El

primero es el Programa 3: Asistencia y Atención integral a Víctimas del Conflicto Armado cuyo objetivo era el cumplimiento de la Ley de Víctimas. En este punto encontramos dos indicadores de producto de nuestro interés. El primero relaciona que existirá un número de personas con medidas de prevención, protección y garantías de no repetición, pero la meta para este indicador se deja abierta indicando que las acciones se realizarían de acuerdo a la demanda. Y, el segundo indicador de producto que encontramos, estaba enfocado hacia la realización de dieciséis (16) acciones en el marco de los autos 092 y 237 de 2008.

Seguidamente tenemos el Programa 5: Territorio Incluyente con Garantía de Derechos en donde encontramos 4 subprogramas de nuestro interés: el subprograma de comunidades afro donde hay acciones específicas para las comunidades negras en torno a las órdenes del auto 005 y 073 de 2014. El Subprograma de primera infancia, infancia y adolescencia que contenía un indicador de resultado frente a los NNAJ desplazados sin claridad en su acción, por lo que tampoco hay claridad en el indicador de producto ni la meta. Subprograma de Juventud que como objetivo de resultado proponía garantizar la concertación, definición y desarrollo de la PP de Juventud pero cuyos indicadores de resultado y de producto no se presentaban claros ni congruentes a pesar de nombrar ciertas problemáticas en los jóvenes relacionadas con el conflicto armado. Estos últimos indicadores se presentan más como número de personas que atenderá la administración y no con acciones claras para incluir soluciones a estas problemáticas dentro de la política pública de juventud que es el objetivo del subprograma. Y por último, el subprograma de género que apuntaba a garantizar los derechos fundamentales de las mujeres y la población LGBTI, planteando para ello 15 indicadores de producto que incluía actualización de la política pública de Equidad; actualización de la ruta para la atención de VBG; metas para atender a mujeres víctimas de VBG; talleres de formación de VBG, fortalecimiento de escenarios de participación como la mesa de

víctimas y política pública LGTBI formulada e implementada junto con talleres formación a funcionarios, sector educativo y comunidad en general.

No obstante estos puntos, es evidente que a pesar de que la administración reconocía que a partir de la Estrategia de Corresponsabilidad contenida en el Decreto 2460 de 2015 tenía fuertes responsabilidades frente a la población víctima y que lo consideró como parte integral de Plan de Desarrollo; que identificó serias problemáticas en torno al desplazamiento forzado y sus efectos sobre la mujer, así como la necesidad de buscar herramientas que permitieran su prevención (Decreto 2460, 2015), al revisar el plan estratégico de la administración no se evidencia una estrategia clara de prevención y los objetivos de resultado no tienen congruencia con los indicadores ni las metas.

Anulada la elección de la alcaldesa María Emilse que había promulgado el Plan que acabamos de revisar, es nombrado por voto popular el señor Julio Cesar Rivera, quien intentó llevar a cabo su mandato a partir del Plan de Desarrollo municipal titulado *Tumaco para todos en los caminos de la Paz*. El plan constaba de cinco apartados: 1) Fundamentos del Gobierno, en donde se podían encontrar los principios (respeto por la vida y la naturaleza; protección de los derechos políticos, económicos y culturales; la reconciliación; gobierno amplio democrático y participativo; respeto a lo público y buen manejo de recursos), enfoques (desarrollo humano sostenible; construcción de paz; crecimiento verde y desarrollo; gobernanza multinivel; enfoque territorial; funcionalidad espacial y gestión orientada a resultados), objetivos estratégicos del plan y diagnóstico territorial (caracterización territorial; economías extractivas y cultivos de uso ilícito; capacidad y desarrollo institucional y rezago social). 2) Estructura programática del gobierno, compuesto por tres ejes estratégicos que a su vez estaban integrados por programas. Los ejes estratégicos fueron: Convergencia para la Paz; Transformación económica, productiva y sostenible y Desarrollo Social e incluyente. 3) Mecanismos de gestión territorial, 4) Plan Plurianual

de inversiones y Monitoreo, Seguimiento y 5) Evaluación del Plan de Desarrollo.

En este documento, frente a los temas que nos competen, encontramos los siguientes pronunciamientos. El desplazamiento forzado como consecuencia de los elevados índices de pobreza que fortalecen las economías ilegales; como riesgo en la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos que habitan el distrito; como fenómeno que afecta al municipio por ser receptor de víctimas de dicho flagelo y cuyos impactos son diferenciales con mayor incidencia en las mujeres, NNAJ y las comunidades negras (Concejo Municipal de Tumaco, 2017). Y finalmente como un factor determinante en el crecimiento demográfico y geográfico del distrito (Concejo Municipal de Tumaco, 2017).

Seguidamente, en el Eje estratégico 1, dentro del subprograma de Paz y Convivencia se consigna una estrategia para impulsar gestores de paz. En el subprograma de Víctimas encontramos los siguientes productos: actualización de las herramientas de planeación local como el PAT, plan de Prevención, protección y contingencia; atención en un 100% a población víctima con medidas de prevención, protección y garantías de no repetición, creación de un Observatorio de social de DDHH y conflicto; implementación de los enfoques transversales de la PP y acompañamiento a los resguardos indígenas en la formulación e implementación de Planes Específicos de acuerdo a los autos 092 y 237 de 2008 y a las comunidades negras de acuerdo al auto 005 de 2009.

Frente al tema de género, reconoce un alto índice de actos de violencia contra las mujeres y los principales desafíos como gobierno para poder mitigarlo. Para ello, los productos que se proponen son: actualización de la PP de Equidad de Género; atención a mujeres VBG; campañas para la prevención de feminicidios; capacitación en liderazgo, control social y toma de decisión a mujeres; dotación de 4 asociaciones de mujeres; construcción

de una casa de equidad de género y desarrollar 10 proyectos de emprendimientos económicos dirigido a organizaciones de mujeres.

Para concluir la exposición de este Plan de Desarrollo, tenemos que, a pesar de que se reconoce el desplazamiento como un fenómeno determinante en muchas de las afectaciones sociales y demográficas del distrito, este solo se toma como un factor externo en el sentido de que solo se muestra al municipio como receptor de población desplazada lo que incide en el tratamiento que se le da el fenómeno en tanto que, al reconocerse sólo como receptor, su política está dirigida en mayor proporción a la atención de población desplazada, dejando a un lado la necesidad de impulsar estrategias de prevención que contengan el alto número de población que sale desplazada del distrito.

No hay una claridad sobre estrategias de prevención del desplazamiento forzado y su consecuente impacto en la mujer negra, si bien es cierto, hay algunas medidas que podrían incluirse como garantías de no repetición, estas son generales y no especifica el cómo, cuándo y dónde se llevarían a cabo. Respecto a la intención de acompañar una de las medidas impartidas en los autos 092 y 237 de 2008 y el auto 005 de 2009, frente a los primeros, la meta estuvo orientada solamente a mujeres indígenas y para con el último auto, las mujeres negras no tienen productos específicos, así como tampoco se nombra o tiene en cuenta el auto 073 de 2014 que es un complemento del 005 y es, además, específico para las comunidades negras de Nariño.

Finalmente, como conclusión en común de los Planes de Gobierno que se acaban de exponer, los diagnósticos que presentan de la población víctima son muy generales aun teniendo presente que es uno de los lugares con mayor afectación en el país en el marco del conflicto armado, no hay una caracterización cualitativa y consciente de la problemática en el distrito, ni de las consecuencias del desplazamiento forzado en las mujeres siendo el sector poblacional mayormente afectado por este flagelo. Por ende, el plan o

la estrategia que designan para dicho diagnóstico carece de solidez y no se acerca a la realidad, lo que deja nuestro componente de análisis de Prevención y Protección carente de acciones reales y enfoque de género que cumplan con el objetivo demandado en la Ley de Víctimas y, además, a las pocas y generales acciones que se propusieron no se les designó recursos específicos para financiar, ejecutar y alcanzar las metas propuestas.

Plan de acción Territorial

En la matriz anexa al PAT hay acciones agrupadas por componentes y enfoques diferenciales, con indicadores de producto y resultado. En el componente de Prevención y Protección tenemos los siguientes productos: (i) Plan de fortalecimiento al Observatorio de DD. HH, paz y reintegración implementada. (ii) Programa de generación de ingresos y vinculación laboral para población en proceso de reintegración formulado. (iii) Plan Integral de Prevención y Protección de las violaciones a los DDHH e infracciones del DIH actualizado. (iv) Política Pública para el fortalecimiento del tejido social de las comunidades en donde confluyen víctimas y población en proceso de reintegración en el marco del post acuerdo de la Habana formulada.

Según lo anterior, el objetivo es buscar la materialización de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad, teniendo como objetivo propiciar espacios para de un desarrollo étnico territorial para la construcción una paz estable y duradera en el marco de post acuerdo, el goce efectivo de los DDHH como fin esencial del Estado y se promueve la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras.

En el enfoque diferencial los productos plasmados fueron los siguientes: (i) Número de mujeres atendidas por las estrategias municipales para el fomento de la equidad de género y protección de la familia. (ii) Ruta de Atención para Violencia basada en Género con enfoque étnico actualizada e implementada. (iii) Número de talleres con enfoque étnico para la concientización de los padres y autoridades sobre la igualdad de derechos

de los niños, niñas y jóvenes y la importancia del ingreso al sistema educativo realizadas (iv) Mesa Municipal de Mujeres con enfoque étnico fortalecida.

En el eje transversal con enfoque diferencial de género los indicadores de producto tenían como objeto garantizar los derechos fundamentales, civiles y políticos del hombre, mujer LGTBI privilegiando su diversidad e identidad ciudadana, su papel como actores (as) estratégicos (as) del desarrollo local, reconociendo sus roles diligentes y dinámicos en la gestión de mejores condiciones de vida tanto para sí mismos (as) como para sus entornos familiares y comunitarios.

De la misma forma los indicadores de resultado en zonas de desarrollo étnico territorial, buscaban garantizar derechos fundamentales, civiles y políticos de las mujeres, privilegiando su diversidad e identidad ciudadana, su papel como actoras estratégicas del desarrollo local, reconociendo sus roles diligentes y dinámicos en la gestión de mejores condiciones de vida tanto para sí mismas como para sus entornos familiares y comunitarios.

Y finalmente, se presenta el enfoque étnico con los siguientes productos:(i) Plan de especificación y caracterización del pueblo afrocolombiano (Auto 005 de 2009 y Auto 073 de 2014) formulado. (ii) Número de familias en los Consejos Comunitarios y/o comunas de la zona urbana, beneficiadas con proyectos de seguridad alimentaria, productivos y de gestión territorial. (iii) Número de Consejos Comunitarios y/o Palenque Urbano con Planes de Vida y/o Etnodesarrollo formulados, registrados y/o actualizados.

El criterio descrito buscaba garantizar los derechos fundamentales, civiles y políticos de la población Afro presente en el municipio de Tumaco con acciones para fortalecer su organización y el goce efectivo de sus derechos. Según los indicadores de resultado.

Planes Integrales de Prevención y Protección y Contingencia

En el transcurso de la investigación, la información recolectada acerca de estos instrumentos que desarrollan el componente de prevención y protección fue la siguiente:

Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) PIPP Tumaco nuestra PAZión

Este documento estaba compuesto por una tabla de contenido con diez puntos cuya información esencialmente era la siguiente: una justificación legal del deber de construir los PIPP en los municipios; una descripción de los principios de la corresponsabilidad con un resumen del componente de Prevención y Protección contemplado en la L1448 y el decreto reglamentario 4800 de 2011 junto con sus respectivos artículos; una descripción general del Auto 005 de 2009 y el Auto 073 de 2014; una exposición de conceptos útiles dentro de la construcción y entendimiento del PIPP y de conductas violatorias de los derechos a la vida, la libertad e integridad personal, así como descripción y alcance de dichos derechos y otros conexos a ellos; exposición de la hoja de ruta para construir un PIPP; un diagnóstico inicial que remite a los dicho en el Plan de Desarrollo *Tumaco nuestra PAZión* y posteriormente presenta cifras tomadas del Plan de Desarrollo Departamental, hallazgos del SAT y UARIV, una línea de tiempo con algunos hechos victimizantes desde 2001 sin fuente de información; una matriz con identificación de escenarios de riesgo; y, finalmente, una matriz con los protocolos de intervención o actuación.

En complemento de esta descripción se observa que: a) a pesar de relacionar las obligaciones del distrito de construir los PIPP y las demás medidas creadas por ley para hacer efectivo lo estipulado en cuanto a prevención y protección y referenciar algunos hallazgos de la Corte constitucional respecto la situación de las comunidades negras del pacífico, las recomendaciones y disposiciones legales no se desarrollan en la parte estratégica del documento que tiene que ver con el diagnóstico, la identificación de escenarios de riesgo y el consecuente protocolo de

intervención; b) el protocolo de intervención que presenta el documento es una matriz que copia las acciones dispuestas en el Plan de Desarrollo expuesto anteriormente y c) el documento no presenta acciones específicas para prevenir los riesgos que causan desplazamientos en las mujeres ni acciones específicas que protejan a las mujeres durante las fases del desplazamiento forzado.

PIPP “Tumaco para todos en los caminos de la paz”

El contexto general del documento contiene 15 puntos que relatan la situación actual del distrito durante el periodo de post-acuerdo y lo que ha generado en el territorio, la presencia de cultivos ilícitos y las dinámicas del narcotráfico, las dificultades de los procesos de restitución de tierras, el debilitamiento de la gobernabilidad étnica ante la llegada de colonos a territorios étnicos y los demás que ya se han mencionado hay un reconocimiento de la vulnerabilidad estructural que atraviesa el distrito ante los altos porcentajes de NBI, características territoriales, económicas, dinámicas y presencia de GAI en el territorio; cifras con los hechos más recurrentes y un pequeño contexto por comunidades étnicas y la identificación de zonas en riesgo a partir de las alertas tempranas del SAT.

Si bien, contiene una estructura mejor que el documento anterior, se omite una caracterización más profunda de los escenarios de riesgo. En la generalidad en la que se plasma es difícil dilucidar acciones de prevención y protección. No hay un contexto con enfoque diferencial, aunque se muestren cifras desagregadas por sexo.

Adicional a lo anterior, al revisar las actas de CTJT de primera sesión ordinaria con fecha del 02 de Julio de 2019 donde se socializan los protocolos de actuación y el acta de CTJT de la segunda sesión ordinaria con fecha del 02 de Agosto de 2019 en donde se aprueban dichos protocolos de la donde se aprueba el documento, encuentro las siguientes falencias: a) en las dos sesiones no hubo participación de las víctimas, ni de organizaciones o colectivos de mujeres; b) el PIPP se aprueba faltando cuatro meses para

terminar el gobierno del alcalde posesionado, lo que indica que los tres años anteriores desde el 2016 no existió en el municipio de Tumaco un Plan para prevenir y proteger a las víctimas del desplazamiento forzado; c) el protocolo que se aprobó para los riesgos de desplazamiento forzado solo asignó una acción de prevención temprana reducida a la realización de jornadas de oferta institucional y atención a víctimas sin tener un plan específico que indique al menos lugar y fecha y d) al igual que el anterior documento, no hay acciones específicas para atender el impacto desproporcionado del desplazamiento en la mujer negra de Tumaco.

Plan de Contingencia

Al igual que el PIPP, este Plan también tuvo dos versiones, sin embargo, solo pude tener acceso a los protocolos de actuación del gobierno de Julio César Rivera que fueron aprobados junto con el PIPP mediante acta de CTJT el 02 de agosto de 2019.

Estos protocolos de actuación que constan de un documento excel y un documento PDF definen las rutas de actuación del distrito ante la inminencia de un riesgo o para mitigar la ocurrencia de un daño mayor. Se priorizaron nueve hechos victimizantes: amenazas a líderes sociales; amenazas a la población en general; confinamientos o restricciones a la movilidad; desplazamientos forzados individuales; desplazamientos colectivos; homicidios; afectaciones por MAP, MUSE, AEI; Vinculación, reclutamiento y utilización de NNAJ y VBG.

En los documentos se describe el hecho junto a las causas que lo configuran y los derechos que les corresponde por ser víctima: registro, atención psicosocial, atención humanitaria, seguridad y protección y atención integral en salud junto con las entidades responsables de garantizarlos. No obstante, la información allí se consigna de manera general, no incluye acciones específicas hacia las mujeres y, pese a considerar el confinamiento y la restricción a la movilidad como afectaciones recurrentes y específicas en

las comunidades negras, no se contempla la participación de las autoridades étnicas dentro de los protocolos de actuación.

Evaluación del componente de prevención y protección Tumaco

Dado que este trabajo ha sido desarrollado a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, para concluir este capítulo traigo las consideraciones de la misma realizadas en los autos 373 de 2016 y el auto 266 de 2017, que incluye los criterios que ha utilizado para evaluar los avances y rezagos de la política pública a víctimas y que será contrastado con algunas entrevistas realizadas en campo, para, a partir de esto, mostrarle al lector las principales falencias en la inclusión del enfoque diferencial de género en el componente de Prevención y Protección.

Desde 2008, con el seguimiento de la Corte Constitucional a la sentencia T-025 de 2004, se han ido definiendo los criterios de seguimiento y valoración para la superación del ECI en Colombia en torno al desplazamiento forzado. Como resultado de este proceso La Corte definió cinco ejes sobre los que realiza su evaluación: adopción de batería de indicadores para GED; definición de criterios de racionalidad; inclusión de los enfoques diferenciales; participación de la población desplazada y la efectiva coordinación Nación-Territorio, delimitó los criterios y umbrales por cada derecho para levantar el ECI, fijó los niveles de cumplimiento (alto, medio, bajo o incumplimiento) y los hallazgos de prácticas que limitan la garantía de derechos (bloqueo institucional y prácticas inconstitucionales) pautas que, a su vez, le han dado el sustento para continuar justificando su competencia de manera excepcional a la política pública. Y por otro lado, clasificó los distintos componentes de la PP en tres categorías, siendo el componente de Prevención y Protección clasificado en la categoría dos, que corresponde a los componentes que no han sido articulados y presentan vacíos protuberantes que requieren complementación y por lo tanto retrasan la superación del ECI (Corte Constitucional, Auto 373, 2016).

A partir de esto, la Corte analizó la respuesta gubernamental frente al desplazamiento forzado en cada componente y eje transversal. Los hallazgos sobre el componente de Prevención y Protección y eje transversal Nación-Territorio son:

Componente de Prevención y Protección

Protección. En el año 2009 la corte ordenó al Estado el diseño de instrumentos de valoración de riesgo y adopción de medidas acordes a la situación de la población desplazada, debido a que los programas vigentes presentaban desarticulación institucional, centralización administrativa, inoperatividad entre sus fases y etapas, falta de idoneidad de las medidas y ausencia del enfoque diferencial, entre otras.

El gobierno adopta la medida y a pesar de que la Corte reconoce grandes avances en la materia, observa que: a) la protección de los derechos a la vida y la seguridad de la población desplazada excede las capacidades institucionales y la competencia de la UNP debido a la ausencia de una Política de Prevención y Protección que logre efectivamente atacar o mitigar los escenarios de riesgo que lleva a solicitar las medidas de protección individuales o colectivas, toda vez que, la UNP es una entidad que fue creada para atender de manera puntual y temporalmente situaciones excepcionales y no para erradicar la problemática que mantiene latentes los escenarios de riesgo a la vida y la integridad de la población desplazada. En esta realidad, el beneficiario se verá obligado a solicitar una y otra vez medidas si el riesgo no cesa. Concluye la Corte indicando que el éxito de la Política de Prevención y Protección se debe ver reflejado en la disminución de solicitudes ante la UNP.

Adicionalmente a lo anterior, encuentran en el territorio que las labores realizadas por la UNP no conocen sus funciones y sus capacidades, carecen conocimientos técnicos y del contexto territorial, por lo que las medidas otorgadas, que en su mayoría son generales, no corresponden a las

realidades que viven las comunidades en Tumaco. (A. Castillo, comunicación personal 15 de enero del 2021).

b) Frente a la ruta de protección colectiva, encuentra la necesidad de adoptar una medida holística del riesgo de las acciones para mitigarlo al tener en cuenta las medidas de autoprotección que las comunidades han ideado. Y por otro lado, la necesidad de darle un respaldo jurídico más fuerte que el de una resolución mediante la incorporación de un decreto reglamentario para que la articulación interinstitucional sea más efectiva y se garanticen los recursos necesarios para su implementación, y de entenderla como una medida que complementa y fortalece las medidas individuales que se hayan asignado a individuos, generalmente líderes o autoridades étnicas, dentro del colectivo.

En efecto, a partir de este pronunciamiento, el Estado cumplió con esta recomendación y por medio del decreto 2078 de 2017 adoptó la ruta de protección colectiva. Sin embargo, en ese mismo año se conoció a nivel nacional la masacre perpetrada por la Fuerza Pública en la vereda Tandil del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, ubicado en Tumaco, quienes recientemente habían iniciado ruta de protección colectiva.

A raíz de lo anterior, del homicidio de Jose Jair Cortés vocal de la junta directiva del consejo comunitario, cometido días después de la masacre, y de otros hechos que tenían al distrito en crisis humanitaria, se expide el auto 620 que pone de manifiesto las siguientes falencias en la implementación de la ruta: a) Las medidas implementadas no son acordes al contexto, la realidad y los riesgos que enfrentan las comunidades en sus territorios a pesar de la gravedad de los hechos que recientemente habían ocurrido y de las insistentes recomendaciones realizadas por la Corte desde el 2009 con el auto 005 y luego en el 2014 con el auto 073. b) Falta de articulación interinstitucional para poder ofrecer una protección integral. c) ausencia de un enfoque diferencial étnico, de género y etario al tomar decisiones que no corresponden a sus particularidades culturales, territoriales y sociales y d) en

la realización de las etapas diagnóstico, formulación e implementación (Corte Constitucional, Auto 620, 2017).

Prevención. La corte recuerda la imperiosa necesidad de poner en marcha la Política de Prevención y Protección que hasta el momento solo habían tenido actividades preparatorias para su funcionamiento. La Corte considera que a pesar de que se han llevado estas actividades preparatorias, la respuesta del Estado no permite subsanar las situaciones de riesgo que se presentan en el País, principalmente por los rezagos que presentan la formulación e implementación de los PIPP y su debida articulación con los Planes de desarrollo municipal y departamental. Rezagos que se profundizan en las regiones y territorios con debilidades administrativas, presupuestales e institucionales.

Las acciones que reportó el Gobierno sobre el cumplimiento de sus deberes fueron: a) cofinanciación de algunas iniciativas territoriales que contribuyeran al mejoramiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad personal; b) fortalecimiento del CIAT; c) asesoría técnica a los entes territoriales en la formulación e implementación de los PIPP; d) fortalecimiento a los subcomités departamentales de prevención, protección y garantías de no repetición y e) incorporación de las las alertas tempranas y las recomendaciones del CIAT en los PIPP en algunas entidades territoriales.

Ante estas acciones, la Corte señaló que la respuesta es formal y nominal y no conduce a la desactivación o mitigación de los factores de riesgo ni a la prevención de violaciones contra los derechos a la vida, la integridad, libertad y seguridad de las personas desplazadas.

Los rezagos que persisten en los PIPP y su articulación con los Planes de desarrollo se debe a la falta de materialización de los programas planeados por la insuficiente o nula asignación presupuestal por parte de los mandatarios de los entes territoriales y a pesar de que existió asistencia

técnica por parte del Ministerio del Interior y la UARIV no se refleja una continuidad en el acompañamiento.

En términos generales, además de lo anterior, las herramientas y demás acciones necesarias para desarrollar el componente de Prevención y Protección, presenta los siguientes problemas:

a) persistencia de problemas en el diseño y gestión institucional de los instrumentos locales para la gestión de la PP.

Como se refleja en los documentos que contenían el PIPP del distrito, los problemas técnicos en el diseño se ven reflejados inicialmente en la información de contexto, caracterización de la población y escenarios de riesgos. Al no contar con esta información, la planeación que se realiza no corresponde a la realidad y las necesidades de la población desplazada. En otro escenario, tenemos las dificultades de diseño y gestión en los protocolos de actuación puesto que son muy generales y no contienen indicadores de resultado, ni producto lo que dificulta hacerle seguimiento a las acciones y estas quedan en abstracto. Y otra situación que complejiza este problema la relata una de nuestras entrevistadas al indicar que:

Existe una clara falta de capacidad técnica y talento humano por parte de la administración local, cada cambio de administración nos da unos desafíos porque implica la llegada de nuevos funcionarios y funcionarias y generalmente son personas que no han tenido un acercamiento, ni un conocimiento técnico sobre la política pública de víctimas eso es determinante en el desarrollo de los componentes de la PP y una de sus principales dificultades (A. Castillo, comunicación personal 15 de enero del 2021).

b) frente a la incorporación de las alertas y recomendaciones del CIAT en los PIPP, no se encuentran acciones articuladas para atenderlas y reitera una conclusión a la que llegó en el año 2011, donde indica que las acciones del Gobierno no pueden limitarse a las actuaciones que realiza la fuerza pública normalmente como los controles o retenes móviles.

Llama la atención que al entrevistar a la coordinadora del punto de atención y orientación a víctimas de Tumaco sobre las acciones que consideraría se deben incluir para mitigar la situación del riesgo del municipio, ella responde:

“Un canal sería los consejos de seguridad, todo lo que se viene implementando en el plan integral de convivencia ciudadana. Sabemos que hay unos muy buenos mecanismos que se vienen liderando por parte de secretaria de gobierno y la fuerza pública, porque, hace unos meses, la situación del conflicto armado se agudizó bastante en la zona urbana, ahora sentimos alguna tranquilidad, hemos compartido o hemos escuchado lo que nos comparte por parte de las fuerzas públicas y siento que hay un muy buen compromiso para seguir acompañando las comunidades”

Esta manifestación deja ver la forma como, después de tres años de pronunciarse la Corte, se ha asumido desde el Gobierno de Tumaco las acciones de prevención y protección, dando continuidad al problema evidenciado. Situación que genera preocupación, toda vez que, constantemente las y los líderes han denunciado connivencia de los GAI con la FFPP y presencia de los mismos dentro de las instituciones del Estado, tal como lo manifestó una de las mujeres líderes en la entrevista, y que fue reseñado anteriormente dentro de las afectaciones y revictimización que sufren las mujeres producto del desplazamiento forzado.

c) No hay mecanismos adecuados, oportunos y de fondo para atender las situaciones de riesgo, las actuaciones que se adelantan no tienen en cuenta las advertencias realizadas por la Defensoría del Pueblo y solo atienden a aspectos coyunturales.

d) Ante la incapacidad de las autoridades locales para articularse y realizar acciones de prevención, se ven abocadas a realizar solamente acciones de asistencia a emergencias humanitarias. Estas entidades territoriales se caracterizan por padecer emergencias recurrentes cuya

afectación se eleva al enfrentar poca presencia estatal, dificultades en el acceso a servicios públicos, vías etc.

Este problema, muy característico de Tumaco, fue corroborado por las entrevistadas, quienes manifiestan la difícil tarea de llevar a cabo acciones de prevención en el territorio por la continua presencia de actores armados que mantienen al municipio en una situación de emergencias recurrentes, en palabras de ellas, estas fueron sus opiniones:

Tenemos mayores dificultades para poder cumplir a cabalidad todo lo planteado en el plan de prevención y protección, debido a todas esas situaciones urgentes que cada vez nos ocurren, entonces actuamos sobre la marcha, como para apagar el incendio y se nos dificulta y cuando ya nos damos cuenta pues ya se nos pasó el año y no hemos podido avanzar en el tema de prevención ()

En su evaluación, la Corte indica que el nivel de cumplimiento de las órdenes de este componente es bajo, por lo que declara que continúa el ECI frente a la prevención del desplazamiento forzado y la protección de los derechos a la vida e integridad de la población desplazada.

Teniendo en cuenta que este trabajo ubica la investigación en la actuación de un ente territorial, ahora se expondrá lo advertido por la Corte Constitucional en torno al Eje Transversal Nación-Territorio en donde se presentan los elementos para analizar la herramienta del PAT.

La importancia de este eje es la necesidad de resolver los problemas de coordinación entre los entes territoriales y para ello, la necesidad de poner en práctica los principios constitucionales de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad. En este orden de ideas, el seguimiento de la Corte Constitucional presenta los siguientes hallazgos sobre el PAT.

El gobierno destacó las siguientes acciones hechas entre 2013 y 2015: a) fortalecer e implementar piloto del instrumento de articulación y seguimiento Tablero PAT y Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST) y el Formulario Único

Territorial (FUT); b) aplicar principios de subsidiariedad y concurrencia a través de la estrategia *gestión de proyectos* para articular la oferta nacional y territorial a través de la cofinanciación de proyectos. y creación de un Decreto con la Estrategia de corresponsabilidad; c) fortalecimiento interno de las entidades del SNARIV a través del “Plan de Fortalecimiento institucional”

Ante estas acciones informadas por el gobierno, la Corte encuentra la rigidez y falta de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales.

PATs

La coordinación Nación-Territorio basado en el diseño, implementación y seguimiento de los PATs presenta problemas de efectividad e impacto en las medidas de prevención reproduciendo los problemas de los PIU que fueron analizadas desde el 2010 en el Auto 383.

En esta oportunidad seis años después en complemento o reafirmación de los problemas reproducidos en los PIU, la Corte presenta los siguientes.

(i) Falta de rigurosidad técnica en su formulación que limita su eficacia. En consecuencia, se producen efectos negativos entre la idoneidad de lo planeado, las necesidades de la población y la apropiación de recursos. (ii) Restricciones presupuestales para su implementación. A pesar de que desde el 2015 la comisión de monitoreo de seguimiento de la Ley 1448 ha venido advirtiendo que este es uno de los obstáculos más preponderantes para la efectiva implementación de estos instrumentos. Situación que puede advertirse en la falta de proporcionalidad que hay entre las necesidades de la población desplazada y la asignación o esfuerzo fiscal de los municipios para atenderlas. (iii) Extensos tiempos de elaboración y planeación que según la Defensoría del Pueblo podrían durar entre 12 a 25 meses y para la gestión de lo planeado tendrían solamente 12 a 16 meses.

(iv) Baja o nula ejecución de lo planeado, dificultades en la ejecución y planeación de la política pública que podrían explicarse por las siguientes razones: a) falta de voluntad política de los entes territoriales al percibir que la elaboración de los PATs requieren de asignación presupuestal, b) aprobación formal de los documentos sin vocación de ser implementados por falta de requisitos técnicos y sin asignación presupuestal, c) dificultad para gestionar recursos, d) baja gestión de los CTJT, de los subcomités técnicos y la baja o inexistente formulación de Planes de Prevención y Protección y Planes de Contingencia y, e) mínima participación de las víctimas en la elaboración del Plan.

(v) Diversidad de planes e instrumentos que las entidades territoriales deben formular, implementar y articular que suman ocho en total. (Corte Constitucional, Auto 373, 2016). Este deber implica complejos ejercicios técnicos de articulación y significa un desgaste institucional.

(vi) Dificultad de las entidades nacionales en bajar la oferta institucional a los territorios. La estrategia impulsada por el gobierno no funciona por: a) dificultades para que las entidades territoriales conozcan la oferta nacional; b) las ofertas no corresponden al contexto de los municipios; c) las entidades territoriales no tienen acompañamiento técnico para participar en las convocatorias nacionales; d) desarticulación de los ciclos presupuestales entre entidades nacionales y territoriales.

Al momento de llevar a cabo la investigación, dos de los documentos (Matriz Excel y PDF) sobre los que trabajó la administración de Julio César Rivera, fueron documentos que se construyeron en la administración municipal de María Emilsen Angulo. Denotando, en primera medida, una incongruencia e imposibilidad de llevar a cabo los postulados, toda vez que las herramientas no contemplaban las acciones diseñadas por el gobierno en su Plan de Desarrollo.

Aún con esto, las víctimas no participaron en la construcción y aprobación del documento; el contexto consignado es el mismo que se

presentó en el plan de desarrollo *Tumaco nuestra PAZión*, con un pequeño apartado sobre la dinámica del conflicto a partir de algunas alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo que nombran ciertos escenarios de riesgo para el distrito; una información sin fuente sobre algunos movimientos de los GAI del distrito; una línea de tiempo con hechos victimizantes, en su mayoría homicidios y, la relación de unos escenarios de riesgo en donde no está el desplazamiento forzado. Los hechos que sí están, tienen probabilidad de ocurrencia en todo el distrito, es decir, barrios, veredas, corregimientos y territorios colectivos. No hay relatos claros, coherentes y específicos del impacto sobre la población que conllevan estas situaciones y la caracterización de necesidades de las víctimas está incluido en un solo párrafo cuyas demandas son vivienda, empleo y educación. No hay ninguna información de contexto sobre la situación de la mujer negra desplazada.

Respecto a la inclusión del enfoque diferencial étnico en el componente de Prevención y Protección de la PP, la Corte consigna las siguientes conclusiones en el Auto 266 de 2017.

Persistencia del ECI en los derechos de los pueblos étnicos, debido a la inobservancia de este enfoque en la política pública. Las acciones del gobierno solo se han concentrado en normas, lineamientos y documentos formales que no logran atacar o mitigar los riesgos que enfrentan las comunidades étnicas. Los escenarios de riesgos generados por el conflicto armado y la violencia generalizada se fortalecen de la incapacidad institucional para prevenir y proteger a la población, así como los constantes bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales, que favorecen que el desplazamiento forzado se agudice.

No hay información suficiente sobre las comunidades étnicas desplazadas que resisten al interior de los territorios colectivos o las que viven confinamiento o restricción a la movilidad. Dicho vacío se debe a que el Gobierno no ha elaborado dicha caracterización. La Corte (2017) precisa los objetivos hacia donde se debe encaminar la PP para inclusión el enfoque

diferencial étnico: “(i) desactivar los *riesgos específicos* que afectan a las comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes; (ii) superar las *afectaciones* ocasionadas en virtud del desplazamiento forzado; y (iii) asegurar un tratamiento adecuado respecto a las especiales *necesidades* de esta población” (Auto 266, 2017, p. 9).

Y por último, la inclusión del enfoque diferencial de género, en cuanto a las mujeres negras, no ha sido evidente en ninguna de las herramientas expuestas como tampoco en pronunciamientos recientes de la Corte Constitucional. A pesar de que las entrevistadas reconocían la necesidad de atender la situación por el impacto cualitativo y cuantitativo que sobrellevan en las mujeres desplazadas, las estrategias implementadas en el municipio no trasciende más allá de apoyo psicosocial al momento de la emergencia (K. Angulo, comunicación personal, 24 de Diciembre de 2020).

Por otro lado, aunque la Corte no se haya pronunciado específicamente sobre el tema, es posible deducir que, tal como con la situación de las comunidades étnicas, los riesgos específicos y las facetas de género deben ser contemplados en las herramientas que materializan el componente de Prevención y Protección de la Política Pública.

Conclusiones

Este apartado estará dividido en dos fragmentos. En el primero se encontrarán las conclusiones específicas frente a la inclusión del enfoque diferencial de género en los componentes de Prevención y Protección de la Política Pública para la atención a la mujer negra víctima de desplazamiento forzado en el distrito de Tumaco (Nariño) entre el año 2016 y 2019 y en la segunda parte estarán las conclusiones generales del trabajo que involucró otras temáticas de estudio del derecho.

Tumaco

Tumaco es uno de los municipios más afectados por el desplazamiento forzado en el país alcanzando cifras alarmantes como que el 88% de su población haya sido desplazada alguna vez. Dentro de esta realidad, el 53% del total de población desplazada es mujer, y de este total, el 66% son mujeres negras. A esta realidad se suma la inestabilidad política y gubernamental del municipio de las últimas décadas como una de las principales barreras para el acceso a derechos de esta población, generado por los retrasos y deficiencias técnicas en el diseño e implementación de las políticas para esta población.

Las mujeres, las mujeres desplazadas y específicamente las mujeres negras de Tumaco, gozan de un complejo y amplio conjunto de instrumentos legales, administrativos y de política pública para la atención y corrección de problemáticas que profundizan las brechas de desigualdad de género. Sin embargo, se encuentran los siguientes errores o falencias: a) los diagnósticos que se presentan son generales e incurren en el error de obviar problemáticas específicas y diferenciales que se reflejan principalmente en las acciones asignadas por cada política cuyo contenido tiende a ser paliativo y con carencia de dichos enfoques; b) como consecuencia del punto anterior, hay una tendencia en fragmentar las realidades de las mujeres, lo que impide la realización de una política integral con una visión interseccional, fórmula

que facilita la inclusión de los enfoques diferenciales y que es necesaria para superar las brechas de género en la sociedad, se observa una tendencia de dar por hecho que la inclusión de género queda suplida siempre que se tenga algún indicador dentro del documento, lectura que imposibilita la inclusión del enfoque de manera transversal ; c) las acciones que se asignan para atacar las causas estructurales de la desigualdad de género y el impacto cualitativo y cuantitativo del conflicto y del desplazamiento forzado, no cumplen con las condiciones necesarias para garantizar la progresividad en el goce de los derechos fundamentales, sociales, políticos y económicos vulnerados. d) los tiempos de vigencia son cortos y carecen de una planeación rigurosa en la que se puedan realizar procesos constantes de seguimiento y evaluación que permitan ir subsanando los errores que se presenten en el camino hacia el cumplimiento de los objetivos de los instrumentos; e) al ser diversos los objetivos de cada política y aparentemente diferentes, el esfuerzo institucional de coordinación debe ser aún mayor para lograr comprender que todas las políticas públicas son interdependientes en el entendido en que una no avanza sin la otra; y f) en el caso de las mujeres negras, hay disposiciones que ordenan que determinadas acciones se realicen de acuerdo a políticas inexistentes como es el caso de la Política Pública contra la Discriminación Racial y el Racismo, dejando un vacío frente a sus más apremiantes necesidades por su condición étnica (realización de sus derechos colectivos), un ejemplo más de la tendencia a fragmentar y sectorizar las realizadas de las mujeres en el país.

14 años después de promulgado el auto 092 de 2008, los 10 riesgos y 18 facetas de género durante el desplazamiento forzado identificados continúan vigentes en Tumaco. Dentro de esta investigación, se destacan los siguientes:

Riesgos específicos: Riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley; Riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales - voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública; Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; Riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad por su pertenencia étnica.

Cargas Extraordinarias como víctimas sobrevivientes: Asunción de roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados e Imposición cargas materiales y psicológicas extremas y abruptas.

Facetas de Género ocurridas dentro del desplazamiento forzado: Violencia, abuso sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual o trata de personas con fines de explotación sexual; Desconocimiento y vulneración de sus derechos a la salud, sexuales y reproductivos; Asunción del rol de jefatura de hogar, sin condiciones de subsistencia material mínima requerida por el principio de dignidad humana; Obstáculos agravados en la inserción del sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; Violencia contra lideresas; Desconocimiento de sus derechos como víctimas: justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición; Especiales requerimientos de atención psicosocial que se han visto insatisfechos gravemente y Acceso al Sistema de Atención de la Población Desplazada.

Al igual que lo anterior, los factores transversales y riesgos específicos del desplazamiento forzado en las comunidades negras documentados en el

auto 005 de 2009 y 073 de 2014 continúan presentes en el distrito de Tumaco, imposibilitando la plena realización de los derechos colectivos al territorio, la autodeterminación y la identidad de las mujeres negras.

En este sentido, es plausible poner entre paréntesis la legitimidad del Estado Colombiano en Tumaco por sus constantes fallas en el cumplimiento de los postulados y la razón de ser de un Estado Social de Derecho, que está relacionado con el cometido esencial de la eliminación de la injusticia social. En este sentido, los deberes macro de corregir las desigualdades sociales y de estimular el mejoramiento progresivo de las necesidades de los sectores más vulnerables del distrito, junto con los deberes específicos de desarrollar adoptar e implementar políticas públicas y de abstenerse de llevar a cabo políticas regresivas que agraven la situación preexistente de injusticia y exclusión no se han desarrollado. En razón de que lo realizado hasta el momento no ha sido diligente en el cumplimiento de la “cláusula de erradicación de injusticias presentes” y se han llevado a cabo Políticas que agravan la situación de la población desplazada, como la política antinarcóticos que favorece factores transversales que inciden en el impacto cuantitativo y cualitativo del desplazamiento en la población tumaqueña.

Las falencias más sobresalientes frente a las herramientas e instrumentos que impulsan el desarrollo del componente de prevención y protección en el municipio son: a) falta de capacidad técnica y talento humano para llevar a cabo el desarrollo de la política pública; b) los diagnósticos que presentan de la población víctima son muy generales; c) no hay una caracterización cualitativa y consciente de la problemática en el distrito, ni de las consecuencias del desplazamiento forzado en las mujeres negras; d) hay deficiencias frente a la participación real y efectiva de las mujeres dentro del diseño e implementación de la política pública; e) las estrategias de los planes o protocolos de acción para prevenir el desplazamiento forzado carecen de solidez, no se acercan a la realidades y

necesidades la población, no incluyen el enfoque diferencial de género ni contienen indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación en el cumplimiento de metas y objetivos; f) falta de claridad en la asignación presupuestal para llevar a cabo lo planteado que se fortaleció de la inexistente articulación de los planes específicos de política pública dentro del Plan de Desarrollo del Distrito.

Si tomamos el concepto de perspectiva de género que hace parte del marco conceptual de la política pública nacional de equidad de género podemos afirmar que este no se ha incluido dentro componente de Prevención y Protección, por cuanto no existe un análisis que exponga las implicaciones del desplazamiento forzado en las mujeres negras tumaqueñas. En ese sentido la ausencia de la herramienta del enfoque de género en el diseño de documentos/planes para la implementación del componente no plasma los intereses y necesidades de las mujeres negras de Tumaco y no tienen beneficios de acuerdo riesgo y afectación que ellas enfrentan.

Los vacíos que tiene el gobierno frente a la protección de los derechos fundamentales individuales y colectivos de la mujer negra desplazada y las débiles acciones de prevención de desplazamiento, llevan al desconocimiento del rol fundamental y específico que tienen las mujeres en sus comunidades como trasmisoras de saberes ancestrales y tradicionales cuyas consecuencias tienen en riesgo la pervivencia de pueblo negro como grupo étnico.

No se han establecido en la práctica, mecanismos efectivos para la protección a la población antes, durante y después del desplazamiento. El componente de protección es, junto con la prevención, el elemento más débil de la política. No es posible llevar a cabo los objetivos del componente de

Protección, si las acciones y esfuerzos institucionales del Estado frente a la prevención no son mayúsculos. La efectividad del componente se compromete porque las causas que pretende atacar no son las estructurales, es decir, se indica que la causa principal es el conflicto armado y se dispone para ellos acciones y estrategias que finalmente resulta paliativas, toda vez, que ninguna atiende la causa del conflicto armado en el país.

Se observa un uso inadecuado de figuras creadas en el marco de la política pública como el uso desmedido de Consejos de Seguridad para tratar temas de desplazamiento forzado o conflicto armado, así como inoperatividad de los subcomités técnicos de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

En todos los niveles territoriales existe la propensión de no dar continuidad a iniciativas exitosas que se realicen en los gobiernos anteriores que, aunado a una inexistente planeación a largo plazo, se convierten en uno de los principales inconvenientes para tener éxito en la materialización de los objetivos de las Políticas Públicas, específicamente en los objetivos del componente de Prevención y Protección del desplazamiento forzado.

La multiplicidad de normas y políticas públicas que están vigentes o cuya vigencia ha sido corta, además de dificultar su comprensión tanto para servidores públicos como para la población desplazada, no contribuye a los principios de constitucionales de eficacia, economía y celeridad; y al contrario, contribuyen al detrimento de los recursos públicos, puesto que, solo para su formulación, hay una movilidad de recursos considerables para garantizar la participación de líderes, lideresas, organizaciones etc de todo el país.

La rotación constante de funcionarios de las instituciones encargadas de la formulación e implementación de la política pública de víctimas y

desplazamiento, genera retrocesos en los conocimientos adquiridos previamente para la inclusión de un enfoque diferencial étnico, disminuye la capacidad de respuesta del Estado y politiza las acciones de obligatorio cumplimiento para la protección de DDHH.

Jurisprudencia

Los pronunciamientos y el activismo de nuestra Corte Constitucional gozan de reconocimiento internacional por sentar precedentes dentro de las teorías constitucionalistas, al generar fórmulas doctrinales que movilizan las respuestas de los Gobiernos hacia la protección efectiva de los derechos fundamentales y constitucionales producto del Pacto Social que se da con la población del país. En este sentido, su actuación dentro de la problemática del desplazamiento forzado ha sido determinante para que el Gobierno avance en sus deberes internacionales y constitucionales de protección hacia la población víctima de este flagelo y además, se constituyen como herramientas fundamentales que tienen los desplazados en su arduo camino para la exigencia y goce de derechos.

Políticas públicas

El paulatino involucramiento, en Colombia y Latinoamérica, de la disciplina del derecho en las políticas públicas ha permitido que las mismas gocen de una importancia determinante en la realización de los postulados constitucionales, en nuestro caso, en el cumplimiento de los objetivos de un Estado Social de Derecho. Toda vez que, desde el análisis jurídico y ontológico de dichos postulados, se dota de fuerza material para el cumplimiento de obligaciones en cabeza de los Estados y así mismo, se convierte, en una guía de la población para la exigencia de diseño e implementación de las políticas frente a problemáticas sociales en las que generalmente se afectan derechos.

En Colombia no existe una fórmula para la adopción de documentos de Políticas Públicas. Puede suceder, como en el desplazamiento forzado, que estas salgan inicialmente de la Rama Ejecutiva y desde allí se promuevan en la Rama Legislativa respaldos legales y normativos. Sin embargo, esto último no siempre es necesario. Ya que el deber ser del gobierno está intrínseco en los postulados de la Constitución Política y el Estado Social de Derecho, que supone que su actuación no debe estar sujeta a lo que demanden leyes o normas de menor categoría.

Pese a esto, en Colombia cada vez es más recurrente la práctica contraria, en donde los mandatarios de los entes territoriales no llevan a cabo políticas públicas si estas antes no están ordenadas en una Ley o norma. Lo que trae inicialmente tres consecuencias que además son interdependientes. En primer lugar, que las actuaciones de los gobiernos frente a cualquiera que sea la problemática social que enfrenten, esté determinada por la voluntad política de atenderla o resolverla. Al suceder esto, generalmente por activismo de la población vulnerada o con necesidad de atención, se tramitan en el congreso, directamente o a través de sus representantes, proyectos de ley que buscan el amparo de derechos. Estos proyectos son aprobados o negados por individuos cuyas decisiones también están motivadas por intereses políticos, lo que nos pone frente a la tercera consecuencia, en donde la Rama Judicial pasa a revisar lo aprobado por el legislativo y lo dejado de hacer por el ejecutivo. A pesar de que estos son ejercicios reconocidos como propios en una sociedad democrática en la que se debe propender por un equilibrio de poderes. La voluntad política pasa a estar por encima de la Constitución Política y se genera un círculo vicioso entre las ramas del poder público y la burocracia, en donde los principales afectados son los derechos de la población que está siendo vulnerados por la acción u omisión del Estado.

Los CONPES que desarrollan el componente de Prevención y Protección del desplazamiento forzado tienen fortalezas y debilidades. La fortaleza principal es la existencia de una estructura compleja compuesto por instituciones, programas y acciones que tienen el objetivo de prevenir el desplazamiento forzado y proteger a la población afectada, a partir de la realización de un ejercicio interesante de incluir en los documentos algunas realidades de la población, que en cierta medida han ido progresivamente acuñando deberes constitucionales e internacionales del Estado.

En cuanto a las debilidades tenemos: a) a pesar de que desde 1995 hasta la fecha, uno de sus principales objetivos es la prevención y protección, los logros sobresalientes de la política se ven reflejados principalmente en la atención de la problemática, convirtiendo la política pública en una política de atención a emergencias que no cumple con el principio constitucional de prevención y por ende no ataca las causas intrínsecas y estructurales del desplazamiento forzado. Esta situación es palpable en la asignación presupuestal, pues de los 54 billones que se proyectaron decenalmente, las acciones para materializar lo diseñado en el componente de prevención y protección no alcanzan una participación del 5%, es decir que su desarrollo ha sido principalmente discursivo b) si bien es cierto, hay un reconocimiento de que las causas estructurales del desplazamiento forzado requieren de esfuerzos mayores y de la concurrencia de otras políticas públicas. Los programas diseñados no se entretajan con estas otras políticas, dando paso a la segmentación de las problemáticas que aqueja la población desplazada. A partir de lo anterior, generar la articulación interinstitucional se dificulta aún más cuando se requiere asignación de presupuestos, puesto que esta segmentación no da viabilidad a que se lleven a cabo acciones reales que mitiguen las causas del desplazamiento forzado o protejan a la población desplazada; c) el enfoque inicial que se le ha dado a la prevención ha estado ligado a políticas de seguridad cuyas acciones giran en torno a lograr la presencia y acción militar en los territorios en riesgo como muestra de la

legitimidad del Estado. Esta acción se vuelve regresiva, teniendo en cuenta que la presencia y actuación de la FFPP no sule las necesidades apremiantes que presentan dichos territorios que reclaman igualdad y justicia social. y e) Si bien es cierto, hay algunas acciones orientadas a mitigar las causas y consecuencias del desplazamiento forzado en las mujeres en general y las mujeres negras, la asignación presupuestal no está diferenciada y solamente responde al 0,78% del total del presupuesto de la política pública. De esta manera se evidencia una de las principales barreras para la inclusión del enfoque diferencial de género en el componente de prevención y protección.

Recomendaciones

En este apartado se encontrarán dos diferentes recomendaciones. El primer conjunto viene de las mujeres entrevistadas, la intención de que sus voces estén presentes no es otra que reivindicar su ardua resistencia frente al desplazamiento forzado que las legitima en todo el sentido de la palabra, para indicar el camino a seguir. El segundo grupo se hace a partir del ejercicio de compilación e investigación. Se trata de reflexiones adicionales que se advierten del análisis investigativo y que no fueron contempladas por las víctimas, que bien pueden complementar sus peticiones.

Voces de las afectadas

Acá se consignan las peticiones de las mujeres negras entrevistadas, que se convierten en recomendaciones para el gobierno, están inicialmente acuñadas en la necesidad de que existan programas que reivindicquen su historia como pueblo negro y su historia e importancia como mujeres negras dentro de la colectividad. En palabras de ellas:

“Primero, un programa que se encuentre con su historia. Segundo, la mujer que se encuentre con lo real. Tercero, un programa que proyecte a la mujer afro para el futuro. Eso ayudaría bastante a reparar porque esos programas destacan la importancia de la mujer negra, como mujer negra en su territorio¹.”

“A mí me gustaría que nuestra asociación palenquera buscara sus propias raíces porque las hemos ido perdiendo. No deslumbrarnos por cosas que a la final lo dañan a uno, como la alimentación, por ejemplo, en vez de jugo de guayaba tomamos gaseosa. Tenemos que recuperar como mujeres palenqueras nuestra ancestralidad. Ahí tiene que ir otra línea del enfoque diferencial porque a muchas mujeres se les destruyó la vida al venirse del campo a la ciudad. Muchos hijos son parte hoy día de los grupos o están

¹ María Emérita Ibarbo. Asociación de Mujeres Líderes de Tumaco (ASMUL) y una lideresa social.

mueritos, si nosotras salimos ya de un lugar, ¿Porque tenemos que seguir llorando a nuestros hijos o maridos? Eso lo tiene que asegurar el estado.”²

Es evidente la inconformidad que sienten ante a la poca efectividad de la ley y los numerosos instrumentos que se expiden sin que haya un real cumplimiento. La necesidad primaria, más allá de tener reconocimientos en el papel, es que haya voluntad política de llevarlos a cabo, que correspondan fielmente a las normas y demás reconocimientos que han exigido y ganado las comunidades negras como la Ley 70 de 1993 y en este sentido, los espacios de participación que han sido creados para tales fines sean fortalecidos para que sus objetivos sean reales, efectivos y eficaces.

“Normas hay, derecho tenemos, pero hay cero ejecuciones reales de dichas sentencias. Se ha quedado corto el trabajo. No hay voluntad política del gobierno... Cada norma tiene una institución, pero hay normas que son aparecidas de la otra. Por ejemplo, La ley 1448, el decreto ley 4635, el mismo auto, eso tiene mucha relación. Igual la ley de víctimas 1448, que antes ni la conocían, estaba vinculada con la 387. Hay muchas normas que están en vigor, pero no hay presupuesto. Está bien que este la norma, pero en el tema de aplicabilidad ellos tienen que ponerse de acuerdo para que el presupuesto no se pierda

Ahí está la solución. Todo lo que son normas jurídicas para las mujeres tienen sí o sí que enlazar con las normas de nosotros aquí, las de los afros, obtenida a partir de la ley 70 articulado con el derecho internacional que es la ley 21. Hay que juntar las normas internacionales con la jurisdicción afro articulada con la apropiación del territorio y su identidad. Haciendo esta articulación, se puede concebir un plan de respuesta, de solución. Este plan debe tener la intención de resolver todos los problemas de la mujer victima en el territorio del pacifico.”³

² Helena es la representante legal de la asociación de mujeres palenqueras del Barrio California en Tumaco.

³ María Emérita Ibarbo. Asociación de Mujeres Líderes de Tumaco (ASMUL) y una lideresa social.

Ante la multiplicidad de normas e instituciones en el territorio, la acción con daño se vuelve recurrente por lo que se exige que estas tengan una efectiva articulación interinstitucional que a su vez tengan un enfoque territorial y de género.

“Cada institución debería focalizar en los territorios. Por ejemplo, si el distrito del municipio de Tumaco está compuesto por Consejo comunitario indígena, junta de acción comunal, cada institución agarra cada territorio, otra institución agarra otro territorio, el hecho es que no se crucen las actividades. Hay territorios que han recibido dos veces la misma actividad. Uno va de capacitación en capacitación con el mismo tema. Lo mínimo sería seleccionar la población a la que llegan”.

Vale la pena acotar que la misma participación de la gente se está debilitando porque hay muchos espacios muy parecidos. Un ejemplo es la coexistencia de la Mesa de garantía por los derechos humanos y la mesa de comisión de derechos humanos, también la mesa interétnica (Indígenas y afros) que tiene internamente una mesa de derechos humanos. Eso nos desgasta...”⁴

Frente a los espacios de participación y organización:

“Porque es una manera de organizarnos respetando nuestras ideas sin la intervención de los de los chalecos. Porque los de los chalecos ellos vienen se nos llevan la información y no aparecen. En las organizaciones nosotros podemos pensarnos a nosotros mismos con otras organizaciones. Nosotros queremos salir por nuestra propia cuenta porque ya no creemos en los de los chalecos que vienen de tal u otra institución, dándonos un refrigerio o un almuerzo y chao, si te vi no me acuerdo. En la organización nosotros podemos pensarnos a nosotros mismos y tocar puertas de quien verdaderamente quiera ayudarnos”⁵

⁴ María Emérita Ibarbo. Asociación de Mujeres Líderes de Tumaco (ASMUL) y una lideresa social.

⁵ Helena es la representante legal de la asociación de mujeres palenqueras del Barrio California en Tumaco.

“A las mujeres nos llaman para que hagamos bulto en eventos políticos. Necesitamos participación y que nos integren a la parte política. Aquí hay una mesa municipal de mujeres, la crearon como asociación, pero nomas es el nombre, son las mismas de siempre y el gobierno ni las llama. Entonces, que nos integren a la política participando a nivel equitativo”⁶

Luego se recomienda darle fuerza al derecho de atención psicosocial siempre que vaya acompañada de los derechos del componente de Reparación Integral, ya que enuncian que este es de lo más fuertes y recurrentes en las mujeres negras:

“Aquí cuando usted sale desplazado a nadie les importa el daño psicológico que le quedo a una, a los hijos, etc. A nadie le importa porque ellos no hacen seguimiento. Hacen llenar formatos y decirle a uno que espere a ver qué pasa. Pero aquí el tema no es solo de dinero porque de una u otra manera la gente está sobreviviendo. ¿Dónde están las ayudas del estado? ¡Hey! usted es desplazado, ¿Quiere estudiar? ¿Quiere trabajar? El estado no les apuesta a las ideas de los desplazados. No lo hace, ni lo ha hecho.”⁷

Recomendaciones derivadas de la investigación

En el segundo grupo de recomendaciones tenemos un primer punto relacionado con la protección. Es indispensable que las medidas que se adopten se realicen tomando en cuenta las realidades, vivencias y tradiciones de los pueblos étnicos. Ya que las medidas que actualmente se han entregado a las mujeres negras, carecen de dichas características y al contrario de proteger, aumenta el riesgo de las personas o comunidades que gozan de dichas medidas.

Frente a prevención del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta las causas que lo promueven, es importante que se avance en la

⁶ Helena es la representante legal de la asociación de mujeres palenqueras del Barrio California en Tumaco.

⁷ Helena es la representante legal de la asociación de mujeres palenqueras del Barrio California en Tumaco.

materialización del Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional. Este es un instrumento producto de un arduo ejercicio entre varios actores del gobierno y la sociedad civil en donde se pactaron acciones para subsanar los problemas estructurales del país que son los mismos que han sido causas del desplazamiento forzado contemporáneo.

Teniendo en cuenta la importancia de la participación de la mujer negra desplazada en todas las etapas de una política pública, es imperativo que se mejoren y optimicen los mecanismos de participación para que esta se realice de forma real y efectiva.

Al evidenciar que hay un recurrente inconveniente y barrera de acceso a derechos frente a los funcionarios públicos que ejecutan la política pública de desplazamiento forzado y víctimas. Es menester que la asunción de dichos cargos sean asumidos mediante un concurso de méritos que pueda garantizar los conocimientos técnicos y las capacidades para poder darle continuidad a la ejecución de la política pública, y de esta manera dejar de politizar dichos cargos, atacar la inestabilidad gubernamental presente en estos territorios como Tumaco y directamente contribuir la materialización del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

Aportar desde la reconstrucción de la memoria histórica a los procesos de resistencia que han llevado a cabo las mujeres y organizaciones frente a la exigencia de los derechos vulnerados por las desafortunadas causas y consecuencias que ha dejado el desplazamiento forzado en ellas, cuyas acciones han sido determinantes en la construcción de paz.

Gestionar políticas para las mujeres requiere de un andamiaje institucional dinámico con una articulación multisectorial que aborde las problemáticas desde una visión y puesta en práctica de la interseccionalidad, el enfoque diferencial, el enfoque de derechos y el enfoque territorial, que garanticen eficiencia y eficacia en todas las etapas que existen para llevar a cabo una política pública y en este sentido mejorar la capacidad de respuesta del Estado.

Es necesario que el Estado organice su respuesta interinstitucional y a través del eje transversal Nación-Territorio de la Política Pública de desplazamiento forzado, le hagan frente, desde todas las políticas vigentes para el desplazamiento forzado, la mujer y la paz, a los diez riesgos específicos de desplazamiento forzado que enfrentan las mujeres y las dieciocho facetas de género del desplazamiento forzado que deben enfrentar una vez ocurre el hecho. Una vez el gobierno ponga acciones a estos hallazgos se dará paso a la progresividad de los derechos vulnerados.

Referencias

- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer [ACPEM]. (2012). Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_0446.pdf
- Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia [ANUC]. (2022, 17 de junio). *Unidad para las víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/asociacion-nacional-de-usuarios-campesinos-de-colombia-anuc/14153>
- Botero, A. (2017). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *Opinión pública*, 2(4), 109-116.
- Cano Blandón, L. F. (2015). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2), 435. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>
- Centro de Memoria Histórica (CNMH - UARIV). (2015). *Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Cohen, R., y Deng, F. M. (2008). *Orígenes y desafíos*. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/9668/1/RMF_Espec_2008_02.pdf
- Colombia alcanzó tasa récord de desplazamiento. (2003, Abril 29). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1033925>
- Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR]. (2012). Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-003-0321.pdf>

Comisión de la Verdad. (2022). *El pacto de Chicoral*.

<https://www.comisiondelaverdad.co/el-pacto-de-chicoral-la-contrarreforma>

Concejo Municipal de Tumaco. (2017). *Tumaco para todos en los caminos de la paz*.

https://sanandresdetumaconarino.micolombiadigital.gov.co/sites/sananandresdetumaconarino/content/files/000001/26_acuerdo-008-pdm-20172019.pdf

Consejo noruego para refugiados. (2022). *Enfoque de género*.

<https://nrc.org.co/enfoque-de-genero/>

Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (CODHES), y UNICEF Colombia (Eds.). (1999). *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. CODHES: UNICEF-Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C646, 2001. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Junio 20 de 2001).

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1997. (M.P. Alejandro Martínez Caballero: Mayo 5 de 1997).

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. Sentencia T-327 de 2001. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: Marzo 26 de 2001).

Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Cordoba Triviño: Octubre 10 de 2001).

Corte Constitucional, La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Agosto 01 de 2002).

Corte Constitucional, La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-722 de 2003. (M.P. Álvaro Tafur Galvis: Agosto 20 de 2003).

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional.
Sentencia T-772 de 2003. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa:
Septiembre 4 de 2003).

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 176 de 2005. (M.P. Dr.
Manuel José Cepeda Espinosa: Agosto 29 de 2005).

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 177 de 2005. (M.P. Dr.
Manuel José Cepeda Espinosa: Agosto 29 de 2005).

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 178 de 2005. (M.P. Dr.
Manuel José Cepeda Espinosa: Agosto 29 de 2005).

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-025 de 2004.
(M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Enero 22 de 2004)

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 218 de 2006. (M.P.
Manuel José Cepeda Espinosa: Agosto 11 de 2006).

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 333 de 2006. (M.P.
Manuel José Cepeda Espinosa: Noviembre 27 de 2006).

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. Auto 256 de 2007. (M.P.
Humberto Antonio Sierra Porto: Septiembre de 2007).

Corte Constitucional, Salsa Segunda de Revisión. Auto 092 de 2008. (M.P.
Manuel José Cepeda Espinosa; Abril 14 de 2008).

Corte Constitucional, Salsa Segunda de Revisión. Auto 093 de 2008. (M.P.
Manuel José Cepeda Espinosa; Abril 14 de 2008).

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 237 de 2008. (M.P.
Manuel José Cepeda Espinosa. Septiembre 19 de 2008).

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 251 de 2008. (M.P.
Manuel José Cepeda Espinosa. Octubre 6 de 2008).

Corte Constitucional, Salsa Segunda de Revisión. Auto 004 de 2009. (M.P.
Manuel José Cepeda Espinosa; Enero 26 de 2009).

Corte Constitucional, Salsa Segunda de Revisión. Auto 005 de 2009. (M.P.
Manuel José Cepeda Espinosa; Enero 26 de 2009).

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 008 de 2009. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Enero 26 de 2009).

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. Auto 119 de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Junio 24 de 2013).

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. Auto 073 de 2014. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Marzo 27 de 2014).

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 del 2004. Auto 373 de 2016. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Agosto 23 de 2016).

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 del 2004. Auto 266 de 2017. (M.P. Gloria Stella Ortiz Hurtado: Junio 12 de 2017).

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 331 de 2019. (M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado: Junio 20 de 2019).

Decreto 1293 de 1978, Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados. Septiembre 6 de 1978.

Decreto 976 de 1997, Por el cual se reglamenta el artículo 70 del Decreto-ley 919 de 1989. Abril 7 de 1997.

Decreto 173 de 1998, Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Enero 26 de 1998.

Decreto 250, 2005, Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Febrero 7 de 2005.

Decreto 4800 de 2011, Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Diciembre 20 de 2011.

Decreto-ley 4635 de 2011, Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Diciembre 09 de 2011.

Decreto 4912 de 2011, Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. Diciembre 26 de 2011.

Decreto 750 de 2012, Por el cual se reglamenta la administración del fondo de ahorro y estabilización del sistema general de regalías. Abril 16 de 2012.

Decreto 1725 de 2012, Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011. Agosto 16 de 2012.

Decreto 1377 de 2014, Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones. Julio 22 de 2014.

Decreto 2460 de 2015, Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Diciembre 17 de 2015.

Defensoría del Pueblo. (2016). Problemática humanitaria en la Región Pacífica colombiana - subregión nariñense.

file:///E:/Users/DELL/Downloads/Problematica_humanitaria_en_la_Region_Pacifica_colombiana_-_subregion_narinense_(2).pdf

- Deng, F. M. (2002). Grupos e individuos específicos, éxodos en masa y personas desplazadas. *Informe del representante del secretario general sobre los desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución, 56.*
- Departamento Nacional de Planeación. (1995, 13 de septiembre). *Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia* (Documento Conpes 2804). Bogotá, Colombia: DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2804.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011, 1 de diciembre). *Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011* (Documento Conpes 3712). Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012, 30 de mayo). *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas* (Documento Conpes 3726). Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Anexo 3 Documento Conpes 3726. Diagnóstico población víctima del conflicto armado en el municipio de Cartago, Valle del Cauca*. <https://cartago.gov.co/wp-content/uploads/2018/10/ANEXO-3.-DIAGNOSTICO-POBLACION-VICTIMA-DEL-CONFLICTO-ARMADO-PDM-TPC.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Guía Metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013, 12 de marzo). *Equidad para las mujeres* (Documento Conpes Social 161). Bogotá, Colombia: DNP.

- Droege, c. (2008). Progresos en la protección jurídica de los desplazados internos.
https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/9670/1/RMF_Espec_2008_04.pdf
- Gómez Isaza, M. C. (2006). *La historia del estado social de derecho*.
<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/2272>
- Guzmán, G., Borda, O. F., y Luna, E. U. (2019). *La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social*. Ediciones Tercer Mundo.
- Hoyos Botero, C. (2000). Un modelo para investigación documental.
Medellín: Señal Editora.
- Jimenez-Damary, C. (2018). *Prólogo: El 20º aniversario de los Principios Rectores: Fomentar la solidaridad, forjar el compromiso*.
- Kirk, R. (1993). *Feeding the Tiger: Colombia's Internally Displaced People*.
US Committee for Refugees.
- La Silla Vacía. (2011, junio 26). *Los líderes de tierras que temen terminar como Ana Fabricia Córdoba*. La Silla Vacía.
<https://archivo.lasillavacia.com/historia/los-lideres-de-tierras-que-temen-terminar-como-ana-fabricia-cordoba-25339>
- Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. (1991). DO: 39720
- Ley 387 de 1997, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. (1997). DO: 43091
- Ley 418 de 1997, Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. (1997). DO: 43201

- Ley 782 de 2002, Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones (2002). DO: 45043
- Ley 1090 de 2006, Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Psicología, se dicta el Código Deontológico y Bioético y otras disposiciones (2006). DO: 46.383
- Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones (2011). DO: 48096
- Nicolau, I., y Pagot, A. (2018). *Leyes y políticas sobre desplazamiento interno: Su adopción en el mundo y sus lagunas*.
- Organización de Naciones Unidas. (1977)
- Páez, N. A. R. (2012). La doctrina del estado de cosas inconstitucional en Colombia: Novedades del neoconstitucionalismo y “la inconstitucionalidad de la realidad”. *Revista Derecho Público Iberoamericano*, 1, 243–264.
- Pavajeau, J. F. N. (1999). Las migraciones forzadas de población, por la violencia, en Colombia: Una historia de éxodos, miedo, terror y pobreza. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/58728>
- Pérez, L. (2008). Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno. *Migraciones forzadas*, 1(1), p. 1-40.
- Quinche-Ramírez, M. F., y Rivera-Rugeles, J. C. (2010). *El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos*. 25.
- Registro Nacional de Información (RNI). (2022). *Reportes | Unidad para las Víctimas*.
<https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/enfoqueDiferencial>
- Revista Migraciones Forzadas. (2008). *Logros, desafíos y recomendaciones*.
<http://hdl.handle.net/10045/9669>

- Robles, J. (2021) Enfoque diferencial. Origen y alcances. Ministerio de Salud y Protección social.
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/enfoque-diferencial-origen-alcances.pdf>
- Roldán, M. (2003). *A sangre y fuego: La violencia en Antioquia, Colombia, 1946-1953*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia : Fundación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Aurora Bogotá.
- Salamanca, J. (2015). *II seminario nacional de investigación académica*.
https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/4memo/memo_semNaL_actualizaAcademica02.html
- Segura, C. (2012). El diagnóstico de Harvard para la Unidad de Víctimas. *El Espectador*
- Urbano, G. (2007). El enfoque etnometodológico en la investigación científica. *Liberabit*, 13(13), p. 89-93.
- Verdad Abierta. (2010, Abril 26). Documentos exclusivos: Así se fraguó el acuerdo de paz con los “paras”. *VerdadAbierta.com*.
<https://verdadabierta.com/documentos-exclusivos-asi-se-fraguo-el-acuerdo-de-paz-con-los-paras/>
- Weaver, R. L. (2004). The rise and decline of structural remedies. *San Diego L. Rev.*, 41, 1617.

Anexos

Anexo 1. Revisión documental histórica del componente de Prevención y Protección en la Política Pública de Desplazamiento Forzado

La formulación de documentos que contuvieran políticas públicas para atender la situación de desplazamiento forzado en Colombia inicia con la expedición del CONPES 2894 de 1995, cuya vigencia estuvo programada para los años 1996-1998. Este documento hizo parte de la estrategia de dicho gobierno y su política de promoción y protección de los derechos humanos. En él se reconoce manera “coyuntural, deficiente y dispersa” (DPN, 1995, p. 4) en que el Estado había abordado al desplazamiento forzado hasta esa fecha. Por lo tanto se propusieron como objetivos: 1) atender integralmente a la población víctima; 2) neutralizar y mitigar los efectos y dinámicas que provoca el desplazamiento. Cabe mencionar que este CONPES incluye por primera vez el concepto de desplazado interno, resultado de la misión en situ de la Consulta Permanente para el Desplazamiento Forzado en las Américas en 1994, clave en el desarrollo internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado y el desarrollo legal un año después en Colombia, con la promulgación de la Ley 387 de 1997.

El segundo objetivo de la política pública es la prevención y protección de la población desplazada. Para lograrlo, el gobierno propuso la Estrategia de Prevención compuesta por dos programas. La conformación de un Sistema de Información y Alerta Temprana, y un “Sistema de Respuestas Institucionales” (DPN, 1995, p. 7).

El Sistema de Información y Alerta Temprana, se concibe con el propósito de tener una visión regional de los conflictos, diagnosticar las causas del desplazamiento y poner en marcha un sistema de información que permitirá “identificar riesgos, evaluar la magnitud del problema, tomar medidas inmediatas y formular alternativas de solución a los conflictos” (DPN, 1995, p. 7). Para lograr dichos propósitos, indicaba cuatro acciones:

rotar información entre diferentes actores, civiles, religiosos, humanitarios etc.; ejecutar un plan de inducción para la alerta; crear un registro censal de hechos y ampliar la cobertura de telecomunicaciones (DPN, 1995).

El programa de Respuesta Institucional proponía dos acciones: primero, promover consejos de seguridad regionales y municipales, consejos de seguridad comunitarios y la creación de grupos de trabajo para prevenir y anticipar riesgos que puedan generar desplazamientos. Segundo, diseñar un plan de difusión dirigido a la comunidad en general —incluidas autoridades civiles y militares— sobre el derecho internacional humanitario, específicamente el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II de 1977 (DPN, 1995, p. 9), que, dicho en términos generales, establece el trato humanitario a “quienes no participen de las hostilidades o quienes caigan en poder del adversario, así como la prohibición de atentados contra la vida, las mutilaciones, toma de rehenes, tortura, entre otros” (ONU, 1977, Artículo 3).

El componente de protección se abordó desde la Estrategia de Atención Inmediata. Sin embargo, su desarrollo es muy general y no contempla acciones específicas más allá de indicar que se preverán medidas adicionales tendientes a neutralizar las circunstancias que causaron el desplazamiento y minimizar los riesgos contra la vida, la integridad personal y la pérdida de bienes patrimoniales a los que puede quedar expuesta la población desplazada. Por último, enunciaba que siempre que persistiera la situación de emergencia y los riesgos anteriormente narrados, se crearían equipos interinstitucionales con delegados del ministerio público, fuerza pública, fiscalía y la consejería presidencial de derechos humanos (DPN, 1995, p. 10).

Creó el Consejo Nacional para la Población desplazada por la Violencia (CNAPDV) que sería asesorado por el Departamento Nacional de Planeación. y asigna la responsabilidad a la Unidad Administrativa Especial para la protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior para

que apoyado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, tuvieran “la responsabilidad de garantizar la coordinación interinstitucional, la ejecución del CONPES y las demás políticas que definiera el CNAPDV” (DPN, 1995, p. 17-18). Por último, recomendó a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos para que, junto con el Ministerio del Interior, promoviera ante el Congreso una legislación que reconociera y protegiera jurídicamente a la población desplazada (DPN, 1995).

En mayo de 1997, en un acto denominado *Renovación del compromiso con la población desplazada*, el Gobierno expide el CONPES 2904. Indica el gobierno que, producto de una evaluación al CONPES anterior, se necesita adecuar y actualizar las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación (DPN, 1997, p. 4), debido a dificultades de gestión y coordinación interinstitucional, información y financiación del programa planteado, en dos situaciones.

La primera, el bajo compromiso de las entidades involucradas y la demora en reestructuración del Ministerio del Interior, que imposibilitó la articulación integral. Y la segunda, el aplazamiento de acciones de prevención y enfoque casi que exclusivo de la Unidad Administrativa en torno a la atención de emergencia. Esta última situación se constató al ver los niveles de ejecución de, donde la estrategia de atención de emergencia tenía el 83%, la de prevención el 3% y la de generación de ingresos, retornos y reubicación tenía el 14% (DPN, 1997, p. 5).

Dadas estas circunstancias y con el ánimo de subsanar las deficiencias encontradas, el Gobierno creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia como instancia gerencial de alto nivel constituida por la presidencia y entidades públicas y privadas en todos los niveles territoriales, es decir, nacionales, departamentales, municipales y distritales. La principal responsabilidad sería ejecutar de forma coordinada y articulada el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada descrito en DNP (1995). Adicional a dicha responsabilidad, se planteó que este

Sistema debería promover la conformación de comités territoriales que facilitaran atender población en el nivel local y ordenaba que su accionar debía “estar orientado preferiblemente hacia los objetivos de prevención y retorno voluntario” (DPN, 1997, p. 10).

Para articular las instancias institucionales en el nuevo Sistema Nacional, se propuso diseñar un Plan Nacional de Atención, crear el Sistema Nacional de Información sobre Población desplazada (RNI) y un fondo nacional para atender dicha población. La responsabilidad del diseño del Plan recaía en la Consejería Presidencial junto con las entidades que conforman el Sistema Nacional (DPN, 1997, p. 12).

El documento recomendó ciertas acciones que el plan debía incluir. La prevención y superación de causas, como lo que hoy llamaríamos *garantías de no repetición*, eran dos de las principales acciones que debía contener dicho plan; vuelve a recomendar la promoción de una Ley ante el congreso de la República y ordena el tiempo límite para la creación del Plan Nacional, para lo que da un término no mayor de tres meses (DPN, 1997).

Un par de meses después se promulga en el país la Ley 387 de 1997 en donde se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, dando sustento legal a las acciones que hasta el momento habían emanado los CONPES antes mencionados. En el componente específico de prevención y protección asigna responsabilidades adicionales a los comités municipales, tales como orientaciones jurídicas a las comunidades en riesgo, y prevención de los procesos embrionarios de desplazamiento forzado a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos (Ley 397, 1997). Adicional, esta disposición desarrolla una sección exclusiva para prevenir el desplazamiento forzado, compuesta por un artículo con cinco medidas y un párrafo, que transcribo textualmente:

Artículo 14.— De la Prevención. Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional Adoptará, entre otras, las siguientes medidas:

1. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
2. Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación.
3. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada.
4. Diseñar y ejecutar un plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario, y
5. Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.

Parágrafo. La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, deberá concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado (Ley 397, 1997, p. 6-7).

El documento asignó al ministerio público la guarda y promoción de los DDHH y DIH de la población desplazada, así como el deber de las autoridades municipales de comunicar de forma inmediata al ministerio público el conocimiento de hechos de desplazamiento o las posibilidades de que ocurran (Ley 397, 1997, p. 10). Por último, frente a la protección de las personas desplazadas, asigna la responsabilidad a La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de evaluar el riesgo en “estrecha colaboración con el Ministerio

Público, la Iglesia y las Organizaciones No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión” y asignar medidas de acuerdo a lo que estipule el Plan Nacional de Atención integral a la población desplazada (Ley 397, 1997, Artículo 29) cuyo plazo de expedición dado por la Ley fue de seis meses (Ley 397, 1997, Artículo 9).

Ocho meses después, se expidió el Plan Nacional de Atención integral a la población desplazada, a través del Decreto 173 de 1998. Aquel planteó llevar a cabo los objetivos de la Ley 387 de 1997 relacionados con: 1) Elaboración de diagnósticos y causas del desplazamiento forzado y 2) Formulación de Estrategias del Plan Nacional, dentro de las que se encuentra en primera medida, la Estrategia de Prevención (Decreto 173, 1998). El concepto que aquí se presenta, acuña lo desarrollado en los instrumentos anteriores y agrega un par de ideas, esto es: conjunto de programas, proyectos y acciones que ejecutará el Gobierno en coordinación con la sociedad civil con el propósito de desarticular o neutralizar acciones de actores armados y procesos que generen desplazamiento forzado y presentar alternativas eficaces de protección a los derechos a la vida, integridad, y libertad de la población (Decreto 173, 1998, p. 4). Este concepto también comprende la promoción de DDHH y DIH.

Las líneas de acción que dispuso el decreto 173 de 1998 para materializar el concepto de prevención son:

- a) Acciones políticas: propiciar una cultura preventiva del desplazamiento a través de los planes de desarrollo y programas sociales nacionales con el objetivo de lograr un desarrollo social sostenible, fortalecer iniciativas sociales o institucionales de paz, auspiciar acciones que desarrollen procesos de distensión entre las partes en conflicto y posibiliten acuerdos especiales con el objetivo de garantizar la protección de la población.
- b) Acciones de comunicación: sensibilización a autoridades locales, líderes sociales y comunitarios, actores del conflicto y población civil

en general sobre el respeto de los derechos humanos, la problemática del desplazamiento forzado y la obligación de aplicar normas humanitarias, a través de acciones de difusión por medios masivos de comunicación radial, visual etc.

- c) Acciones pedagógicas: formación, capacitación, realización de foros, cabildos por la paz y producción de material didáctico de apoyo a través del sistema de educación formal y no formal sobre las temáticas de DDHH, DIH, resolución de conflictos, el desplazamiento forzado y el reconocimiento y respeto por la diferencia. Dirigidos a la población nombrada en el literal anterior.
- d) Acciones de investigación: generar estudios con enfoque diferencial que permitan identificar factores y actores violentos que causan desplazamiento forzado; precisar la dimensión cualitativa y cuantitativa local y regional, áreas de influencia, dinámicas y contexto sociopolítico regional, con el objetivo de identificar zonas y poblaciones en riesgo; y, fortalecer la Red Nacional de Información (RNI) y el Observatorio del Desplazamiento que contribuya al logro de acciones preventivas y de atención.
- e) Acciones de distensión: creación de espacios para el diálogo, la concertación y el uso de mecanismos alternativos de solución de problemas para lograr acuerdos de convivencia pacífica y de cumplimiento total o parcial entre las partes de las normas del DIH.
- f) Acciones de protección: diseño de acciones con el objetivo de minimizar riesgos contra la vida, integridad personal y bienes patrimoniales de la población que esté expuesta a fenómenos de violencia que generan desplazamientos forzados (Decreto 173 de 1998, p. 3-5).

El decreto resalta que las acciones contempladas en el decreto son indicativas y que es deber de las entidades responsables “diseñar y ejecutar con enfoque territorial y diferencial, los planes, programas, proyectos y

acciones que presenta el Plan” (Decreto 173, 1998, p. 16). A pesar de que el decreto cumple con la orden emanada de la Ley 387 de 1997 de elaborar un Plan Nacional de Atención a la población desplazada, no evidencia una proyección presupuestal para llevarlo a cabo, lo que en primera medida supone un vacío para llevar a buen término su materialización.

En el cambio de mandato presidencial, se designó la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Decreto 489, 1999). Esta entidad propuso un Plan Estratégico (RSS, 1999) con lineamientos generales para el manejo del desplazamiento interno forzado por el conflicto armado en el periodo 2000-2002. Este Plan también tenía propósitos relacionados con el fortalecimiento de la RSS y el impulso para aprobar un CONPES (RSS, 1999) que fue la base para aprobar una nueva política pública y que reconoció por primera vez la necesidad de aunar esfuerzos con otras iniciativas de tipo estructural, como las políticas para la construcción de paz cuyos instrumentos para materializarse serían el Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz* y el *Plan Colombia*, ya que el fenómeno del desplazamiento forzado, excedía la capacidad de la RSS (1999).

El programa de prevención y protección de la RSS incluyó seis estrategias:

De la Prevención

Estrategia 1: Promover la paz cotidiana y la seguridad basada en la prevención y la autorregulación social.

Proyectos y Acciones:

1. Implementar observatorios sociales locales, en simultaneo con el Sistema de Alertas Tempranas, en los municipios de mayor riesgo.
2. Promover experiencias de gestión de pactos humanitarios para proteger a la población civil de los efectos del combate armado.
3. Crear programas de cualificación de las estrategias y medios de comunicación popular.
4. Fomentar redes comunitarias de mediación y justicia, capacitando para su

puesta en marcha a organizaciones comunitarias de municipios en situación de riesgo. 5. Realizar programas de sensibilización y capacitación en gestión de modelos de autorregulación comunitaria en municipios en situación de riesgo.

Estrategia 2: Presencia Internacional: establecer presencia física de la comunidad internacional para la preservación de los derechos humanos y el restablecimiento de la ley en las áreas que se encuentran en riesgo de desplazamiento forzado, y en aquellas donde la PD ha retornado o haya sido reubicada y en las cuales persista la amenaza.

Proyectos y Acciones:

1. Realizar un programa que garantice la presencia continua de un grupo (rotativo) de 30 delegados de organizaciones internacionales durante tres años, en las zonas de riesgo.

Estrategia 3: Comunicación. Difundir el respeto por los DDHH, el DIH y los principios rectores de DF; sensibilización comunitaria para la prevención sobre los efectos del DF; alternativas de organización comunitaria para enfrentarlo y prevenirlo y, difusión de experiencias exitosas de las comunidades de paz.

Estrategia 4: Control preventivo. Definir los canales de comunicación más ágiles para coordinar con organismos responsables la protección y la seguridad, con base en la información que proporcione la Red Nacional de Información a través del componente de Alertas Tempranas; previa verificación de la misma por la Defensoría del Pueblo y el Comité de Análisis. Las autoridades militares definirán los mecanismos e impartirán instrucciones a las distintas jurisdicciones para la intervención oportuna y efectiva.

Estrategia 5: Fortalecimiento de la capacidad local en municipios expulsores y receptores:

Proyectos y acciones:

1. Estudios de factibilidad y formulación de proyectos de desarrollo local integral en los municipios en situación de mayor riesgo, con el fin de

someterlos a solicitud de apoyo financiero al Fondo para la paz y/o a entidades crediticias internacionales tales como Banco Mundial; BID, etc.

De la protección

Estrategia 6: Protección antes, durante y después del desplazamiento:

Proyectos y acciones:

1. Antes del desplazamiento (protección preventiva): poner en marcha las estrategias de la paz cotidiana y la seguridad basada en la prevención y la autorregulación social. 2. En caso de que se dificulte garantizar las condiciones de seguridad de la PD en su lugar de origen, la RSS coordinará con las organizaciones internacionales de apoyo el procedimiento para el traslado de la población a un asentamiento temporal con el fin protegerla en los términos definidos por el componente de atención humanitaria.

Posterior a este Plan Estratégico, se cumple uno de sus propósitos al aprobarse el CONPES 3057 de 1999. Allí hay un Plan de Acción Integral, con los siguientes objetivos: a) enfrentar las causas estructurales del fenómeno del desplazamiento, b) trascender el tradicional enfoque asistencialista y de emergencia, c) fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas, d) diseñar y ejecutar las acciones bajo un enfoque poblacional y territorial y, e) involucrar a la sociedad civil y al sector privado en la ejecución de acciones.

Así las cosas, la Política de Atención y Prevención del Desplazamiento Forzado del Plan de Acción Integral se circunscribe dentro de las estrategias para la paz, prosperidad económica y social y el fortalecimiento del Estado en términos de seguridad y justicia contenidas en el Plan Colombia. Dado que el conflicto armado es causa del desplazamiento forzado, la política de atención y prevención del desplazamiento forzado debe asociarse con la política pública para la promoción y el respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, como lo había sugerido la RSS.

La puesta en marcha de estos instrumentos propuestos por Andrés Pastrana y la consecución de los propósitos enunciados, en palabras del gobierno, “hacen efectivo el compromiso del gobierno de promover el respeto

y cumplimiento de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” (DPN, 1999, p. 4).

Si bien el documento planteó la búsqueda de la Paz a través del diálogo, también propuso fortalecer las fuerzas armadas a través de dotación y técnica. Se trató de las principales estrategias del mandato de Andrés Pastrana que no favorecieron a la población víctima de desplazamiento forzado o en riesgo, y en específico, a las mujeres negras de Tumaco.

El diagnóstico del documento evidencia algunas falencias presentadas en los CONPES que le anteceden, relacionadas con la dispersión de responsabilidades entre las instituciones públicas, ausencia de un sistema de seguimiento e indicadores de gestión, dispersión en el sistema de información, deficiencias en el registro de población desplazada y ausencia de un mecanismo de Alertas Tempranas para prevenir el desplazamiento o preparar y movilizar a la población en riesgo (DPN, 1999).

El Plan de Acción Integral se organizó en torno a componentes. Por primera vez *protección* se planteó como componente autónomo al de prevención, que se organizó a partir de cuatro estrategias:

1) Seguridad: a) proveerla a los municipios de mayor riesgo, a través de la FFPP, mediante un mecanismo operativo establecido a partir de alertas tempranas; b) definir mecanismos de acción a corto plazo para la proteger la población e inducción a las jurisdicciones en riesgo de acuerdo con la información de la defensoría del pueblo y el ministerio del interior; c) promover un grupo élite humanitario a cargo de la Policía con función exclusiva de proteger la población desplazada.

2) Fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores. Para los municipios expulsores se propone apoyo de la RSS a las autoridades locales para promover y gestionar comités municipales, distritales y departamentales con funciones preventivas como establecer acuerdos con la Cruz Roja y el CICR para capacitar a la FFPP sobre prevención del

desplazamiento forzado, DDHH y DIH. Para los municipios receptores se propusieron tres acciones: a) conformar unidades de atención y orientación (UAO) para la población desplazada; b) coordinar entre la RSS, el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo para crear programas que fortalezcan el sistema judicial, y fortalecer las personerías municipales para mejorar la confianza de la población en las instituciones del Estado. c) poner en marcha sistemas de comunicación entre las instituciones locales y la población, como el sistema de alertas tempranas, para que, con base en esto, mover la respuesta de seguridad a las zonas de riesgo con el ánimo de disminuir las tensiones y evitar el desplazamiento forzado.

3) Promover la paz cotidiana y la seguridad a través del fortalecimiento y promoción de organizaciones regionales y locales para prevenir factores de violencia cotidiana. Dicho fortalecimiento se planteó a partir de las siguientes acciones: a) observatorios locales, articulados al Sistema de Alertas Tempranas; b) programas demostrativos basados en medios de comunicación popular; 3) redes comunitarias de mediación y justicia. 4. Programas de promoción de modelos de control social en comunidades.

4) Comunicaciones para la Prevención: ejecución de una estrategia de para difundir los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, encaminada a: a) alertar y hacer conscientes a las comunidades sobre los efectos del desplazamiento forzado y sobre las alternativas de organización comunitaria para prevenirlo, enfrentarlo y reaccionar en forma organizada; b) difundir experiencias exitosas de sensibilización y control social; c) articular la acción de denuncia de las comunidades al sistema de alertas tempranas para la prevención.

El CONPES dispuso acciones de protección para actuar durante y posterior al desplazamiento. Durante el desplazamiento indicaba que los comités municipales y departamentales serían los encargados de evaluar la situación en el lugar de asentamiento temporal; que la defensoría del pueblo, la administración municipal y el Ministerio del Interior deberían disponer de

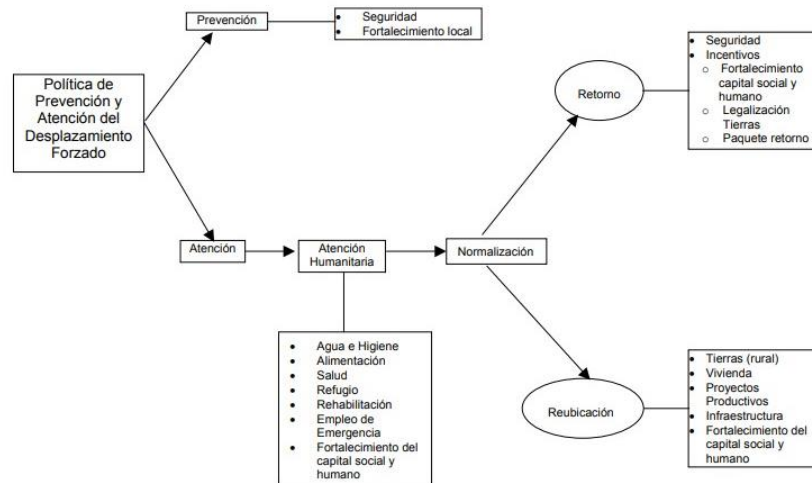
un dispositivo de seguridad que garantizara la vida e integridad de la población desplazada. Después del desplazamiento, la protección estaría orientada a garantizar que el hecho no volviera a ocurrir y buscar condiciones para el retorno de la población.

Adicional a lo anterior, dispuso por primera vez acciones de protección para líderes de la población desplazada, que consistirían en la inclusión de estas personas en los programas de protección de derechos humanos del Gobierno, quien, apoyado en organizaciones internacionales y de acuerdo con los términos definidos dentro del componente de atención humanitaria, realizarían traslados temporales para protegerlos (DPN, 1999).

Al final, el CONPES (DPN, 1999) enuncia unas acciones complementarias relacionadas con el fortalecimiento del marco institucional y los sistemas de información. Frente a los sistemas de información, que es donde encontramos acciones adicionales de prevención, tenemos cuatro puntos, siendo el punto tres el de nuestro interés, relacionado con el sistema de alertas tempranas, en el que se dispone, que este sistema sería coordinado por la Defensoría del Pueblo, quien podría retroalimentarse de información de fuentes verificables— persona natural o jurídica, nacional e internacional— y con base al análisis de dicha información, citar un comité conformado por delegados de entidades estatales, ONGs, agencias internacionales y la fuerza pública cuando fuera el caso, para definir acciones a seguir e informar a las entidades responsables de actuar frente a las situaciones que se presenten.

Figura 1.

Esquema plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento.



Nota: el plan cubre los derechos fundamentales que la Corte Constitucional y las leyes consideraron imperantes proteger. Cada segmento del plan los materializa por etapas. Fuente: Departamento Nacional de Planeación (1999).

A manera de conclusión, el CONPES 3057 no adopta en su totalidad la propuesta de la RSS presentándose de esta forma una propuesta de intervención con acciones más generales frente al componente de prevención y protección, mientras que la RSS planteaba proyectos y acciones más específicos frente a cada estrategia. Se conservan unas líneas gruesas de intervención y se agrega la estrategia de seguridad.

Posterior a estos instrumentos se reglamenta la Ley 387 de 1997 y entre otras cosas, se crean los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral de la población desplazada, a quienes se les ordena las siguientes responsabilidades en torno a la prevención:

Funciones de los Comités en Prevención del Desplazamiento Forzado. Son funciones preventivas de los Comités en materia de desplazamiento forzado, entre otras, las siguientes:

1. Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento.

2. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
3. Promover e impulsar sistemas de alerta temprana en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
4. Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento.
5. Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento.
6. Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, departamentales y locales competentes, para la atención oportuna y prevención o atención a situaciones susceptibles de generar un desplazamiento.
7. Contribuir al fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, a partir de la puesta en marcha de los programas de desarrollo social adelantados por el Estado o la participación en los mismos (Ley 387, 1997, Artículo 32).

El decreto 2007 de 2001 reglamenta aspectos de la Ley 387 de 1997. Él asigna una nueva responsabilidad a los comités, relacionadas con la prevención y la protección de actos arbitrarios contra la vida, integridad y bienes patrimoniales de la población víctima de desplazamiento forzado. Ordena declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia mediante acto motivado; informar a la oficina de registro de instrumentos públicos los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren resultar afectados por tales situaciones; y solicitar al INCORA “abstenerse de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo o de desplazamiento forzado” (Decreto 2007, 2001, p. 1-2).

A pesar de promulgar los documentos analizados, la poca efectividad y consecución de objetivos generaron numerosas demandas que llevaron a

la Corte Constitucional a unificar su criterio sobre el desplazamiento forzado y algunas falencias de la política pública diseñada para atenderlo. Es la génesis de la sentencia SU-1150 de 2000, donde el desplazamiento forzado se considera emergencia social; se evidencia la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de la población desplazada y dispone que el presidente debe determinar la responsabilidad de las entidades encargadas, y en sintonía, establecer una fórmula que evite la descoordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población.

A partir de este pronunciamiento se expide el decreto 3115 de 2001, que contiene la distribución presupuestal por sectores para cumplir el CONPES 3057 de 1991. Hasta el momento, la asignación de recursos se había supeditado a la demanda de proyectos formulados, el acceso de la población a algunos programas nacionales era restrictivos y los recursos dispuestos eran insuficientes.

Aunque a simple vista pareciera no referirse a los componentes de prevención y protección, un cuadro del decreto evidencia el presupuesto asignado:

Tabla 2.

Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Distribución de Recursos por programas y proyectos generales y específicos 2001 - 2002 (millones de pesos)

ENTIDAD	1995-2000	2001	2002
PRESIDENCIA	52.912	73.900	70.521
<i>Fondo de Inversiones para la Paz¹</i>	11.562	47.400	45.233
<i>Red de Solidaridad Social</i>	41.350	26.500	25.288
MINISTERIO DEL INTERIOR	14.502	50	48
FINDETER		9.000	8.588
BANCO AGRARIO		7.000	20.000
INCORA	32.975	1.705	2.000
DRI		7.000	14.314
SENA		10.000	9.543
MINISTERIO DE SALUD	37.837	8.748	9.212
ICBF	693	2.553	2.655
MINISTERIO DE DESARROLLO		2.000	1.909
MINISTERIO DE EDUCACION		2.141	2.569
INURBE²		20.000	19.085
OTROS³		1.630	1.555
TOTAL	138.919	145.727	161.999

Nota: para los años 2001 y 2002 es de \$145.727 millones y \$161.999 millones respectivamente. Se puede inferir que las tres entidades que más carga tienen en prevención y protección — Ministerio del Interior, RSS y Defensoría del Pueblo— recibieron tan solo el 19% en 2001 y 16% en 2002. Esta inferencia es solo una aproximación a la destinación de recursos para Prevención y Protección, ya que estas entidades tienen responsabilidades en otros componentes. Además, el presupuesto para Defensoría del Pueblo es compartido con otras tres entidades. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2001

La exposición de este CONPES contribuye al análisis desde varios enfoques —incluido el presupuestal— del esfuerzo gubernamental en función de cumplir con los objetivos de los componentes de prevención y protección y de la política pública de desplazamiento forzado en general. Por otro lado, refleja el vacío presupuestal posterior a su vigencia en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, pues solo hasta el 2005 volvemos a tener nuevos instrumentos de Política Pública de Desplazamiento Forzado. Precisamente ese vacío presupuestal, que junto con la vulneración masiva y generalizada de DDHH; la omisión de autoridades en el cumplimiento de funciones; la adopción de prácticas inconstitucionales como la acción de tutela para la exigencia de derechos y la necesidad de comprometer varias entidades en la respuesta al fenómeno de desplazamiento entre otras, las que llevaron a la

Corte Constitucional a la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en el país respecto al desplazamiento forzado.

En este escenario, surgen dos documentos, el Decreto 250 de 2005 que expide el *Plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia y otras disposiciones*, y el CONPES 3400 de 2005 que fija metas y prioriza presupuestos para materializar dicho Decreto. Estos documentos proponen una política pública con enfoque matricial, que ya no se organice por componentes, sino en fases (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica) en torno a las siguientes líneas:

- Acciones Humanitarias: atender y asegurar necesidades básicas para prevenir o minimizar las causas y efectos del desplazamiento.
- Desarrollo Económico Local: fomentar iniciativas de emprendimiento para proporcionar atracción y cohesión alrededor del trabajo en los territorios vulnerables o vulnerados.
- Gestión Social: promover procesos colectivos de organización y participación comunitaria en pro de mejorar la calidad de vida, el ejercicio de derechos y deberes, y la corresponsabilidad de la sociedad.
- Hábitat: mejorar las condiciones de vida a través de proyectos habitacionales con apoyo de comités departamentales, municipales y distritales, en conjunto con programas de vivienda de interés social (Decreto 250 de 2005).

La fase de prevención y protección se construye a partir de las líneas estratégicas ya enunciadas. Empero, la estrategia de Hábitat no se desarrolla para los temas de prevención, sino que se toma como aprovisionamiento básico dentro de las acciones humanitarias para población en riesgo de desplazamiento. A cambio del tema específico del Hábitat, se incluye una estrategia de seguridad alimentaria. Las acciones de protección se toman en conjunto con acciones de seguridad y se presentan de forma transversal a la

fase, encaminadas a proteger la vida, integridad, libertad personal y los bienes patrimoniales.

Acciones humanitarias

Acciones preventivas de protección.

Fortalecimiento de la administración civil: el objetivo será la promoción y aplicación de los DDHH y el DIH y del ejercicio legítimo de gobernabilidad de las autoridades locales y nacionales a través de cuatro componentes:

1. Afianzamiento de control territorial por parte de la fuerza pública y mejoramiento de los mecanismos operativos establecidos para responder oportunamente a los informes de riesgo.
2. Apoyar las administraciones locales y regionales en la aplicación de la política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario a través de los programas de descentralización de la política de derechos humanos.
3. Proteger la población en zonas de frontera para minimizar el riesgo de desplazamiento hacia los países fronterizos. Los comités territoriales de atención a la población desplazada deberán elaborar y aplicar planes de prevención y contingencia para mitigar el impacto en caso de ocurrir.
4. Formación y entrenamiento en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en todos los niveles de la fuerza pública para continuar impulsando la observancia de los principios protectores nacionales e internacionales.

Protección a las comunidades. A través de los siguientes componentes:

1. Presencia especial del Estado en zonas focalizadas a desarrollarse con el proyecto *Protección a comunidades en riesgo*. La ruralidad, el difícil acceso, la baja presencia institucional, dificultades de comunicación y la presencia de actores armados ilegales en disputa se tendrán en cuenta para focalizar las zonas.
2. Desarrollo de acciones de educación para la prevención del riesgo de accidentes por minas antipersonal.
3. Protección o acompañamiento humanitario, mediante acciones civilistas y

humanitarias a través de estrategias como: misiones humanitarias, misiones de observación y verificación, protección a líderes y acciones solidarias. 4. Acciones especiales de protección a comunidades en riesgo que eviten tratos crueles, indignos, degradantes, inhumanos y arbitrarios.

Acción institucional de la defensoría del pueblo. A comunidades en riesgo de desplazamiento a través de:

1. Fortalecimiento de la Defensoría nacional y de las regionales para trámite de quejas que promueven el ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos en el seguimiento y monitoreo de las acciones adoptadas por las entidades; producción de informes y recomendaciones a la Mesa Nacional de Prevención y fomentar la comunicación y coordinación interinstitucional.
2. Afianzamiento de los defensores comunitarios y defensores en zonas de frontera como estrategia de presencia efectiva del ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones en riesgo.
3. Consolidar el Sistema de Alertas Tempranas potenciando el análisis de riesgo en las regiones con el fin de mejorar la información que facilite elementos de respuesta adecuados.
4. Capacitar y formar las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, que involucre los niveles del orden nacional, departamental, distrital y municipal en la normatividad nacional e internacional sobre el tema.

Fortalecimiento de los instrumentos de comunicación local. Con el mejoramiento de los procesos de infraestructura de las comunicaciones y conectividad rural, entre las instituciones involucradas en la emisión del riesgo y la respuesta con las comunidades potencialmente afectadas.

Fortalecimiento del comité interinstitucional de alertas tempranas CIAT. Tendrán la función de coordinar, verificar los informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo y orientar las recomendaciones pertinentes a las diferentes autoridades de acuerdo a sus competencias.

Protección de bienes. Mediante el aseguramiento jurídico e institucional de los bienes afectados a través de varias acciones entre las que

destaca la consolidación de una red institucional que ejecute lo estipulado en el Decreto 2007 de 2001 y otras consideraciones que integran a más entidades en el deber de protección de los bienes. También trae un numeral relacionado con la protección de derechos colectivos donde ordena identificar mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos para la protección de los derechos colectivos sobre los territorios étnicos de los pueblos indígenas y las comunidades afro colombianas.

Acciones de asistencia humanitaria a población en riesgo de desplazamiento.

Aprovisionamiento básico. Establece tres acciones: a) apoyo alimentario básico a la población afectada por hechos que pueden generar desplazamiento o limiten el acceso a alimentos; b) deber de los comités de analizar y evaluar las necesidades básicas de poblaciones en riesgo de desplazamiento para adoptar las medidas respectivas; y c) ampliación de cobertura de servicios básicos e inclusión de la población en programas sociales (salud, educación, hábitat) con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población en riesgo.

Jornadas de impacto rápido. Jornadas de asistencia con enfoque integral que den respuestas rápidas a las necesidades de la población ubicada en territorios de alto riesgo; contribuyan a la legitimidad, confianza, gobernabilidad, presencia del Estado y desarrollo social y económico de las zonas priorizadas.

Gestión Social

Fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Deberá velar por el compromiso, gestión y articulación de las acciones dispuestas para la prevención de desplazamiento y la protección de los derechos fundamentales de las comunidades en riesgo para lo cual, se llevará a cabo:

1. Diseño y adopción por parte de los comités de atención integral a la población desplazada, de planes de prevención orientados a evitar

desplazamientos, y planes de contingencia para enfrentar y mitigar las emergencias producidas por los mismos. A través de estos instrumentos mejorarán la capacidad organizativa, confianza y la respuesta institucional. 2. Construcción de una cultura institucional de DDHH con el ánimo de facilitar la gestión y articulación de acciones dirigidas a prevenir el desplazamiento forzado y protección de los DDHH desde un enfoque participativo, territorial y descentralizado. 3. Los comités dispondrán de instrumentos que permitan cualificar la respuesta de forma oportuna e integral para la prevención de factores de riesgo y vulnerabilidad que generan desplazamiento forzado. 4. Fortalecimiento técnico y operativo de las instituciones gubernamentales con responsabilidad de prevenir el DF y la protección de derechos.

Gobernabilidad y fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. Para fortalecer la legitimidad del Estado en las comunidades, a través de la implementación de las siguientes acciones:

1. Fortalecer las instancias de participación entre la comunidad y las instituciones civiles, policiales y militares. 2. Apoyar y fomentar el control social con el propósito de velar por la transparencia de la gestión institucional. 3. Procurar la presencia y actuación de los organismos de control del Estado en todo el territorio nacional. 4. Desarrollar procesos de concertación y construcción colectiva de propuestas de desarrollo social para las regiones en el marco del respeto a la diferencia y la diversidad. 5. Facilitar la participación de la población desplazada en los comités territoriales y en las comisiones de trabajo de los mismos. 6. Fomentar y apoyar los procesos de organización social de las comunidades en riesgo para propiciar la participación efectiva y cualificada en los escenarios de toma de decisiones y planeación del desarrollo territorial.

Fortalecimiento de la Mesa Nacional de Prevención. Liderada por el programa presidencial para los DDHH, del DIH de la vicepresidencia y los ministerios de interior y justicia, quienes apoyarán la construcción, coordinación y seguimiento de las PP de prevención que emane el Consejo

Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD). Las funciones serán:

1. Facilitar su funcionamiento permanente, apoyar técnicamente la gestión de los comités de atención a la población desplazada y brindar recomendaciones al CNAIPD en la definición y seguimiento a políticas públicas en materia de prevención. 2. Promover observatorios regionales y el observatorio nacional para articular diversos estudios y evaluaciones de las dinámicas del desplazamiento. Sistematizar y analizar la información de riesgo del desplazamiento para definir estrategias coordinadas de respuesta en las zonas identificadas. 3. Evaluar y hacer el seguimiento de las estrategias y líneas de acción contempladas en el presente Plan.

Seguridad Alimentaria

Esta línea estratégica tendría el objetivo de propiciar el arraigo al territorio para prevenir el desplazamiento. Los proyectos deberían tener enfoque territorial que responda a las situaciones, usos, costumbres, condiciones sociales y agroecológicas de las comunidades. A partir de este objetivo, se desarrollarían las siguientes acciones: a) Priorizar la Red de Seguridad Alimentaria (RESA), programa sociocultural de economía rural que pretendía impulsar a los pequeños productores a sembrar sus alimentos para no comprar y así estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento; b) el plan nacional del SNAIPD deberá consolidar de forma masiva el programa RESA, al garantizar suficiencia, estabilidad y acceso.

Así finaliza la propuesta del gobierno frente a la Estrategia de Prevención y se da paso al documento CONPES 3400 de 2005 que contiene las metas y priorización de los recursos presupuestales con vigencia 2006-2010 para llevar a cabo el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Este documento tiene una breve ilustración sobre los recursos invertidos por las entidades del SNAIDP en los años 1995-2004, refleja los

presupuestos programados para el 2005-2006 y, a partir del análisis de lo invertido y lo programado, hace una proyección de recursos 2007-2010.

Hay tres aspectos de este documento que inciden en el tema de esta investigación. Primero, de acuerdo con la ilustración que ofrece sobre los recursos invertidos entre 1995 y 2004, los recursos destinados para prevención disminuyeron 2,8 puntos respecto a los recursos que se invertían en 1996, es decir, pasó de tener una participación del 3% del total de recursos asignados para la PP de desplazamiento (DPN, 1997), a tener solo un 0,2%, presupuesto que además es compartido con acciones de fortalecimiento institucional (DPN, 2013).

Segundo, a pesar de evidenciar esta destinación desbalanceada en las fases de la Política pública y que las órdenes de la Corte Constitucional (T-025, 2004) se relacionan dentro de la justificación del CONPES, en el cuerpo no hay presupuestos específicos para corregir las falencias de capacidad institucional identificadas por la Corte en el apartado 6 de la sentencia, que incluye un análisis del componente *prevención y protección*.

Tercero, el documento no deja ver el detalle de la destinación y el manejo presupuestal. Los presupuestos que se presentan son muy generales, no especifican las acciones y proyectos y tampoco se organizan de acuerdo con las fases dispuestas en el Decreto 250.

En el año 2009 se expidió un CONPES adicional en respuesta a una orden de la sentencia T-025 de 2004 sobre la adecuación de la Política de generación de ingresos. Aunque no hay motivo para detenerse en el documento ya que carece de acciones específicas de prevención, bien vale la pena mencionarlo porque, junto con las dos ya expuestas, son las únicas disposiciones vigentes en política pública de desplazamiento forzado proferidas entre 2005 y 2011.

Anexo 2. Tabla con instrumentos legales, constitucionales y de política pública

Desplazamiento Forzado			
Ley/Decretos/Resoluciones	CONPES	Planes/lineamientos	Jurisprudencia Clave
	<p>2804 de 1995. Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la Violencia.</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2804.pdf</p> <p>VIGENCIA: 1996-1999</p>		
<p>L387 de 1997. Medidas para la prevención del desplazamiento, atención y medidas de estabilización socioeconómica.</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov</p>	<p>2924 de 1997. Sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2924.pdf</p>		<p>T-227 de 1997. Primer pronunciamiento de Corte constitucional frente al desplazamiento forzado, determina lo Elementos que configuran un</p>

<p>.co/CDT/Normatividad/LEY%20387%20DE%201997%20medidas%20para%20desplazamiento%20forzado.pdf</p> <p>VIGENCIA: actual.</p>	<p>%B3micos/2924.pdf</p> <p>VIGENCIA: no indica.</p>		<p>desplazamiento forzado y revisa unos derechos específicos de la población.</p> <p>https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-227-97.htm</p>
<p>Decreto 173 de 1998.</p> <p>Adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.</p> <p>https://www.refworld.org/docid/5a26779b4.html</p> <p>VIGENCIA: no indica</p>			
<p>Decreto 489 de 1999. (Marzo)</p>	<p>3057 de 1999. (Noviembre)</p> <p>Plan de acción para la</p>	<p>Plan estratégico para el manejo del</p>	

<p>Designa a la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.</p> <p>https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1371.pdf</p> <p>Decreto 1547 de 1999.</p> <p>trasladó el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada, del Ministerio del Interior a la Red de Solidaridad Social.</p> <p>https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/</p>	<p>prevención y atención del DF.</p> <p>https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013.html/Normas/Conpes3057_1999.pdf</p> <p>VIGENCIA: no indica.</p>	<p>desplazamiento forzado interno y el conflicto armado. Red de Solidaridad Social (RSS). 1999.</p> <p>https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1361.pdf</p> <p>VIGENCIA: 1999-2002.</p>	
---	--	--	--

<p>01021.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/01021#:~:text=por%20el%20cual%20se%20traslada,Poblaci%C3%B3n%20Desplazada%20por%20la%20Violencia</p>			
<p>Decreto 2569 de 2000</p> <p>Reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y dicta otras disposiciones.</p> <p>https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5365</p> <p><u>VIGENCIA:</u> actual.</p> <p>Decreto 2007 de 2000</p> <p>Reglamenta los artículos</p>			<p>Sentencia de Unificación 1150 de 2000. La Corte Constitucional unifica criterios frente al desplazamiento forzado y lo determina como una emergencia social y la evidencia de una vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales a la población víctima.</p>

<p>7,17 y 19 de la Ley 387 de 1997.</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/DECRETO%202007%20DE%202001%20atenci%C3%B3n%20a%20la%20PD%20rural.pdf</p> <p><u>VIGENCIA:</u> actual.</p>			<p>https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU1150-00.htm</p>
	<p>3115 de 2001. Distribución presupuestal para el cumplimiento del 3057.</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3115.pdf</p> <p><u>VIGENCIA:</u> 2001-2002.</p>		

			<p>T 025 de 2004 Declaración del ECI en Colombia por el fenómeno del desplazamiento forzado en el país. Debido a los siguientes factores:</p> <p>i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la</p>

			<p>incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un</p>
--	--	--	--

			<p>esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.</p> <p>https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm</p>
<p>Decreto 250 de 2005. Expide el Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia y otras disposiciones.</p>	<p>3400 de 2005. Metas y priorización de recursos presupuestales. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3</p>		

<p>https://www.refworld.org/pdfid/46d58ff92.pdf</p> <p>VIGENCIA: 2006-2010</p>	<p>%B3micos/3400.pdf</p> <p>VIGENCIA: 2006-2010</p>		
	<p>3616 DE 2009</p> <p>Política De Generación De Ingresos</p> <p>Para La Población En Situación De Pobreza Extrema Y/O</p> <p>Desplazamiento.</p> <p>https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%203616%20de%202009.pdf</p> <p>VIGENCIA: 2009-2012</p>		

<p>Ley 1448 de 2011.</p> <p>Ley de justicia transicional Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.</p> <p><u>VIGENCIA: 2011-2021*</u></p> <p>*Prorrogada hasta <u>2031</u> por la Ley 2078 de 08 de enero de 2021.</p> <p><u>https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/doc</u></p>	<p>3712 de 2011</p> <p>Plan de Financiación Para la Ley 1448 de 2011.</p> <p><u>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf</u></p> <p><u>VIGENCIA: 2011-2021</u></p>		

<p>umentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf</p> <p>Decreto 4800 de 2011</p> <p>Reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.</p> <p>https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto4800reglamentarioleyvictimas.pdf</p>			
<p>Decreto 1725 de 2012</p> <p>Adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de</p>	<p>3726 de 2012</p> <p>Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan</p>		

<p>2011.</p> <p>http://www.portalsnariv.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/decreto-1725-de-2012.pdf</p>	<p>Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3726.pdf</p> <p>Anexo 1 Plan nacional de atención y reparación integral a víctimas de 2012. Departamento Nacional de Planeación. (DNP)</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informes%203726%202017/CONPES%203726_anexo.pdf</p>		
---	---	--	--

	<p><u>VIGENCIA: 2011-2031*</u></p> <p>* El documento inicialmente tenía vigencia de 10 años, es decir hasta 2021 pero debido a que la Ley 1448 de 2011, fue prorrogada hasta 2031 y no se conoce o ha publicado otro Plan Nacional de Atención a Víctimas, se supone que al igual que la Ley, este documento tendrá vigencia hasta el 2031.</p>		
<p>Decreto 2460 de 2015. Se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley</p>			

<p>1448 de 2011 y se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno.</p> <p>https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67435</p>			
<p>Resolución 289 de 2016.</p> <p>Se define el proceso de aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, en la estrategia de corresponsabilidad.</p> <p>https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/doc</p>			<p>Auto 383 de 2010</p> <p>Auto 314 de 2009</p> <p>Auto 099 de 2013</p> <p>Falencias en la Coordinación Nación-Territorio y lineamientos para la correcta aplicación de los principios de</p>

<p><u>umentosbiblioteca/resolucion289de2016-transicioncorresponsabilidadvictimas.pdf</u></p>			<p>subsidiariedad, corresponsabilidad y concurrencia.</p> <p>https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202010/150.%20Auto%20del%2010-12-2010.%20Auto%20383.%20Coordinaci%C3%B3n%20Política%20de%20Atenci%C3%B3n%20Poblaci%C3%B3n%20Desplazada.pdf</p>
			<p>Auto 331 de 2019 La corte constitucional expone las etapas que se han realizado para la construcción de la batería de indicadores de goce efectivo de derechos (GED) en la política pública</p>

			<p>y expone los elementos y las consideraciones técnicas que debe orientar su formulación y medición.</p> <p>https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a331-19.htm#_ftn51</p>
Desplazamiento Forzado en la Mujer Negra			
			<p>Auto 092 de 2008: Medidas de prevención y protección a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.</p> <p>https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm</p>
Decreto Ley 4635 de 2011.			Auto 005 de 2009:
Dicta medidas de			Medidas de prevención y

<p>asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.</p> <p>https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204635%20NEGROS-AFROS-RAIZALES-PALENQUEROS.pdf</p>			<p>protección a las comunidades negras, palenqueras y afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado.</p> <p>https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm</p>
		<p>lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres y plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de</p>	

		<p>violencias de 2012. Alta Consejería presidencial para la Equidad de la Mujer.</p> <p>https://siteal.iiep.unesco.org/ sites/default/files/sit_accion_ files/siteal_colombia_0446.p df</p>	
	<p>161 de 2013</p> <p>Plan de acción indicativo para el desarrollo de la política Pública Nacional de Equidad de Género.</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov .co/cdt/conpes/social/161.pd f</p>		

	<p><u>VIGENCIA: 2013-2016</u></p> <p>3784 de 2013</p> <p>Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3784.pdf</p> <p><u>VIGENCIA: 2013-2015</u></p>		
			Auto 073 de 2014.

			<p>Dicta medidas de prevención y protección a las comunidades negras del pacífico nariñense.</p> <p>https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/a073-14.htm</p>
--	--	--	---

Anexo 3. La mirada de Organizaciones de Mujeres Tumaqueñas frente al Quehacer de la Política Pública en su municipio entre 2016-2019.

Como parte del desarrollo de esta Monografía, considere importante hacer coparticipe la mirada y posición de algunas organizaciones y fundaciones de Mujeres Negras en Tumaco frente a lo que ha venido siendo la implementación, participación e integración del Enfoque diferencial de Genero en el municipio entre el año 2016 y 2019.

Sus opiniones, relatos y posiciones representan el sentir de lo que en sus términos recae en una suerte de “Olvido Estatal” para con su papel dentro de la sociedad Tumaqueña, puesto, que de manera muy limitada han visto la participación tanto del Gobierno Nacional como del Gobierno Local en materia de prevención y protección desde un Enfoque Diferencial de Genero en el municipio.

4.1 Asociación de Mujeres Lideres (ASMUL), María Emérita Ibarbo

María Emérita Ibarbo es la representante legal de la Asociación de Mujeres Lideres de Tumaco (ASMUL) y una lideresa social reconocida en el municipio por su ahincada defensa de las mujeres en los procesos de reparación y atención como víctimas del Conflicto Armado. Ella misma se reconoce como víctima pues en múltiples ocasiones ha sido amenazada y desplazada junto con sus hijos viviendo periodos en el exilio de su natal Tumaco, como en el 2008 cuando se vio obligada a viajar a Bogotá con su hijo de 12 años, tras las amenazas de sujetos armados en su residencia.

Hoy día, su municipio, Tumaco, ubicado en el departamento de Nariño, fronterizo con Ecuador, es una de las zonas con más conflictos del país, donde disidencias de las FARC, la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y bandas criminales intentan establecer su dominio para

controlar el tráfico de cocaína, las siembras de coca y la minería ilegal. Las amenazas a lideresas sociales, la violación sistemática de mujeres y el desplazamiento son el pan de cada día, al que Mujeres como María Emérita, no solo ponen el pecho, sino su propio corazón.

Entrevista realizada en noviembre de 2019

Investigadora: ¿Que afectaciones le ha dejado la violencia a usted como mujer?

María Emérita Ibarbo: Las afectaciones que hemos tenido aquí en el distrito de Tumaco tiene que ver con el capítulo de las víctimas por el conflicto armado, especialmente de las mujeres. Las mujeres no han sido reparadas y las pocas que han sido reparadas solo lo han sido a nivel económico. ¿Y la reparación emocional, la identitaria? Para nada han sido reparadas. Muchas mujeres han tenido que salir de su territorio y han perdido su identidad.

Otra afectación directa es la imposibilidad de la mujer de transitar en su territorio gracias a la presencia de actores armados que causan daño a la comunidad. Inclusive, siguen pasando actualmente desapariciones de muchachas que casualmente son hijas de víctimas, repitiéndose un ciclo entero de violencia. Una sola mujer puede ser víctima de múltiples causas³³: Ha sido desplazada, ha sido víctima de su marido asesinado, víctima de sus hijos asesinados, víctima de violación, víctima de la restricción para caminar en su propio territorio al no sentirse seguras hasta en sus propias casas.

Otro aspecto no reparado tiene que ver con el tema productivo. Por ejemplo, la mujer no puede ir sola a pescar, no puede ir sola a su finca. Hay bastante limitación para uno como mujer porque nos vemos vulnerables a una violación, un atraco, etc. Y ni se diga, el impacto también a nivel organizativo.

Se han roto los tejidos organizativos de mujeres por culpa de la falta de confianza debido a la presión de los grupos armados en la zona.

Otra afectación es la manera como llegan las instituciones locales, nacionales e internacionales con metodologías diferentes a la nuestra como mujeres. Nos hacen daño también porque aplican sus esquemas y herramientas según en función de lo que ellos creen que está bien. En esa parte también somos víctimas porque no hay como una especie de “Consulta previa” en esas intervenciones. Ahí es donde se violan derechos que nosotras ya ganamos como el auto 00534

Otra afectación tiene que ver con las enfermedades producto de la Violencia sexual en el conflicto³⁵. Por ejemplo, las violaciones a mujeres trajeron consigo la enfermedad del VIH³⁶ que para muchas no ha llegado a ser atendida integralmente.

Otra afectación es la ruptura de la unidad familiar. Los hijos y la mama son separados por los actores armados.

I: ¿Qué diferencia la afectación como víctima mujer a la de los hombres?

MEI: Nosotros perdemos a nuestros maridos, a nuestros hijos, perdemos los hermanos. La mujer recoge más la violencia en el corazón. El hombre es más fácil porque pasa las cosas como si nada a diferencia de la mujer que es mucho más sensible de hacer el duelo a sus muertos, visitar las tumbas. La mujer está pendiente de sus hijos o el cumpleaños de su esposo fallecido. La mujer es más cercana a las fechas de la memoria. Esos son los detalles diferenciales. El hombre sigue adelante como si nada, en cambio para la mujer no es tan fácil.

I: ¿Como se repara a las mujeres víctimas de violencia sexual?

MEI: Ese es un daño irreparable porque no solo es un daño físico, mayormente es un daño espiritual. Las instituciones solo pretenden dar recursos, pero los recursos los cogen y lo gastan en una cosa, pero el tema espiritual no lo repara nadie. Ese es un elemento al que poco han atendido, una reparación integral a nivel espiritual.

I: ¿Cual reparación ha existido en materia de memoria histórica? ¿Se respeta la memoria individual de cada víctima y la memoria colectiva como grupos afro?

MEI: Ninguna. Porque muchas víctimas no conocen su historia. Aquí nunca ha existido la reparación integral para nadie. En temas de memoria individual, el saber donde se nace, de donde viene su familia y en temas de memoria colectiva, reconociendo la relación del hombre con la naturaleza, nunca ha existido reparación en torno a las víctimas.

I: ¿Por qué debe haber una atención especial de las instituciones del gobierno para con las mujeres afro afectadas por el conflicto armado colombiano ¿?

MEI: Es importante porque pregúntese usted ¿Dónde están los territorios más afectados por la violencia? ¡¡ En las zonas donde habitan mayormente mujeres negras ¡¡. La violencia principal es ejercida contra la riqueza de la mujer negra que convive con su territorio. Exigimos la puesta en práctica del enfoque diferencial. No es lo mismo una mujer negra víctima de violación a una mujer indígena. Cada mujer tiene su concepción espiritual. Si es necesario reconocer la misma diferencia de cada mujer.

I: ¿Que recomendaciones usted plantea de cara al trabajo del enfoque diferencial con mujeres negras víctimas del conflicto armado?

MEI: Primero, un programa que se encuentre con su historia. Segundo, la mujer que se encuentre con lo real. Tercero, un programa que proyecte a la mujer afro para el futuro. Eso ayudaría bastante a reparar porque esos programas destacan la importancia de la mujer negra, como mujer negra en su territorio.

I: En el 2004, en su sentencia 02537 la corte constitucional obliga al estado colombiano a reparar integralmente a las mujeres negras víctimas del conflicto armado y respetar autónomamente sus procesos. ¿Ha logrado ver esto?

MEI: En ningún momento. De la sentencia 025 del 2004 no ha habido ningún programa derivado. El gobierno local no tiene empoderamiento de esos programas. Usualmente hacen talleres o reparan económicamente a una víctima dentro de las tantas que existen jamás reparadas.

I: Cuatro años después de la sentencia, la corte hace un auto de seguimiento que acota la baja ejecución de las recomendaciones y ordena respetar y amparar humanitariamente a los colectivos de mujeres negras. Este auto 092 del 200838 no solo obliga el gobierno nacional sino también a la alcaldía municipal de Tumaco a reparar integral y diferencialmente a las mujeres víctimas. Desde el 2016, ¿Ha visto reflejada usted como mujer victima esta atención? ¿Como ve esos programas de ayuda a la mujer ¿?

MEI: No. Inclusive hace poco hable con personas adscritas a la mesa de víctimas y ni siquiera aún les han pagado por la coordinación de actividades. ¿Entonces?

Lo de los programas, es claro que han sido bastante blandos. Aquí mismo en Tumaco apenas hablamos de la ley 144839 que es la ley de víctimas. Imagínese entonces el decreto 463540 que trata sobre mujeres víctimas, ni

lo conocen aquí. Las normas aquí nunca son socializadas. Tampoco los acuerdos de la Habana. Uno como mujer sabe eso ya que he asumido roles importantes en mi comunidad.

Normas hay, derecho tenemos, pero hay cero ejecuciones reales de dichas sentencias. Se ha quedado corto el trabajo. No hay voluntad política del gobierno.

I: ¿Han demandado o interpuesto recursos para abordar estos incumplimientos?

MEI: Procuramos no interponer demandas para no exponer nuestra imagen y ser nuevamente sujetos de amenazas. Además, las mismas instituciones tienen relación directa con el conflicto armado en la zona: Fiscalía, policía, procuraduría. Mi propia experiencia habla de ello. Aquí en el barrio California de Tumaco a un muchacho lo iban a matar y yo misma intervine a través del Proceso de Comunidades Negras (PCN)⁴¹ para sacarlo de ahí. Ese mismo día le dimos acompañamiento y lo sacamos junto con otros cuatro chicos amenazados. Después supe que el patrullero Holguín había dicho que yo había posibilitado eso y me expuso haciendo irme de la zona.

Para poder resolver gran parte de las cosas aquí requerimos de una gran voluntad del gobierno. A veces hay mucha investigación, pero de verdad no hay nadie que de respuestas.

I: ¿Que implica reconocer la identidad de las mujeres afro con su territorio en el marco sociojurídico?

MEI: Ahí está la solución. Todo lo que son normas jurídicas para las mujeres tienen sí o sí que enlazar con las normas de nosotros aquí, las de los afros, obtenida a partir de la ley 7042 articulado con el derecho internacional que es la ley 21. Hay que juntar las normas internacionales con la jurisdicción afro

articulada con la apropiación del territorio y su identidad. Haciendo esta articulación, se puede concebir un plan de respuesta, de solución. Este plan debe tener la intención de resolver todos los problemas de la mujer víctima en el territorio del pacífico.

Cada norma tiene una institución, pero hay normas que son aparecidas de la otra. Por ejemplo, La ley 144844, el decreto ley 463545, el mismo auto, eso tiene mucha relación. Igual la ley de víctimas 1448, que antes ni la conocían, estaba vinculada con la 38746. Hay muchas normas que están en vigor, pero no hay presupuesto. Está bien que este la norma, pero en el tema de aplicabilidad ellos tienen que ponerse de acuerdo para que el presupuesto no se pierda. Y la realidad es esa: Cada institución llega al territorio a hacer un trabajo y deja un informe. Llego la otra institución da cumplimiento a una norma hace una actividad con alguna población, se van y punto.

Cada institución debería focalizar en los territorios. Por ejemplo, si el distrito del municipio de Tumaco está compuesto por Consejo comunitario indígena, junta de acción comunal, cada institución agarra cada territorio, otra institución agarra otro territorio, el hecho es que no se crucen las actividades. Hay territorios que han recibido dos veces la misma actividad. Uno va de capacitación en capacitación con el mismo tema. Lo mínimo sería seleccionar la población a la que llegan.

I: ¿Que significa para usted la Mesa de víctimas?

MEI: Son importantes porque son un espacio político, de participación, donde se puede exigir los derechos de las víctimas. Es un espacio muy importante, pero a la vez, no es muy importante porque carece de acompañamiento institucional y de orientación ancestral. Muchos líderes que están en esos espacios no inclinan sus oídos a escuchar a los mayores.

También, vale la pena acotar que la misma participación de la gente se está debilitando porque hay muchos espacios muy parecidos. Un ejemplo es la coexistencia de la Mesa de garantía por los derechos humanos y la mesa de comisión de derechos humanos, también la mesa interétnica (Indígenas y afros) que tiene internamente una mesa de derechos humanos. Eso nos desgasta.

I: ¿De dónde vienen tantos espacios múltiples que hacen lo mismo?

MEI: Por la desconfianza. Y también por las políticas del mismo gobierno. Por los programas del gobierno. Un ejemplo es si le sale un proyecto con pollos a uno, el funcionario del ministerio de agricultura le pide afanadamente a la gente crear una organización. Así de la nada.

Tantas organizaciones se hacen también con el fin de captar recursos. No tienen en cuenta lo que hacen en sí las organizaciones en territorio. Tantos espacios creados y ninguno va acorde al pensamiento ancestral, solo en función del pensamiento capitalista para que el pueblo siga peleando entre sí.

Esto no es de ahora, los esclavizantes en la historia siempre usaron la estrategia de dividir a la familia. Esto mismo hoy día se expresa a su vez en la política. Si esto tampoco se tiene en cuenta, ¿De qué manera pueden asegurar derechos para la mujer a nivel diferencial? Hay un derecho a la familia que la mujer reclama.

Lo que hay es que organizarse dentro de la organización colectiva. No hay que organizarse independientemente para decir que están organizados. El territorio colectivo se organiza entre todos.

I: Aumentan los casos de femicidio⁴⁷ y poca atención a mujeres desplazadas en Tumaco, ¿Qué opina al respecto?

MEI: Ese aumento es proporcional al capitalismo que financia armas. Porque si no hubiese violencia no habría compra/venta de armas. Hay muchas organizaciones que les sirve que la violencia aumenta y hay otras que no. Mientras haya personas que financian la violencia, esta no se va a acabar. La única opción para bajar la violencia en nuestros territorios es a través de lo espiritual, lo ancestral y el empoderamiento en nuestros territorios. Justicia divina, justicia terrenal (Normas, autos y demás leyes) y la Justicia Étnica, pues como comunidades negras necesitamos encontrarnos para hablar un mismo lenguaje que nos permita empoderarnos como nuestros ancestros quienes se pusieron de acuerdo para encontrar la libertad. Si nosotros no agarramos ese ejemplo estamos perdidos.

I: Finalmente, ¿Cuál es la asesoría jurídica para ustedes como mujeres víctimas?

MEI: Al interior de PCN recibimos algunas asesorías jurídicas de algunas instituciones. Pero lo común es que muchas mujeres no reciban asesoría jurídica. Yo la tengo porque gestiono y busco. ¿Pero y los otros? Si hacen campañas para muchas cosas, ¿Por qué no hay campañas para que la mujer tenga sus derechos?

Yo creo que todas las políticas públicas deberían poder estar articuladas con las leyes de la jurisdicción indígena, la justicia de las comunidades negras y de todos los grupos étnicos en el país.

4.2. Asociación de Mujeres Palenqueras - Helena⁴⁸

Helena es la representante legal de la asociación de mujeres palenqueras del Barrio California en Tumaco. Se reconoce a sí misma como víctima pues fue desplazada junto con 200 familias más en el 2010 por grupos armados instalados sobre la cuenca del Rio Mejicano en Tumaco. Lidera una

Asociación de Mujeres Palenqueras, un total de 18 mujeres enfocadas en la recuperación del tejido social a través del retorno a lo étnico. Esta Asociación es reconocida en experiencias nacionales como Pionera pues crearon autónomamente estrategias para obtener recursos que les permitieran subsistir y ayudar en el hogar. El mejor ejemplo de esto, son sus cooperativas de ahorro: Compran acciones, 5 acciones por persona a 5 mil pesos cada una. También integran un fondo social y una ayuda mutua dando 3.000 pesos por cabeza para reunir 58.000 al mes, lo suficiente para un mercado voluntario a una mujer por mes.

Entrevista realizada en noviembre de 2019 por la Investigadora.

Investigador: ¿Cuál cree que es la falla más grande del Estado en el cumplimiento de la reparación para mujeres negras víctimas de desplazamiento?

Helena: Entre los hombres y las mujeres existe una diferencia grande a favor de las mujeres: Su flexibilidad. Se les cerca y vulnera mucho más fácil. Ahí es donde debería estar el enfoque del estado. Muchas mujeres aquí en Tumaco, desplazadas y victimas llegan a ejercer, por ejemplo, la prostitución, para darle de comer a sus hijos. Y a el Estado eso no le importa porque argumentan que están cumpliendo. ¿A quiénes les está cumpliendo? El estado favorece más a los victimarios que a las víctimas.

I: ¿Que les interesa a las mujeres víctimas del conflicto armado en cuestiones de reparación desde el enfoque diferencial?

H: Aquí cuando usted sale desplazado a nadie les importa el daño psicológico que le quedo a una, a los hijos, etc. A nadie les importa porque ellos no hacen seguimiento. Hacen llenar formatos y decirle a uno que espere a ver qué pasa. Pero aquí el tema no es solo de dinero porque de una

u otra manera la gente está sobreviviendo. ¿Dónde están las ayudas del estado? Hey usted es desplazado, ¿Quiere estudiar? ¿Quiere trabajar? El estado no les apuesta a las ideas de los desplazados. No lo hace, ni lo ha hecho.

I: ¿Que ha dejado el Estado en estos años de “Atención”?

H: Empiezan a llamarlo a uno a preguntarle, ¿Cuántas veces come arroz a la semana ?, ¿Come proteína ?, ¿Toma leche ?, pero de ahí no sale nada, uno le toca rebuscársela. Las preguntas del estado siempre son erróneas: Preguntan si han recibido, pero si nunca han mandado nada. No hay nadie que le haga el acompañamiento a uno como desplazado.

I: ¿En que radica la importancia de las organizaciones de desplazados?

H: Para mí son importantes porque es una manera de organizarnos respetando nuestras ideas sin la intervención de los de los chalecos. Porque los de los chalecos ellos vienen se nos llevan la información y no aparecen. En las organizaciones nosotros podemos pensarnos a nosotros mismos con otras organizaciones. Nosotros queremos salir por nuestra propia cuenta porque ya no creemos en los de los chalecos que vienen de tal u otra institución, dándonos un refrigerio o un almuerzo y chao, si te vi no me acuerdo. En la organización nosotros podemos pensarnos a nosotros mismos y tocar puertas de quien verdaderamente quiera ayudarnos. Por ejemplo, en nuestra organización queremos hacer nuestro propio banco donde la gente ahorre y pueda hacer su propio microcrédito. Solo necesitamos una persona que nos ayude con esa idea, porque lo demás ya está.

I: ¿Como debe prestarse la reparación integral en mujeres negras palenqueras desde el enfoque diferencial de género?

H: Empecemos por la parte psicológica. Y hay que pensar no solo en la mujer misma, sino en los hijos, el compañero, etc. Luego viene la parte administrativa porque aquí las mujeres no tenemos participación para nada. A las mujeres nos llaman para que hagamos bulto en eventos políticos. Necesitamos participación y que nos integren a la parte política. Aquí hay una mesa municipal de mujeres, la crearon como asociación, pero nomas es el nombre, son las mismas de siempre y el gobierno ni las llama. Entonces, que nos integren a la política participando a nivel equitativo.

A mí me gustaría que nuestra asociación palenquera buscara sus propias raíces porque las hemos ido perdiendo. No deslumbrarnos por cosas que a la final lo dañan a uno, como la alimentación, por ejemplo, en vez de jugo de guayaba tomamos gaseosa. Tenemos que recuperar como mujeres palenqueras nuestra ancestralidad. Ahí tiene que ir otra línea del enfoque diferencial porque a muchas mujeres se les destruyo la vida al venirse del campo a la ciudad. Muchos hijos son parte hoy día de los grupos o están muertos, si nosotras salimos ya de un lugar, ¿Porque tenemos que seguir llorando a nuestros hijos o maridos? Eso lo tiene que asegurar el estado.

Ya estamos cansadas de capacitaciones y el bolsillo vacío. Las organizaciones se dan cuenta de que hay una organización de mujeres palenqueras, nos mandan invitaciones y nosotros vamos esperando algo real y no refrigerios. Nos llaman los ministerios o la presidencia solo para hacer bulto porque ellos ya tienen sus personas escogidas. Eso es un abuso, una burla, juegan con la necesidad de los demás. Nos dieron de comer rico y de ahí no paso. Es el punto en que nos dicen, estén listas para tal capacitación y yo digo, búsquense a otras porque nosotras no vamos a ir.

I: ¿Que hace la alcaldía de Tumaco para acompañar estas reparaciones?

H: Ni me la nombre. 5 alcaldes en 4 años, primero Emilsen, luego rivera, luego John Preciado, luego John Wilson Guevara y ahora otra vez Rivera. Ojalá el estado no necesite más de terceros. Que llegue a donde están los perjudicados pues tienen las bases de datos de asociaciones y organizaciones víctimas del conflicto para llegar. Pero el estado mando y saco su tajada, la plata está, pero queda en las oficinas.

Miremos por ejemplo el tema de apoyo en otros campos. La sustitución de cultivos aquí en Tumaco es muy fuerte. La gente que ha sido desplazada sale y tiene que cultivar. El gobierno suscribe un convenio con las organizaciones y luego va y las saca de sus ríos o territorios porque aparecen como víctimas y están cultivando. Eso indica que al le toco volver porque no hubo ayuda alguna y no lo pueden sacar de ahí. Eso es algo injusto. ¿Y los acuerdos que firmaron? El estado obliga a los campesinos a que nuevamente cultiven.

I: ¿Cuál es el papel de la secretaria de la mujer aquí en Tumaco para con Ustedes?

H: Ni se dónde queda. Yo creo que el estado está condenando a los hijos de uno a que sean víctimas. Porque si se meten a los grupos, son víctimas. No nos están dando ninguna oportunidad. Estamos condenados a vivir esta historia porque el estado no está haciendo nada. Si nosotros no nos educamos, no podemos educar a nuestros hijos. Porque la falta de educación conlleva también a la violencia. Porque no sirven los buenos ejemplos si hay una pandilla con la que se codea. Esa es la realidad del barrio. Al no hacer nada, el estado nos condena. Estamos condenados a hacer eso porque el estado no hace nada.

I: ¿Existe competencia entre organizaciones por recursos y ayudas?

H: Lo que pasa es que, por ejemplo, el representante de acá hizo mejor labor que el de allá. El estado pone a pelear a las organizaciones. Nosotras como organización no visible nos toca trabajar acá. Acá se pelean por coger proyectos y no se ayuda a la comunidad. Las ONG le dan pocos recursos a la gente para luego sacar ganancia de eso. Cuando se ve que hizo tal convenio una ONG con una organización ya luego nadie quiere trabajar con ella. Aquí todo el mundo conoce las organizaciones buenas pa trabajar con las ONG. Le dan caramelitos a la gente y con eso ya están. La gente de las ONG ya viene preparada con un discurso de lo que nos toca a nosotros. Necesitamos reparación real, psicológica y económica. El estado ojalá deje de confiar tanto en las ONG, que se dirijan directamente a las víctimas.

Estamos cansadas de los de Chaleco porque vienen y nos dicen que, si vamos a obtener algo y Chao, mentira. Los políticos locales solo los vemos cada cuatro años para elecciones.

Muchas de las mujeres de nuestra asociación son madres cabeza de familia que nos ayudamos haciendo actividades como Tamales y vendemos. Con la propuesta del fondo económico ayudamos para si se le enferma un hijo a la mujer o si se le muere un primo, etc. Llevamos dos años y no necesitamos del banco para prestar plata al 3% entre nosotras las mujeres. Las prenderías prestan al 10%, los Gota a gota al 20%, nosotras al 3% entre nosotras mismas y ha funcionado. Las mujeres son muy responsables, hacen sacrificios y nuestra meta es crear un propio banco. Nuestros mejores conservadores de esto son los niños a quienes formamos en valores y economía solidaria.

Ya estamos cansadas inclusive de las estafas en materia de ayuda de vivienda por parte de las ONG, pidieron plata a la gente para un monto base y se fueron. Esa imagen de las ONG es muy aprovechada para mal y las que existen tampoco es que ayuden mucho.

4.3. Mujeres viudas de Tumaco – Soledad Valencia Quiñonez

Soledad Valencia Quiñonez hace parte central de la Fundación Funvida (Fundación de Mujeres Viudas por parte del Conflicto armado) constituida, como su nombre lo dice, por mujeres viudas, madres de los Occisos, huérfanos y demás familiares y allegados de desaparecidos. Su trabajo de ha venido dando a conocer a nivel local, departamental y nacional porque han podido salir en diferentes partes del país a contar sus historias y a ser parte de la política pública, concretamente de la Ley de Víctimas (Ley 1448), tratando de resarcir los derechos de las personas víctimas por este conflicto.

Vale la pena recordar que las viudas constituyen un grupo invisibilizado en el marco del conflicto armado colombiano. De hecho, raramente se les menciona en los informes de pobreza, desarrollo, salud o derechos humanos tal como lo muestra un estudio de Naciones Unidas en el año 2000⁴⁹, especialmente referido a la situación de las mujeres viudas en los países “en desarrollo”. El estudio asevera que en muchos de los países se desconoce el número de viudas, sus edades, así como las características sociales y económicas en las que transcurren sus vidas. Esta invisibilización oculta su vulnerabilidad, tanto socioeconómica como psicológica. El estudio estima que entre el 7% y el 16% de la población adulta femenina de todos los países está constituido por viudas, y que entre ellas se encuentra el porcentaje más elevado de mujeres pobres en el mundo.

Si bien en el municipio de Tumaco no existen datos sobre el número de viudas existentes, si existen datos sobre las muertes violentas ocurridas en un período de once años (2005-2016), las cuales alcanzan un aproximado de 2.800 muertes violentas a causa del conflicto armado.

Bajo estas ideas, el trabajo de Soledad se reconoce como importante puesto que busca reclamar los derechos que tienen las mujeres viudas a través de

lo estipulado en la ley 1448 (Ley de víctimas), entendiendo ahora con más veras la posible ampliación que se puede dar de esta ley hasta el año 203050

Entrevista realizada por la Investigadora en noviembre de 2019

I: ¿Por qué es importante hacer una reparación integral a la mujer negra víctima del conflicto armado?

SVQ: Somos unas mujeres resilientes que mayormente damos vida a la raza humana. Somos una raza pujante de los cuales en gran medida depende el funcionamiento de este país y de este municipio. Por ende, consideramos un mejor trato a las mujeres negras desde el enfoque diferencial, necesitamos que nos veamos identificadas y reparadas, respetando nuestras costumbres, nuestro andamiaje y nuestro medio que ayude tanto internamente como exteriormente reparando a las personas. Necesitamos tanto esa ayuda que aún no la hemos visto porque desde la administración del 2015, más o menos, donde intento repararnos de manera colectiva donándonos un terreno para construir nuestra fundación, para trabajar no solo con mujeres de nuestra fundación sino con la misma comunidad, teniendo en cuenta los lineamientos de nuestra asociación: Madres mujeres viudas y madres de los Occisos.

Pero tenemos enormes obstáculos. Tenemos el lote y no lo podemos construir, eso sería una gran reparación.

I: ¿Que obstáculos ha visto para la reparación de mujeres negras?

SVQ: Primero, la línea para llegar a estas instituciones que puedan repararnos. Yo como representante legal, puedo decir que ha sido duro. Solo con el terreno hemos podido hacer una plancha con cierto metraje. Pero sería de gran ayuda que el estado viera en este grupo de mujeres viudas del

conflicto, que ya consiguieron su predio, construir como forma de reparación colectiva para generar empleo y recursos para nuestras familias. También beneficiaríamos a la sociedad en general construyendo un restaurante típico, una miscelánea, dada su ubicación al lado del hospital de Tumaco llamado "Divino Niño". Hemos ya hablado con la Presidencia de la Republica, y ellos han hecho llegar los documentos a la Alcaldía que no responde, ni de ahí ha pasado.

Desde el año 2016 no hemos tenido respuesta alguna, de tantos documentos que he enviado desde entonces, ninguno tiene respuesta. En el 2015 nos dieron el lote por un alcalde que conoció la fundación y del servicio que prestamos aquí con las mujeres víctimas del conflicto. Antes prestábamos lotes y locales, pero eso generó barreras entre a donde podíamos ir y con quienes. Si tenemos ese local ya tenemos donde reunirnos porque además muchas de estas mujeres vienen de barrios conflictivos. Sería una sede neutra para todos aquí en el Norte de Tumaco.

No hemos encontrado la línea directa que nos apoye. Hay una línea que habla de reparación colectiva en la Ley 1448, está, pero sin cumplirse, esos estamos solicitando, está, pero no se cumple. No hemos sido escuchadas.

La alcaldía de Tumaco nos ayudó solo en el 2015 con el predio. La siguiente alcaldesa que subió, concedora de este predio, porque muchas otras entidades están detrás del lugar. Respeto los acuerdos con la alcaldía anterior, no nos tocó el lote, ni tocó el lote para otra función. Eso es una ayuda, el que nos respete. La pregunta que hago yo a las instituciones es ¿Como nos pueden ayudar, con qué línea?

I: ¿Como operan las ONG y las instituciones con relación a ustedes?

SVQ: Ellos tienen una modalidad: Vienen, se presentan, hacen un taller y una charla y se llevan nuestras evidencias, nuestras fotografías, nuestras firmas y de ahí no pasa nada. Un almuerzo, un desayuno, y así no es. Muchas organizaciones acudíamos a estas reuniones, pero ahora ya no. Para nosotros acudir estudiamos bien de que se trata, para que no nos agarren de conejillo de indias y las diferentes ONG hacen eso aquí en Tumaco, y no pasa nada.

Hemos enviado oficios a la Defensoría del Pueblo, que es una institución del estado, una y varias veces oficios para que por favor atienda nuestros movimientos en lo referente a la reparación colectiva. Y sabemos que está allí, y no ha habido respuesta. Y no he conocido otra organización aquí en Tumaco que la hayan reparado colectivamente. Individual es una cosa y colectiva es otra cosa. Y eso es lo que pedimos antes que la ley 1448 que está por cumplir los 10 años de actividad, expire.

Nosotras éramos 240 mujeres. Nos han asesinado nuestras compañeras, nos han desplazado de un barrio a otro y fuera de Colombia, nos han desaparecido, nuestros huérfanos ingresan a los grupos armados intentando mitigar el dolor de la víctima. Las mujeres particularmente en estas situaciones, empiezan a abusar de su cuerpo en el bajo mundo, otras, comienzan a ser presas de esos grupos delincuenciales. En vista de todo esto, existe la fundación, para ayudar a otras personas.

En nuestro último censo, las mujeres en nuestra fundación fueron disminuyendo. Pero mujeres viudas es lo que hay. Yo como representante legal conozco cada uno de los barrios y las casas de las mujeres que integran la fundación. En un determinado tiempo no fue posible y delegamos a las dinamizadoras en cada sector. Y ya después ni las dinamizadoras estaban, fuimos perdiendo contacto. Y el batallar fue creciendo, inclusive contra el estado que apenas ve grupos bien organizados, los disuelve.

Las compañeras de tantos años son las que le suben el animo a uno: Seguimos batallando. Y ahí seguimos, sosteniéndonos con 2.000 pesos a la semana. Porque cada año debemos rendirle informe a la Dian, a la cámara de comercio, para dar cuenta de los informes de sostenimiento. También vendemos lechona, vendemos almuerzos, pero ya no estamos para eso, porque la bendita ley 1448 existe para que nos cumpla y el estado no entiende que necesitamos reparación colectiva, no para morirnos, sino para generar trabajo.

Nuestro lote ya tiene una plancha, construida con nuestros propios recursos, de 8x5, sino que empezamos de atrás para adelante, lo hubiésemos hecho de adelante para atrás ya hubiésemos empezado con el restaurante. Lo hicimos entre mamas, huérfanos y mujeres víctimas del conflicto armado colombiano.

Nos han querido desaparecer con amenazas, persecuciones y demás, pero ahí seguimos, 20 o 30 mujeres negras afectadas por el conflicto armado reuniéndonos.

4.4. Cantaoras de Tumaco - La Negra Ardiente

Nuris Angulo, conocida como La Negra Ardiente es Cantaora del corregimiento El Chilví ubicado a 25 minutos de Tumaco. Es, además, una líder comunitaria que en este territorio se dedica a la formación de jóvenes y niños en temas de música y danza tradicional.

La Negra Ardiente fue desplazada de la violencia, sin embargo, regreso a su territorio para enseñar a los niños y jóvenes de 3 a 12 años, las tradiciones de su territorio, de donde dice nunca querer irse porque allí no pasa dificultades.

Entrevista realizada por la Investigadora en noviembre de 2019.

Investigadora: ¿Como ha sido trabajar con Mujeres?

Negra Ardiente: Lo máximo. Desde trabajar con la niñez, tengo un grupo llamado "Ternura", es mi proceso en la comunidad, niños a los que doy clase, crecen y sus hijos vienen a mí. Trabajo con mujeres y hombres. Trabajo con todos en equidad de género. Las mujeres son la población más maltratada

I: ¿Cual reconoce que es la diferencia en torno a la atención de mujeres víctimas del conflicto armado con respecto a otros grupos poblacionales?

NA: Pues mira que la mujer es doble o triplemente afectada: Si es madre, si es mujer, si es hermana. La mujer sufre y tiene que vivirlo más fuerte. El hombre, con su machismo por delante, aquel que no debe aprender a llorar, no le pasa. Una mujer con dos, tres, cuatro niños tienen que sufrir más, sin plata, sin nada.

I: ¿Cuál es la atención recibida en Tumaco?

NA: No fue buena. Tuve que desplazarme a Cali. Supuestamente soy una líder y no pasó nada en el ámbito de ser especial por ser desplazada. Aquí en Tumaco nunca pasa nada. Muchas cosas para decir que a una como mujer la Desplazaron, debería ser algo especial y no hacer una cola para decir que la afectaron. Deberían ser lugares más específicos, pues eso es recibir maltrato, mientras se hacen las filas, esa persona aguanta que ha sido desplazada, que come, por ejemplo, ¿Se preocupan? No, come uno lentejas, frijol, uno come todo eso, pero hombre el pescado, a uno la desplazaron, la sacan de por allá y el agresor la sigue.

La gente misma que lo atiende a uno, a veces resulta siendo parte de la cadena de los mismos agresores y a lo que llega la gente a desplazarse lo ponen en duda. Yo no iré por allá porque allá lo humillan más a uno porque

uno estaba tranquilo en su casa y debe llegar a mendigar de esa manera, es horrible. No más desplazamiento dentro del desplazamiento.

La secretaria de la mujer aquí nunca la he visto. Nombran funcionarios por política que no saben tratar bien ni a la mama, ni menos a la gente, pues la tratan como mediocres, que espere, para mí no existe solo de nombre.

I: ¿La atención a la comunidad LGTBI como se realiza?

NA: Siempre he observado discriminación a esa parte. A veces hay gente que se burla de los Gay. Esos profesionales tienen que capacitarse mucho. No lo veo bien. Aquí siempre el Gay es visto desde la discriminación⁵¹

I: ¿Que barreras tienen ustedes como mujeres para recibir la atención?

NA: La barrera de la inconsciencia. Las cosas siempre las cogen otros. Por ejemplo, hacen censos y le piden a la gente que mienta sobre el número de habitantes en su casa, entonces la ayuda se embolata porque está ya en el núcleo de otra persona. Eso es una irresponsabilidad. Hay mucho irrespeto, le falta capacitación a la gente.

A el gobierno lo sustituyen las ONG. Hacen más labor social ellos con las comunidades enfocándose al niño, el joven, la mujer cabeza de familia, todas esas cosas hermosas. Si nosotros trabajamos estos espacios en el territorio podemos hacer muchas cosas.

El Consejo Noruego y PNUD nos ayuda a gestionar cosas en dos, tres días. Aquí sale un alcalde, entra otro, y no hemos logrado nada. Las ONG que llegan cumplen su trabajo. No sé cómo trabaja el gobierno, pero no soy de las que les tenga que dar, si tengo trabajo lo demás se hace.

Muchas mujeres tienen que pasar por situaciones crueles para tener ayuda del Estado. ¿Te parece justo que una mujer tenga que ser violada para tener derecho a ser indemnizada? Eso es un abuso. ¿Y las que viola un marido o un padrastro? No están en la plataforma porque no fue alguien de la guerrilla, ¿La violación la tienen que hacer ellos para que pueda valer?

Todas estas cosas son situaciones imperfectas, detesto esto. Yo no me quiero morir más con gente que cuando uno declara empiezan a cuestionarlo. No. Prefiero estar así. Existe revictimización todo el tiempo y para evitarme eso, prefiero estarme quieta. Yo, por ejemplo, no me meto por ahí, quietica.

Anexo 4. Entrevista

Mi nombre es Karen Angulo, abogada de la oficina de atención y orientación a víctimas de Tumaco. Junto a un equipo de profesionales somos los encargados de orientar de combinar de hacer seguimiento a la política pública víctimas.

I: ¿cuéntanos que funciones son las que tú tienes específicamente en tu labor en la alcaldía?

K: Yo en mis funciones específicas tengo, apoyar técnicamente en las herramientas de planeación local, acompañar a los comités transicionales a la reactivación de estos espacios de articulación. También hago acompañamiento a los planes de retorno de ubicación, a los planes de reparación colectiva y activación de rutas de atención inmediata cada vez que ocurra un hecho urgente que este afectando nuestra comunidad.

I: ¿En la alcaldía hay labores específicas para la atención de mujeres desplazadas?

K: La alcaldía siempre ha tenido en su radar pues en su competencia implementar la política pública a través de la ley 1448 de 2011, donde se atiende de por sí de forma general y no específicamente a mujeres, no quiere decir que se excluyan no! Tenemos una oficina de desarrollo de integración social donde existe el comité de género, a través de ese escenario y en apoyo por su puesto de la oficina a víctimas que se lideran acciones en beneficio de las mujeres.

I: Como se articula con el punto de atención a víctimas y esa mesa para saber esas labores específicas, ¿cuáles serías?

K: Entiendo que la mesa de genero tiene unas funciones muy generales en acompañamiento no solo a mujeres víctimas sino también en mujeres afectadas en diferentes situaciones que desafortunadamente padecemos las mujeres Tumaqueñas en excepción con alguna privacidad de tiempo que

también son cuatro veces al año y pues ahí se hace la articulación con la oficina de atención

I: ¿Cual es la percepción que tienes frente al desplazamiento forzado en Tumaco actualmente?

K: Sabemos que en notación con la emergencia sanitaria que hemos padecido este año y haciendo una comparación como cuatro años inmediatamente anterior, la situación de desplazamiento de alguna manera se ha agudizado hemos tenido la experiencia de atender a poblaciones que se desplazan de un barrio a otro, por ejemplo y muchas amenazas por supuesto a familias enteras que hemos tenido que atender, entiendo que hay como una recombinación de la violencia no! Hay nuevos trucos, que se forma una pandilla de las incidencias de la Farc y en cada barrio podemos decir que hay un grupo armado.

I: ¿Cuáles son las principales diferencias o los cambios del desplazamiento que conocemos de 2016 hacia atrás y el que se conoce de 2016 hacia aquí?

K: Para mí la diferencia es como yo les reitero hemos atendido muchos desplazamientos internos interurbanos, los años anteriores era muy escaso esta situación, también consejos comunitarios como muchas veredas de consejos comunitarios muy grandes como Unión y Chagüí iniciando el año se desplazó prácticamente toda la comunidad del barrio alrededor de mil algo de familias.

I: Ósea que son mucho mas grande los desplazamientos masivos que antes, mayor

K: Yo entiendo que también la comunidad ya sabe que ese tipo de acciones pues van en contra de sus derechos humanos y que la autoridad local pues debe acompañar en toda esta situación que los atormenta

I: Tú sientes que hay mayor conocimiento frente a los derechos que las comunidades tienen y por eso así mismo una mayor exigencia hacia la alcaldía

K: si por supuesto, creo que la gente día tras día está más apoderada afortunadamente a raíz de lo que les ha venido ocurriendo pues van conociendo sus derechos a quienes exigirnos en ese orden de ideas pues algunos hacen resistencia, pero también hay otros que hacen a la ruta y se hacen beneficiadores de toda esta atención integral.

I: ¿Y cuando ellos deciden hacer resistencia que acciones ves tu que toman ellos como comunidad o no toman ninguna acción?

K: Las acciones entiendo que se lideran a través de los líderes comunitarios que son de alguna manera quienes interactúan de forma directa con las autoridades locales y en ese orden de ideas vamos mirando pues cuáles son esas necesidades más sentidas para hacer ese acompañamiento dentro de lo posible bien sea en el mismo territorio o acá en la zona urbana del municipio

I: ¿Es lo mismo que podría la resistencia equipararse al confinamiento, es igual?

K: pudiese entenderse de esa manera porque, aunque las comunidades cuando hacen resistencia no lo hacen públicamente por lo que está ocurriendo no lo informan públicamente, pero si sabemos que existen restricciones a la movilidad u orden de no salir o no desplazarse hasta determinadas horas

I: haz visto desde la alcaldía que se implementen como algunas herramientas para responder a esos cambios que ha tenido el fenómeno del desplazamiento forzado en estos últimos cuatro años

K: yo entendería que conforme a las exigencias de lo que nos está sucediendo como les digo, hay situaciones urbanas muy difíciles que hemos tenido que afrontar durante este año, así mismo hay un equipo que implementa la ruta o activa la ruta de atención de una manera muy ágil porque también los entes de control están haciendo por supuesto el debido seguimiento y acompañamiento a las comunidades para que hagan exigibles sus derechos entonces en ese orden de ideas la administración actual pues se empodera en todo este tema de formación y capacitaciones profesionales para que puedan entender cuáles son sus obligaciones y activar y acompañar a estas familias que son agobiadas por la violencia

I: ¿Cuánto tiempo llegas tú trabajando en este tema en la alcaldía?

K: Ya llevo trabajando alrededor de cinco años en los sistemas de atención a víctimas

I: conoces el enfoque interseccional?

K: si si lo conozco, pues sabemos que son las afectaciones a nuestras mujeres por condición de negritudes por etnias, en cualquier enfoque que queremos observar no! Y en los municipios pues tenemos de todo. Un enfoque étnico, enfoque de mujeres de niños, de adultos mayores.

I: y eso se integra de esa manera a todas las acciones o digamos que se trata de manera separada esos enfoque que tu acabas de nombrar

K: Yo diría que se integra infortunadamente estamos como en todo ese proceso de hacer pues la debida atención diferencial estamos haciendo todo lo posible en que todas las practicas que se hagan en el momento de implementar una ruta en el momento de acompañar a las comunidades en el solo instante de entregar una ayuda humanitaria por ejemplo, de alimentación útiles de aseo mirar si son mujeres o no si son niños o no, mujeres lactantes, hay adulto mayor, si necesitan pañales por ejemplo o leche materna. Todo eso se viene haciendo porque ya administración y los

profesionales somos conscientes de que acciones se deben implementar. Anteriormente cuando tenía pues abiertas las puertas en el centro de atención y reparación a víctimas central, también se les daba mayor facilidad más que todo a la comunidad indígena que de pronto era difícil poder entenderles sus requerimientos permitirles el acompañamiento de una persona, un líder que pudiera hacerse entender y las personas que venían también pues de zonas dispersas rurales poder apoyarles para que sus diligencias fueran de una manera más rápida igualmente para la comunidad afro rural.

I: De esos cambios que tú dices en los últimos cuatro años que han sucedido cuentas que hay unos cambios que afectan específicamente a las mujeres negras de Tumaco

K: si por supuesto, hay acciones que van dirigidas afortunadamente a ellas como las afectaciones a su vida, a su integración sexual, el tema de reclutamiento forzado en sus hijos que los agobia fuertemente a ellos. Lo que puedo decir al respecto es que tenemos profesionales que somos de la comunidad y que somos más conscientes de la situación y que queremos trabajar con la intención de que esas acciones se puedan visibilizar, que las mujeres se empoderen y puedan reclamar sus derechos, porque entiendo que el tema de las incidencias son muy mínimas en las mujeres que son afectadas porque tienden a tolerar ese tipo de acciones.

I: ¿Cuéntanos un poco sobre la política pública de atención a víctimas en Tumaco, la pregunta que te queremos hacer es si conoces como se debe desarrollar una atención con enfoque diferencial desde políticas públicas?

K: Bueno, las políticas públicas en Tumaco, pues hacemos lo posible por encontrar todos los principios, todas las medidas de atención. Sabemos que es un reto muy grande, Tumaco pese a ser un municipio muy vulnerable, nos pasa de todo, tenemos fuerte presencia del actor armado y esto hace que

sea todo un reto poderles garantizar los derechos a las comunidades que se les vulnera sus derechos, pero siento que hacen unos esfuerzos muy grandes. En el tema si conozco el enfoque diferencial por supuesto, intentamos aplicarlo cada vez que atendemos a una comunidad, cual es el trato hacia un menor, por ejemplo, pedir el acompañamiento al ICBF en esos espacios o comisaria de familia; cuando hablamos de una mujer afectada, que este el equipo psicosocial ahí para poder llegar de la mejor manera y brindarle la confianza que ellas requieren para poder hablarnos y saber como poder ayudarles. En algún momento, pues este año no se pudo atender de forma presencial a la comunidad, pero cuando lo hacemos, tenemos unos formatos para medianamente caracterizar a la comunidad, también es un reto fuerte para esta administración y tiene contemplado poder avanzar en el ejercicio de la caracterización de la población víctimas, esperemos que este periodo administrativo de esta administración pueda lograrse, porque sería un ejercicio muy importante y así sabríamos al menos de forma general cuales son esas necesidades mas sentidas para nuestras mujeres, nuestros niños y para toda la comunidad en general víctimas del conflicto armado.

I: Existe alguna estrategia de atención diferencial, ya formulada, ¿que se aplique en el municipio?

K: No como estrategia, pero si diría que, en los planes de contingencia, en los planes de prevención intentamos hacer un buen ejercicio que se plasma en ese documento con todo el interés de que pueda llevarse a la práctica, al ejercicio. Porque el primer compromiso es contar con esos documentos y ya el reto o la función como tal es que a ese escrito pueda dársele cumplimiento, al momento los tenemos ahí escritos con toda la intención de poder irlos implementándolos a medida que vaya avanzando precisamente.

I: Ya que tocaste esos dos documentos, ¿cuáles consideras tú que son las fortalezas y las dificultades mas frecuentes en la formulación y en que funcionen esos documentos?

K: Haber, la debilidad diría yo que es el tema de logra capturar la atención de todas las autoridades locales, sensibilizar, concientizar de que esos documentos no solamente son el escrito, sino que enmarcan una hoja de ruta para poder garantizar los derechos de la comunidad víctimas en todos los niveles de prevención inmediata, urgente y en las garantías de no repetición que son los que contemplan estos documentos y como fortaleza tenemos el acompañamiento y el empoderamiento de las comunidades para poder reclamar sus derechos, estos documentos se construyen con ellos, escuchándolos, también de cuales son esas necesidades y esas miradas desde la comunidad, de que quisieran y poder al menos mitigar en alguna medida toda esta situación.

I: Y para que esos planes funcionen, además de la debilidad que comentas de lograr capturar la atención y la sensibilidad de otras instituciones, ¿identificas algún otro elemento?

K: El tema para que pueda funcionar, casualmente lo venimos analizando, yo diría que hay un espacio de coordinación que su comité de prevención, protección, garantías de no repetición que a veces erróneamente solo lo convocamos para activar ruta de atención inmediata, este espacio también es para hacerle seguimiento especialmente al plan de protección y prevención ya que Tumaco pese a las situaciones graves que padecemos en violaciones a los derechos humanos siempre estamos a la vanguardia de poder activar plan de contingencia, pero tenemos mayores dificultades para poder cumplir a cabalidad todo lo planteado en el plan de prevención y protección, debido a todas esas situaciones urgentes que cada vez nos ocurren, entonces actuamos sobre la marcha, como para apagar el incendio y se nos dificulta y cuando ya nos damos cuenta pues ya se nos paso el año y no hemos podido avanzar en el tema de prevención, pero es una situación en la que estamos cayendo en cuenta y sobre eso estamos trabajando. Vamos a activar el comité de prevención y protección y que se vuelva un

escenario de coordinación y de seguimiento a este plan de prevención y también fue construido el de este año, con el apoyo de las instituciones con sus propias acciones que tienen en sus planes de trabajo, entonces diría que de entrada puede ser viables que logramos una implementación exitosa para este año.

I: Teniendo en cuenta que aquí se vive en una situación permanente de emergencia eso me llama mucho la atención de que lo comentas, como se puede mitigar o como se puede atender de una manera mas grande, porque lo que entiendo de lo que nos relatas es que hay también una falta de capacidad, ¿cuáles son esas otras cosas que habría que incluir para mitigar esa situación permanente de riesgo que se vive en el municipio?

K: Bueno, un canal sería los consejos de seguridad, todo lo que se viene implementando en el plan integral de convivencia ciudadana, sabemos que hay unos muy buenos mecanismos que se vienen liderando por parte de secretaria de gobierno y la fuerza pública, porque hace unos meses la situación del conflicto armado se agudizo bastante en la zona urbana, ahora sentimos alguna tranquilidad, hemos compartido o hemos escuchado lo que nos comparte por parte de las fuerzas publicas y siento que hay un muy buen compromiso para seguir acompañando las comunidades, no solo las rurales, sino también las urbanas. Entonces yo diría que a partir de ese escenario y las comunidades que también se están empoderando día a día, siento que va dar resultado y un poco de tranquilidad para la toda la población.

I: Karen, estamos teniendo una fuerte referencia de este año, pero quisiéramos que nos conversara del año anterior, sobre el periodo de gobierno anterior, ¿cómo fueron estas dificultades o fortalezas tanto en la ejecución de política públicas, como en las herramientas de articulación?

K: El año pasado en el tema de seguridad fue muy bien tratado, estuvimos en escenarios de concertación con las comunidades, donde fueron las

mismas comunidades que pudieron liderar esos mecanismos y esas ideas para que pudiera minimizarse la situación tan compleja que vivimos en algún momento. El tema de la implementación de las políticas públicas en los años pasados, fue muy importante, porque las dinámicas fueron muy diferentes, tuvimos que atender a la población, padecer o atender también a muchos desplazamientos masivos, pero fueron rurales a diferencia de este año que son más interurbanos, a estas comunidades, a acompañar a otros en temas de retorno a sus comunidades y también las articulaciones con otras instancias de coordinación como los comités municipales de políticas sociales, se hicieron unos muy buenos ejercicios con la oficina que lidera esta instancia tan importante, también los apoyos de organizaciones no gubernamentales que hacen presencia en el municipio. También un factor importante que debemos tener en cuenta es que la administración anterior tuvo unas elecciones atípicas, esto produjo cambios de profesionales, de autoridades locales y que de alguna manera generó traumas en algunos procesos, especialmente en los temas de víctimas. La administración anterior tuvo alrededor de ... de víctimas, que son como este profesional que tiene una función muy específica que es acompañar en la activación en la ruta de atención inmediata para familias y personas, por supuesto que el cambio de funcionario genera traumatismo en los procesos y mucho más para un municipio como Tumaco que nos ocurre de todo, también sabemos que al inicio de las administraciones es como el espacio ideal para poder realizar el plan de acción territorial, para poder organizar y construir el plan de prevención, el plan de contingencia, esto quiere decir que la administración anterior implementó y ejecutó acciones que quizás no estaban como en su planeación, porque ya tocó trabajar solo en lo que había y acompañar a la mayor comunidad posible, con la intención de haber querido avanzar mucho más, pero dentro de lo posible se hizo todo lo que estuvo en el alcance, al menos en las acciones inmediatas que es lo que más atormenta a Tumaco, que lo que impide también de alguna manera actuar sobre la prevención

porque nos roba el tiempo todas las acciones inmediatas que debemos implementar.

I: Vamos a pasar a un tercer y ultimo tema especifico que ya es mujeres desplazadas, entonces, ¿Cómo es la atención cuando a la mujer le ocurre un desplazamiento forzado?

K: Para nuestro Tumaco, la mujer por lo general es la vocera, la que siente lo que esta sucediendo con su familia, indistintamente que solo le ocurra a ellas siempre son las que están queriendo activar, siempre son las que están queriendo buscar ese apoyo por parte de la institucionalidad, no tenemos algunas exclusividad para ellas, si es verdad de pronto en un escrito, pero si al momento de interactuar con ellas, es saber brindar ese acompañamiento por parte del equipo psicosocial, poder saber y conocer como están sus niños que es lo que mas les preocupa a ellas, poder entender de que manera o que es lo que ellas necesitan para poder estar un poco mas tranquilas y en el tema de las mujeres amenazadas poder acompañarlas en su salida de forma inmediata hacia un lugar que ellas decidan que van a estar a salvo, también con el acompañamiento de la mesa de mujeres. Tenemos acá en Tumaco estancias muy importantes y mujeres muy empoderadas que buscan acompañar a las mujeres victimas de estas situaciones infortunadas que de alguna manera ordenamos acciones con ellas.

I: ¿Se desarrollaron en el periodo gubernamental anterior acciones para prevención de desplazamiento de mujeres?

K: La verdad es que específicamente para mujeres no, todo lo que va marcado es para población victima de conflicto armado de forma general.

I: ¿Y eso pasa igualmente con la protección o hay acciones específicas para la protección de mujeres victimas del conflicto?

K: Yo diría que es en el tema de la atención, como les contaba si sabemos que es una mujer, por ejemplo, en el tema de la entrega de algún apoyo que

venga de parte de la administración, poder saber que necesidad tiene esa mujer e intentar abastecerla y garantizársela.

I: ¿Cuáles son los hechos victimizantes que encuentras que son recurrentes que le ocurren a las mujeres en el marco del conflicto en Tumaco?

K: Tenemos el desplazamiento forzado, tenemos la amenaza, tenemos la violación a los derechos de la integridad sexual, es el hecho mas especifico para ellas. Como les decía, a veces en charlas o en el acompañamiento psicosocial que se hace con ellas hablan de esas situaciones que no se atreven a reportar, hay muy bajas denuncias de este accionar, de este hecho victimizante tan lamentable para ellas, pero sabemos que ocurren.

I: ¿Las mujeres indican cuales son los motivos de desplazamientos forzados?

K: Si, a veces son por amenazas directas a sus parejas o hay riesgo de reclutamientos hacia sus niños o porque sus parejas están en el grupo armado y si no hacen de pronto a sus exigencias, ya amenazas de muerte, hay lesiones personales o violencia física de forma constante y ellos involucran la pareja, se involucran con el actor armado que ellos los hace mas fuertes y a ellas mas vulnerables.

I: Han existido o conoces acciones que se hayan desarrollado en el territorio impulsadas como consecuencia de Auto. 092 del 2009 que promulgo la corte constitucional?

K: No lo tengo presente, pero si pudiera decir que más bien Tumaco, en la administración anterior siempre hace un muy ejercicio de visibilizar el tema de la violencia hacia la mujer en todos los niveles, a partir de la ley 1457 que la lidera el comité de genero y la mesa de mujeres.

I: No se si quieres agregar algo acerca de la labor de la alcaldía o de tu labor en específico...

K: Yo diría que las administraciones como la que lleva aquí en Tumaco, infortunadamente tenemos presencia permanente del actor armado y que estamos en todo el proceso de la implementación del proceso de paz, las comunidades se sienten inconformes frente a esta situación, que los hace mas vulnerables y con las necesidades reiterativas, cada vez más fuertes y cada vez la gente más vulnerada en sus derechos. De ahí toda la situación que se esta presentando en este año de conflicto urbano que hay en el territorio, no hay una zona, no hay una comuna en donde no haya un actor armado, sometiendo a las comunidades a todas estas situaciones difíciles, a la extorción, a la amenaza; a las tiendas de los barrios muy poco las podemos mirar porque siempre esta presente la vacuna, la extorción por parte del actor armado que no los deja tranquilos, Tumaco necesita mayor apoyo por parte del gobierno nacional, del gobierno departamental, sabemos que hacen algunos acompañamientos al igual que el ente territorial, pero no es suficiente para la necesidad que la comunidad requiere.

I: Una ultima pregunta, esta va relacionada a la respuesta que nos diste sobre que es la mujer la que esta como al frente de la situación, teniendo en cuenta eso, ¿tú crees que esto también afecte frente a las costumbres y tradiciones que tienen como población negra, como población afrodescendiente, tiene alguna relación directa con eso?

K: Si, yo pienso que ya la mujer, (aunque a lo largo de los años es el hombre el empoderado de la familia), pero sabemos también que es la mujer quien sufre y padece estas situaciones de forma directa, cada vez se empodera mas de las situaciones y también de su familia y de sus niños especialmente y que está dispuesta diría yo, a dar la pelea para poder salir adelante en medio de tantas dificultades.

Anexo 5. Entrevista 2. Primer momento - noviembre de 2019

¿En que esta Tumaco frente a la atención de mujeres víctimas en materia de género?

Anny: Realmente, Tumaco ha avanzado en la implementación de política pública de víctimas pues creo que quedan lecciones aprendidas. Tumaco ha pasado por muchos eventos individuales y masivos, 100.000 víctimas incluidas por más de 120.000 hechos han generado que la institucionalidad avance desde la misma comprensión de la normatividad hasta los mismos protocolos de atención. Eso a nivel general.

Tenemos claro que las mujeres, porcentualmente, son las más afectadas por los hechos individuales como masivos. Solo en desplazamiento forzado en un ejercicio interno que nosotros hicimos cuando yo era personera nos dimos cuenta que casi el 70% de todas las víctimas eran mujeres y eso es un hecho muy diciente sobre todo el desplazamiento forzado que es el hecho de mayor ocurrencia a nivel nacional, y lógicamente en Tumaco.

Digamos que la implementación de la ley se ha venido dando de manera uniforme, no existe un enfoque diferencial de genero para las mujeres en cuanto a la atención. Se ha avanzado un poco en cuanto al enfoque étnico en cuanto a la ayuda humanitaria inmediata si se mira el grupo familiar, para el tema étnico, y solo un poco de mujeres, siendo este un tema no fuerte dentro de la política pública. En parte esto se debe a que los recursos desde el nivel local son insuficientes. Esto se ha venido tratando de suplir de la mejor manera posible sin que esto signifique que no se debería hacer como la norma indica.

En materia de prevención si estamos mal aquí en Tumaco. La misma corte lo dice en el Auto 092, hechos que afectan de manera más marcada a las

mujeres que a los hombres. Este el caso de la Violencia Sexual que aquí en Tumaco presenta un subregistro⁵² inmenso. Pese a esto se han hecho jornadas para canalizar el derecho al registro, el derecho a la denuncia, pero estos son esfuerzos mínimos frente a la magnitud de todo el problema. Tenemos avances mínimos en materia de prevención para poder resaltar. La situación misma de vulnerabilidad de las mujeres en el marco del conflicto que todavía se da en Tumaco siguen siendo las mismas. Para el 2008, cuando la corte saca el auto 092 la situación es la misma porque el conflicto persiste quizás con nuevos actores, nuevas dinámicas, ahora con la suscripción misma del acuerdo de paz las dinámicas son diferentes pero el conflicto en aquellos territorios, lejanos y dispersos, se mantiene.

A nivel local existe muy poca capacidad para poder hacerle frente a la situación. Ahora, cuando hay Complementariedad y Concurrencia del departamento y la nación, también se limita a lo básico para poder generar herramientas básicas para que la subsistencia mínima de las víctimas no se vea comprometida. Pero más allá de eso, el tema de prevención y garantías de no repetición es muy difícil, complicado.

I: La ley 1448 o ley de víctimas tiene vigencia hasta el año 2021. ¿Si ha tenido importancia aquí en Tumaco?

A: Si. Ha sido significativo el impacto de esta ley al permitir, por ejemplo, que otros hechos victimizantes que antes ni siquiera eran visibilizados y registrados puedan ser objeto de atención. Con la anterior normatividad, Ley 387 de 1997⁵³, los esfuerzos estaban específicamente orientados al tema de desplazamiento forzado. Y el desplazamiento sigue siendo el hecho de mayor registro y de mayor ocurrencia, no lo podemos negar, pero si uno mira de manera detallada el Registro Nacional de Información se da cuenta de que se ha logrado registrar gran cantidad de hechos ajenos al

desplazamiento como un número significativo de víctimas y que lógicamente tras el registro se han brindado atención.

Por ejemplo, todo lo concerniente al Homicidio aquí en Tumaco, el hecho de que al menos se les pueda brindar el auxilio a la familia, en materia de atención no de prevención, pero permite que muchas familias que son vulnerables y que carecen aun de elementos para suplir sus necesidades básicas, lo puedan hacer. También está el tema de amenazas, que también presenta un número significativo de víctimas, se desarrolló el acompañamiento a las personas hasta que pudiesen generar una estrategia de protección ya sea individual o colectiva, cosa bastante difícil antes para poder Jalonar.

Evidentemente no es una aplicación eficaz de la norma por todo aquello que se presenta, dificultades técnicas, de talento humano y recursos presupuestales que uno quisiera, pero no se puede negar el avance. Incluso las personas que tenían hechos del pasado pudieron acceder a este registro de víctimas.

Es entendible que muchas víctimas se sienten frustradas porque no ha avanzado el derecho de la reparación e indemnización, el cual todos sabemos que a la misma unidad se les sale de las manos por el tema de costos, pero el avance es palpable.

La ley prevé todo en materia de atención, pero en materia preventiva es muy poquito lo que se hace, tal vez por esto la gente vea que la situación no mejora. Esto en parte a que la situación del Conflicto en Tumaco no es tan fácil de atender y prevenir respondiendo a unas causas estructurales y coyunturales que realmente no se resolverán a corto tiempo y con pocos recursos. Claro, cuando uno mira que la situación actual sigue siendo igual

de crítica que hace diez o quince años, es normal, que las víctimas sientan que no se ha hecho nada.

I: ¿Que puedes contarme del Subregistro y las víctimas?

A: La gran mayoría de personas que están en el registro único es gracias a una jornada especial que permitió que muchas personas ingresaran, con muchas debilidades, por lo cual no se le dio continuidad. Lo cierto es que mientras el conflicto armado siga presente en nuestro territorio, mientras los actores armados sean los mismos, simplemente cambiando de uniforme y de nombre, va a ser muy difícil que algunos hechos victimizantes se puedan registrar entre ellos Violencia Sexual, Reclutamiento Forzado, las mismas desapariciones que considero son los hechos que mayor subregistro presentan por temor ya que básicamente las víctimas conviven en su día con el victimario y obviamente por temor a represalias, muchas familias deciden no acceder a ese registro.

Un ejemplo de una experiencia positiva fue cuando las Farc ingresaron a las zonas veredales a finales de 2016, nosotros empezamos a ver que se declararon muchísimos hechos, muchos de ellos extemporáneos lo cual llevo a que muchas víctimas no quedaran incluidas, pero al menos tuvieron respuesta de muchos eventos acaecidos con el conflicto. Igualmente, con el acuerdo de Paz muchas de estas personas victimizantes salieron del territorio y las personas sintieron mayor confianza en acceder a la ruta. Sin embargo, aparecieron las disidencias y otros actores armados en el territorio, muchos de ellos identificados por las comunidades pertenecientes a las antiguas FARC. Esto hizo que muchas personas se abstuvieran de llegar a la institucionalidad y genero muchas barreras para que las personas declararan porque las personas no sienten la confianza. Son pueblitos pequeños donde los actores armados también conocen la Ruta y saben que si una persona se

acerca es porque van a declarar o a denunciar, sin tener en cuenta la diferencia entre La ley de Víctimas y la actuación de la Fiscalía.

I: ¿Influye mucho la inestabilidad política en Tumaco para el ejercicio mismo de la Ruta, el enfoque diferencial y la atención a víctimas?

A: Claro, sobre todo en el tema de Coordinación y articulación interinstitucional sobre todo porque la alcaldía y el alcalde serian el administrador de los recursos. Una ventaja que tiene la política pública es que la puerta de entrada es el Ministerio Publico, eso da muchas ventajas en términos de que se puedan registrar los hechos. Pero en materia de implementación, de ejecución de recursos para la atención e incluso estructuración de estrategias de prevención ya con un enfoque mucho más duradero pues eso ya afecta muchísimo porque mientras se da un cambio de administración, un cambio de alcaldía a otra, pues toca esperar toda una serie de etapas que hace que los tiempos se incrementen incluyendo personas que no conocen la política pública, el cambio de funcionarios que deben estar al frente de la implementación como el enlace de víctimas, secretarios de gobierno y sus equipos, todo eso hace que los tiempos, la calidad de la atención, el acceso efectivo a las víctimas se vea sumamente deteriorado.

Tumaco es un ejemplo negativo de lo que no debería suceder porque debería ser una política institucional más allá de quien esté al frente, sin embargo, sabemos que en la práctica eso es difícil porque inclusive muchas veces dicen que no les dejan recursos, que no pueden ejecutar, etc. También pasa que ponen funcionarios en esas áreas de atención para cumplir cuotas políticas o sin ninguna sensibilidad para estos temas y la atención a las víctimas.

I: ¿Como operan las ONG y la administración local para coordinar la atención a las mujeres víctimas del conflicto armado en Tumaco?

A: Existe una dependencia bastante fuerte entre la administración local y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG). De hecho, se ha generado un tipo de choques o de roces entre el ministerio público y la misma alcaldía por el responsable directo de esos compromisos porque muchas veces hemos evidenciado que existiendo recursos públicos se insta a solicitar apoyos a organizaciones no gubernamentales (ONG) cuando todos sabemos que el apoyo de Cooperación debe ser complementario y no debe ser responsabilidad directa. Por ejemplo, este año que se presentaron varios eventos masivos se presentaron ciertas dificultades porque lo que se le decía a la Alcaldía era que ellos tenían recursos y el ente territorial obliga a que esos recursos públicos se gasten en atender emergencias y que cooperación entre a complementar esa atención, así como el Departamento y la nación.

Nosotros sentimos que muchas veces se mira a las Organizaciones no gubernamentales (ONG) como una oportunidad de satisfacer esas necesidades sin gastar o ejecutar esos recursos que deberían estar orientados a las víctimas. Muchas veces pasa que antes que se termine la vigencia esos recursos no son reorientados para atención en otros componentes, como las víctimas, sino que son trasladados a atención en otro tipo de población. Eso en la práctica afecta la ejecución presupuestal haciendo que en muchos casos no se cumpla ese mandato que los presupuestos deben ser progresivos, sino que por el contrario para muchas organizaciones no ejecutar ese presupuesto de víctimas es una ventaja porque lo pueden usar para otras cosas, que es lo que no debería suceder.

Eso no debe suceder porque la cooperación debe estar para complementar y la responsabilidad directa debe ser del estado. Tumaco es un municipio con una robusta presencia de Cooperación y que muchas veces en emergencias

todo el mundo pide ayuda, a lo cual tristemente muchas veces tienen que decir No, No. Si tan solo existiera un ejercicio de ordenar la cooperación en torno a la atención inmediata y generación de proyectos de mayor sostenibilidad, una de las exigencias de las víctimas desde hace mucho tiempo, quizás los recursos serían mucho más efectivos.

Si nos quieren ayudar, que nos ayuden con la alimentación, el componente de acompañamiento psicosocial o el aseo. No hay una condición que permita generar herramientas para acompañar a esas familias en situación de vulnerabilidad, se brinda simplemente la atención humanitaria. Esto genera un círculo vicioso donde la gente nunca puede salir del sistema y está dependiendo de esa asistencia que hace el estado que sabemos que realmente no garantiza una vida en condición de dignidad.

I: ¿Como se integra a la comunidad LGTBI al tema de reparación desde el enfoque diferencial de género?

A: Aquí en Tumaco sabemos que esta población presenta mayormente una clasificación dentro del subregistro. Desde el 2016 aquí se viene articulando una estrategia de articulación institucional a través de una mesa para la atención a población LGTBI. No solo una mesa en atención en el marco de la política pública de víctimas sino a nivel general, porque desde diferentes instituciones sentíamos que esta población estaba excluida de toda atención por parte del estado y que también existía mucha desconfianza por parte de la población LGTBI para acercarse al estado porque tenían experiencias negativas de discriminación, exclusión y algunos hechos de violencia física, verbal y sexualmente. Esta mesa se hizo con el fin de identificar causas de exclusión a la población y un acercamiento con las víctimas LGTBI.

Muchas veces los victimarios hacen parte del estado y no hay confianza para declarar o evidenciar esos hechos victimizantes que han venido afectando.

Hay una sensación constante de mucha impunidad porque hay muchos casos de homicidios, violencia sexual y desplazamiento forzado donde las víctimas LGTBI sienten que no han tenido resultados concretos.

No tanto con la política pública que tiene miradas diferentes en el tema de justicia por parte de la investigación penal. Este tema está posicionándose más en el marco de las responsabilidades que debe cumplir el estado, pero aun sin embargo, es un tema del que se aborda muy poco y se aborda muy poco desde el tema de atención y obviamente en el tema de la reparación es mucho más complejo entendiendo que Tumaco es un territorio en donde según lo encontrado en el Subregistro mayores agresiones a la población LGTBI, pero no hemos podido identificar si con algún tipo de sistematicidad o si esas afectaciones se tratan de hechos individuales o concretos. Para poder nosotros generar una estrategia de reparación integral tendríamos que ver la sistematicidad colectiva y poder generar espacios de

participación e interlocución directa con la población que permita saber cómo ellos consideran que es la mejor manera de repararlos.

La realidad muchas veces nos lleva a pensar lo LGTBI como un todo, sin reconocer que al interior también existen diferencias muy marcadas como, por ejemplo, el nivel de escolaridad, el estrato social, etc. Aquí en Tumaco solo tenemos la Fundación Arco Iris⁵⁴ que trabaja el tema con población LGTBI Y hasta hace dos años no permitían el ingreso de mujeres lesbianas a la organización, cuestionando la misma inclusión, lo que nos lleva a pensar a que hay que buscar la estrategia para integrar a toda la población.

El primer paso consiste en crear espacios de articulación institucional y escenarios de participación que permita integrar a toda la población en sus propias decisiones sobre lo que más los beneficie y construir la manera que

les permita obtener reparación para la gran mayoría de personas adscritas a la Comunidad LGBTI.

Tumaco es una población donde existe una marcada discriminación lo cual lleva a que muchas personas marcadamente decidan ocultar su orientación sexual y su género, lo cual se entiende como una barrera pues la víctima no es capaz de denunciar que fue víctima de tal hecho por su orientación de género en instituciones que muchas veces, de buena o mala manera, genera otro tipo de exclusión al no saber atender este tipo de casos pues las víctimas LGBTI no sienten seguros y amigables estos espacios pues los discriminan y ponen barreras.

Segundo momento de la Entrevista. Enero 2020.

I: ¿Podrías darnos de pronto tu nombre y cargo que desempeñas actualmente y el que desempeñabas en el periodo 2016 al 2019?

A: Claro que sí, mi nombre es Any Mercedes Castillo Vivas, en la actualidad trabajo como asesora en la procuraduría delegada para el seguimiento del acuerdo de Paz y en el periodo 2016 hasta septiembre de 2019 me desempeñe como personera municipal de Tumaco.

I: ¿Cuáles son o eran esas labores generales que tenías como personera municipal?

A: Si el cargo básicamente tiene algunas funciones generales y otras un poco más específicas, dentro de los generales esta realizar vigilancia pues para el cumplimiento del ordenamiento jurídico con la constitución, las leyes y lo que tiene que ver para facilitar los espacios para la veeduría ciudadana y el control social. También algunas funciones disciplinarias frente a servidores públicos locales y en materia de la política pública de víctimas, todo lo que tiene que ver con la labor del ministerio público tanto en el proceso de toma de declaración, acompañamiento a los procesos y frente a las víctimas y

materia de prevención, protección, lo que tiene que ver también con participación y el seguimiento a los planes de reparación integral.

I: Debí de hacerla un poco más específica y era frente a la política pública, gracias. ¿En la personería había labores específicas para la atención de mujeres desplazadas?

A: Digamos que la personería realizaba su labor de toma de declaración, digamos no habían políticas específicas dirigidas de manera exclusiva a las mujeres pero si en el marco de la atención, pues al menos siempre se contó con funcionarias y contratistas de género femenino o que facilitan también un poco el diálogo con las mujeres víctimas que llegaran pues a la entidad y a nivel general pues las labores del ministerio público como tal, pero la personería pues no es una entidad que se encargue de la garantía de derechos como tal sino más bien su labor del ministerio público en el marco de la vigilancia y el control.

I: Bueno vamos a entrar con unas preguntas de temas más específicos, como te había comentado esto está enfocado hacia la política pública del desplazamiento forzado, especialmente con el impacto que tiene hacia la mujer entonces frente a eso, ¿cuál es la percepción que tienes frente al fenómeno del desplazamiento forzado de la mujer en Tumaco?

A: ¿En relación con el impacto hacia la mujer o en general?

I: No, de manera general.

A: Si el desplazamiento forzado tanto individual como masivo es el hecho victimizante que se presenta, digamos no solo esto es en Tumaco sino a nivel nacional pero particularmente pues en Tumaco tiene una dimensión importante porque es uno de los territorios que a nivel nacional tiene mayor cantidad de personas influidas en el registro único de víctimas y si uno pues realiza digamos un análisis en cuanto a la tasa en esta relación que existe entre el número de habitantes y población víctima del conflicto realmente es

bastante fuerte y lo que puede evidenciar, incluso ahora que labores asociadas a la política pública de víctimas es que la afectación frente a la población es bastante alta pero adicionalmente las mujeres tienen pues una afectación importante digamos frente a este tipo de hecho victimizante. La principal dinámica que se presenta es tal vez los desplazamientos que se presentan de zona rural a zona urbana pero Tumaco tiene una característica muy especial y no es que solo es receptor de población víctima de desplazamiento forzado en zona urbana y rural sino es un municipio receptor de población de otros municipios del pacífico nariñense, incluso de otras ciudades del país y a la par también es un municipio que expulsa mucha población sobre este hecho victimizante entonces tiene esa doble dimensión.

I: ¿Y específicamente como es el fenómeno del desplazamiento forzado hacia la mujer en Tumaco?

A: Si lo que hemos podido observar es de manera proporcional pues las mujeres terminan siendo más afectadas que los hombres y esto se da porque muchas veces son las mujeres las que acuden a las instituciones para la activación de la ruta, el reporte pues de la situación y exigibilidad de sus derechos, pero también por un tema de la jefatura del hogar en cabeza de la mujer bien sea porque era ella la que venía ese rol antes del desplazamiento o porque digamos que la ruptura que se genera por el desplazamiento forzado pues la coloca en esta situación, en eso hay que tener en cuenta cual fue la causa o el motivo del desplazamiento porque generalmente cuando está asociada con amenazas reclutamiento forzado hacia sus hijos o por hechos de homicidio en contra de su pareja o de personas cercanas, digamos que la afectación es mayoritaria en la mujer porque digamos al frente de todo el núcleo familiar y quien pues acude a ese rol y quien en las instituciones una vez llega al municipio o a la zona de recepción entonces creo que es por eso más bien por la cual las mujeres

tienen una afectación diferencial y un impacto bastante elevado frente al desplazamiento forzado

I: Claro que podrían también las podríamos considerar como causas no, de desplazamiento forzado en ellas y de manera general, en este periodo que estuviste como personera, ¿cuáles fueron las principales causas de desplazamiento? De manera general de la población.

A: Si las causas y las amenazas tienen un impacto supremamente alto siendo un hecho victimizante autónomo también es una de las principales razones por las cuales las personas tienen que salir del territorio y desplazarse forzosamente como una medida de autopresión generalmente por la alta presencia que tiene los actores armados ilegales en las zonas rurales del municipio, también agravado esto por los cultivos ilícitos y la cadena del narcotráfico en las diferentes zonas sobre todo rural de Tumaco y los municipios aledaños, pues digamos que todos estos hechos de amenaza de intimidación contra el núcleo familiar es una de las causas principales. Otra causa también es la amenaza de reclutamiento hacia hijos e hijas pues que obliga a que todo el núcleo familiar tenga que salir para evitar que el actor armado sustraiga del hogar hijos e hijas, y ya creería que en menor proporción algunos hechos asociados por ejemplo con violencia de tipo sexual contra algunas mujeres, también conocí casos de esa naturaleza y por el homicidio, temas de homicidios de personas cercanas al núcleo familiar o alguno de sus integrantes principalmente se ve una afectación alta frente al homicidio de los hombres, generalmente de compañeros y esposos estas mujeres que obliga a que todo el grupo familiar la madre con sus hijos e hijas tengan que salir del territorio ya sea por a una represaría directa o por casos de amenaza pues estos actores armados ilegales le colocan términos o plazos víctimas que tuvieron que salir del territorio bajo la amenaza de lo contrario afectara o vulnerará su derecho a la vida entonces esas creería yo

que son las principales razones o causas que podría resaltar al desplazamiento forzado en Tumaco.

I: Perfecto, muchas gracias, pasaríamos como a otro tema específico de la entrevista que va relacionado con la política pública. ¿En ese sentido conoces como se debe desarrollar una atención de política pública con enfoque social?

A: Sí, el enfoque diferencial en principio tiene que ser transversal actual la implementación de la política pública de víctimas. Digamos que un poco el problema en la transversalidad es que muchas veces se diluye no se logran hacer observaciones concretas que efectivamente materializan ese enfoque diferencial que tiene de género, que tiene la política pública en sí. Una estrategia importante es incorporarla frente a los planes que existen en el marco de la política pública de víctimas, lo que tiene que ver con el plan de la territorial, el plan de prevención en el tema de participación digamos que la política pública tiene un enfoque pero bastante robusto porque exige que al menos el 50 por ciento de quienes integran la mesa de víctimas tienen que ser mujeres y en todos los espacio de participación siempre se exige que tenga que haber al menos el 50% de mujeres y de igual manera también debería de existir un componente fuerte de incorporación del enfoque de género todo lo que tiene que ver con los planes en el marco de las medidas de rehabilitación o de tales como los planes de retorno y reubicación, planes de reparación colectiva en el marco de todas estas herramientas, incluso en los espacios de articulación interinstitucional debían existir acciones puntuales concretas con metas claras responsables y tiempos que permitan pues materializar esta garantía y que le permitan también al ministerio público en su labor de vigilancia y seguimiento poder efectivamente observar la garantía de ese enfoque diferencial.

I: ¿Conociste alguna estrategia de atención diferencial en el municipio?

A: Si de manera clara y directa la única que podría resaltar es la que pasa con la mesa municipal de víctimas, pero digamos que más porque existe un mandato claro y expreso de protocolo de participación que establece digamos, como debe realizarse el proceso de elección para garantizar que esa paridad exista al interior de la mesa de víctimas. Pero ya digamos que en el marco de los escenarios de articulación interinstitucional lo que tiene que ver con el comité de justicia transicional, los comités técnicos o mesas técnicas que se realicen, no existe o no se ve la existencia de algún escenario que de manera específica atendiera situaciones que tienen que ver con las mujeres víctimas del conflicto armado o con algún enfoque de género en otra dirección y tampoco he digamos que en el marco de los planes puntuales o específicas que uno pudiera resaltar como avances en la materia no recuerdo ninguna experiencia en ese sentido.

I: Gracias Amy, ¿cuáles consideras son las fortalezas y dificultades más frecuentes en el desarrollo de los componentes de prevención, protección y atención integral la política de atención a mujeres desplazamiento forzado?

A: Sí existen varias razones, existe una clara falta de capacidad técnica y en talento humano por parte de la administración local, digamos que cada cambio de administración nos da unos desafíos porque implica la llegada de nuevos funcionarios y funcionarias, muchas veces personas que no han tenido un acercamiento ni un conocimiento técnico sobre la política pública de víctimas determina en materia de sus componentes lo que tiene que ver con protección, prevención, reparación y demás y yo creo que ese ha sido una de las dificultades principales, la otra es que ha faltado visibilizar de manera mucho más marcada la necesidad de avanzar en este enfoque diferencial por razones de género, se tiende a creer que estableciendo políticas generales para el común de la población pues ya se resuelve el problema y que es necesario avanzar frente a unas medidas que permitan un enfoque diferencial y una atención conforme a la realidad y las necesidades

que tienen mujeres víctimas del conflicto armado en Tumaco. Yo creo que esas dos herramientas, o dificultades son limitantes, evitan que de manera puntual existan avances frente a este tema; 1 pues capacidad técnica de cada talento humano formado en la materia, pero adicional el hecho de que se le preste importancia al tema de la importancia del enfoque de género y adicionalmente creería yo que a nivel general la policía pública tiene una deficiencia y es que muchas veces las entidades territoriales por ejemplo en el caso de los planes y herramientas que quieren crear termina como con una lista de chequeos y estableciendo o aprobando mas bien planes que cumplen con muchos de los requerimientos de la política pública de victimas en demanda pero muchas veces se quedan en el papel y la efectividad de estas herramientas pues terminan siendo muy dudosa, entonces creo que eso también termina afectando muchísimo lo que se podría hacer con materia de enfoque de género creo que hay un desconocimiento profundo en la materia además también falta muchísima voluntad por parte de las instituciones que se encargan o que tienen la función de garantizar estos derechos y a la par creo que también el ministerio público que importante en esta materia también algunas limitantes frente a una mayor capacidad de seguimiento de manera puntual cargo específico pues también mediante la incorporación del enfoque de género en el marco de la política pública son un sin número de variables que terminan afectando esta situación y que pues no permiten que uno pudiese considerar que sea garantizado de manera plena el enfoque diferencial de género pese a que la política pública en posiciones así lo expresen al menos desde el punto de vista formal.

I: Teniendo en cuenta que estos componentes pues tienen una parte crucial para su desarrollo que son los documentos que lo componen, que guían su ejecución. ¿Cuáles son esas fortalezas y dificultades en la formulación y funcionalidad, tanto del como de los planes pues ya nos indicas se recoge

varios elementos de la pregunta anterior pero no sé si frente a los planes específicamente tengas algo para añadirle

A: Disculpa tuve acá un lapsus, un inconveniente. Me podrías repetir la pregunta

I: Si, que teniendo en cuenta que esos componentes los desarrollan unos documentos específicos no, como el pack, los planes de prevención y contingencia, frente a esos documentos específicos que fortalezcas y dificultades mas frecuentes has observado tanto en su formulación como en la funcionalidad

A: Si yo creo que ya luego de 10 años desde que esta al menos la ley 1448 y se está pues avanzando en la formulación de estos planes, creo que hay avances que resaltar un proceso también de lecciones aprendidas de aprender a partir de los errores yo creo que en ese momento las entidades territoriales ya reconocen y tiene conocimiento sobre la necesidad e importancia de poder contar con estas herramientas técnicas que también le permitan, digamos aterrizar en el territorio de la política pública de víctimas, algo que en un primer momento puede parecer tan básico es producto de todo un proceso de acompañamiento que se ha venido realizando por parte de diferentes instituciones del que el mismo ministerio publico entonces se ha avanzado frente al marco de que la que existe frente a que las entidades territoriales cuenten con estos planes y yo creo que en este momento casi con certeza podría decirlo es difícil que exista una entidad territorial que refiera desconocer que debe realizar la formulación y aprobación de estos planes o que manifieste no hacerlo por falta de acompañamiento, por ejemplo frente al plan de prevención el ministerio de interior ha venido creo yo también fortaleciendo su capacidad para brindarle un mejor acompañamiento técnico a las identidades territoriales y creo también que la unidad para las victimas ha hecho también frente al plan territorial y frente al plan de contingencia, digamos que es la garantía de un acompañamiento

técnico donde hay ya unas lecciones aprendidas creo yo que puede ser la fortaleza mas importante para resaltar y frente al tema técnico pues digamos que la gran deuda que existe con las victimas del conflicto armado frente a estos temas de estos planes o de estas herramientas es ya como eso que se aprobó en el papel se materializa y se convierte en realidad, yo creo que aun estamos lejos de poder tener un alto frente el nivel de cumplimiento las mismas autoridades territoriales en el marco del comité de justicia aprueba lo que todavía falta mucha fuerza material para el cumplimiento de esas acciones pero sobre todo faltan también que el mismo comité por ejemplo pueda tener capacidad para realizar el seguimiento y evaluación justamente a las acciones que ellos mismos establecen, entonces en materia por ejemplo de plan de contingencia yo resaltaría que digamos que el tema de este territorio, un territorio como Tumaco, haya tenido tantos eventos y masivos pues ha servido para que ya exista muchísimo más circulación y conocimiento de cómo funcionan las rutas digamos que eso facilita muchísimo y minimiza muchísimo el riesgo de que las victimas queden sin atención pese a que se puedan presentar casos individuales donde eso efectivamente siga ocurriendo pero creo yo un porcentaje muchísimo menor a lo que ocurría cuando con quien se empezó digamos a realizar la implementación de la ley 1448 sus decretos reglamentarios y poder tener esos planes tales como los conocemos actualmente, creo que en materia de prevención la deuda es muchísimo mas grande y hay varias razones para ello primero las falencias técnicas que refería hace un momento pero pues yo relato digamos que el tema de la ha mejorado pero situaciones marcadas como por ejemplo el contexto que tienen los municipios la presencia de actores armados ilegales las confrontaciones armadas digamos todos esos factores de riesgo tan elevados que existen en el territorio hacen que sea supremamente difícil para las entidades territoriales poder avanzar en la implementación de estas medidas de prevención, pero también digamos es un sistema que tiene que articularse un poco mas por que cuenta con

herramientas tempranas que y su articulación con el plan de prevención cuando digamos que le apuntan a lo mismo yo también observo que existen muchas falencias técnicas por parte de las entidades territoriales para poder llevar eso que han plasmado en el papel a la realidad si digamos creo que uno realiza un paralelo que sucede con plan de prevención y de contingencia en Tumaco, yo creería que hay muchos más avances con el plan de contingencia digamos que la misma situación de la emergencia obliga a las entidades territoriales aprendan como realizar la labor, pero creo que las dificultades que existen factores de riesgo y violaciones a derechos humanos tan graves que se presentan aquí en este territorio hacen que muchas veces esas acciones del plan de prevención o se quede corto porque no tienen la fuerza suficiente para impactar o simplemente todo el esfuerzo incluido los recursos para destacar a la política pública pues se agota en el plano de la atención y es muy poco lo que se hace en materia de prevención y protección. Abonado responsabilidades en materia de los diferentes niveles administrativos por ejemplo en materia de las entidades territoriales creo que siguen sintiendo que tienen una labor opaca a nivel nacional la UNP por ejemplo creo que esa falta de conocimiento técnico cuál es su función y cuáles son sus capacidades y competencias termina afectando a que la gente territorial y eso lo hemos vivido aquí en Tumaco sobre todo en garantizar la atención en materia de prevención y protección.

I: ¿Una última pregunta frente a ese tema y es como afecto la inestabilidad política que tuvo Tumaco en ese periodo frente a las elecciones de alcalde, frente a la política pública ante el desplazamiento forzado?

A: Sí, fue un tema que afecto muchísimo porque sobre todo la inestabilidad en el gobierno sin tener digamos a la persona quien es quien dirige y administra no solo los recursos sino que dirige esa atención y esa acción del estado a nivel territorial, eso fue bastante catastrófico no solo porque no se encontraba al frente la primera autoridad del municipio sino además también

hubo una serie de encargados que no tenía la suficiente estabilidad para tomar decisiones muchas veces requieren digamos de decisiones inmediatas, eso afectó muchísimo pero también digamos el tema de tener en un periodo corto de tiempo el cambio en varias oportunidades del secretario o secretarias del gobierno que son los funcionarios en el nivel territorial digamos que tienen una responsabilidad directa por ejemplo acá en Tumaco de coordinar a través de su equipo y garantizar toda esa atención y todas esas actividades que debe brindar la actividad territorial y eso fue un gran desafío porque implicó que cada vez que llegue un nuevo funcionario o nueva administración como el secretario de secretaria de gobierno pues toca retroceder muchísimo, los procesos se enfrían pues el funcionario tiene un tiempo de acople, de empalme de conocer los avances de saber en qué van determinados temas entonces eso implicó que muchas veces lecciones aprendidas o avances en algunos temas se tuvieron que echar para atrás y volver a empezar, fue bastante catastrófico porque fue un periodo de tiempo donde los relevos fueron importantes fueron no solo el cambio de administración como tal a través de un proceso de elección atípica sino que también ya estando el segundo gobierno en este periodo también se vivió el cambio permanente de secretarios de gobiernos y los enlaces municipales de víctimas que tienen un rol fundamental en el tema de ejecución de políticas públicas y que lógicamente afectó mucho los procesos y no permitió que los avances que se tenían previstos se pudieran cumplir por ejemplo frente al tema de formulación y aprobación de algunos planes, como plan de prevención, de contingencia pues si uno evalúa este periodo de tiempo se puede observar que en algunos años ni siquiera se realizó la actualización de los mismos y eso sin lugar a duda una de las razones es que había esa situación de inestabilidad administrativa que afectó muchísimo el avance frente a estos temas que son tan importantes, y adicionalmente pues hubo un periodo de tiempo que estuvo permeado por muchísimos hechos de victimizantes, individuales y masivos entonces adicional a la inestabilidad

administrativa y a la debilitación de recursos digamos que los hechos que se tenían que atender pues hicieron que la mayor parte de la atención estuviera dada justamente a mirar como garantizar esos derechos en el marco de la contingencia o emergencia y fue muy difícil realizar procesos sostenidos en materia de protección y prevención pues porque la inestabilidad no lo permitió.

I: Ya para terminar con la entrevista, el último tema ya se enfoca directamente hacia las mujeres desplazadas en ese sentido, ¿cómo es la atención o fue la atención para la mujer cuando ocurre un desplazamiento forzado?

A: ¿Un desplazamiento de cualquier naturaleza individual o masivo?

I: Sí señora

A: Sí, digamos que en este periodo algo muy llamativo es que en la mayor cantidad de tiempo salvo creería yo que durante el último año cuando cuando hubo algunas modificaciones en la administración por ejemplo en el marco de la atención humanitaria inmediata que es la que está a cargo de las entidades territoriales no se logra observar la incorporación de acciones puntuales para la incorporación de enfoque de género por ejemplo lo que tiene que ver con ayudas casi siempre se realizó a través de entrega de mercados, por ejemplo el kit de alimentos o el kit de aseo estándar no profundiza o no corresponde a las característica de los núcleos familiares lógicamente un lugar donde exista por ejemplo una mujer adulta pues probablemente un kit de aseo tendrá que tener un elemento básico como por ejemplo las toallas higiénicas pero digamos que son acciones que no se terminan realizando porque no existe ese nivel de conciencia frente a la necesidad de poder , garantizar ese enfoque diferencial, digamos que en ayuda humanitaria inmediata lo que uno podría resaltar de ese periodo es que las ayudas que se daban eran estándares y no correspondían a la

especificad ni a las necesidades de los grupos familiares, incluidos aquellos que tenían presencia o quizá integrada por mujeres y que pues no sólo eran un número importante del total de los casos sino que si uno observa las estadísticas de manera puntual así se hace en el informe que se presentó por parte de la personería cuando yo realicé la entrega del cargo es que la mayoría de las víctimas por ejemplo del desplazamiento forzado son mujeres y pese a eso no se logró observar que la ayuda humanitaria inmediata tuviese un componente diferencial en el marco del enfoque de género, esa es una de las cosas importantes para resaltar en el plano de la atención integral y en materia de prevención y protección tampoco tengo presente que se hayan realizado algunas acciones puntuales o concretas para efectos de planear o realizar seguimiento o evaluar acciones que tuviesen que ver de manera específica con el enfoque de género o que estuviesen dirigida de manera puntual a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado o de los otros hechos victimizantes entonces lo que se observa es la ejecución de las políticas públicas de víctimas, casi siempre se realizó a través de una mirada generalizadora que lógicamente se cree garantiza los derechos por parte de las instituciones pero que ya en el plano material y de realidad de quienes padecen el flagelo del conflicto armado uno pudiese concluir que es bastante discriminatorio y que lesiona bastante fuerte los derechos de las mujeres que son víctimas de estos hechos victimizantes.

I: Te me adelantaste porque las dos siguientes preguntas eran cuáles acciones habían en prevención y cuáles acciones habían en protección pero bueno, afortunadamente ya las respondiste con esta primera pregunta, pero me surge otra que no la tenía planeada y es ¿en esa labor de seguimiento que hace el ministerio público al componente de atención que entiendo es el que tuvo más avance, se conoció justificación por parte de la alcaldía por la realización de atención estándar, es decir, la alcaldía justificó de alguna

manera porque hacía esa atención de manera generalizada, hay algunas razones?

A: Lo que uno pudiese creer es que no es que exista una respuesta formal de la alcaldía frente al tema, sino lo que uno pudiese concluir es que también eso se debe a una interpretación aprendidas desde la práctica que se realiza a nivel nacional y es que también para Unidad de las víctimas de la misma gobernación de Nariño en este caso, cuando realiza la atención en el marco de la sociabilidad pues lo realizan muchas veces a través de ayudas estándar o que atienden a criterios diferenciales pero no propiamente por razones de género sino más bien por número de integrantes del núcleo familiar entonces esas tipologías que estaban realizando y que realizan la unidad para las víctimas y la gobernación son tipología A,B y C y no profundiza digamos en la composición del grupo familiar sino que depende de cuantas personas integran la familia, entonces son prácticas que muchas veces en esa lógica de la relación; nación-territorio terminan llegando las entidades territoriales como Tumaco y pues se entiende que la entidad a nivel nacional y departamental lo realiza así, sin ningún inconveniente pues también la entidad territorial podría hacerlo, pues este es un tema en el que yo si resaltaría que en la actualidad se ha avanzado pero ha sido justamente tras poder realizar como ese llamado por parte del ministerio público y yo creería que en 2019 específicamente como uno de los operadores que tuvo la alcaldía y tras las visitas de seguimiento que se realizaban por parte de las comisión de ministerio público tras la justicia transicional se logró que se avanzara en este tema del enfoque diferencial por diferentes razones pero uno de ellos por razones de género y ya se empezó a observar que si la ayuda humanitaria que se entregaba pues si tenía unos componentes que antes uno simplemente se obviaban porque no se caía en cuenta de la importancia de incorporar este enfoque de género en la atención, y veo que esto ha venido escalando y que en la actualidad existe muchos mas avances

pero pues para efectos de tu investigación que se que va del 2016 al 2019 pues yo creería que este último año 2019 podría ser importante porque de hecho una labor de planeación que vendría siendo exigida por ministerio público la alcaldía de Tumaco creó unas minutas donde no solo se miraba la entrega de estos kits de ayuda humanitaria inmediata por el número de integrantes del núcleo familiar sino que incluso se señalaba de manera muy puntual y específica cuales eran los apoyos o la ayuda que se debía brindar por ejemplo cuando hubiese mujeres en los núcleos familiares, yo creo que eso es un avance porque resulta un poco difícil encontrar núcleos familiares acá en Tumaco donde no hayan mujeres, yo creo que se venía haciendo pues antes de incorporar ese enfoque antes de la atención pues era invisibilizar las necesidades de las mujeres víctimas del conflicto armado, víctimas del desplazamiento forzado cuando sin lugar a dudas a sido la más afectadas digamos en el marco del conflicto que se ha generado acá en este territorio.

I: Perfecto, aunque lo nombraste en el primer apartado de pronto hacer la pregunta más específica traiga más ideas, ¿cuáles son esos hechos victimizantes más recurrentes hacia las mujeres?

A: Yo creería que el desplazamiento forzado, lógicamente tiene una dimensión importante porque es el hecho que más se presenta, Tumaco tiene un poco más de 100.000 personas incluidas en el registro único de víctimas, si la memoria no me falla y creo que más del 50% son mujeres, eso nos está diciendo que tenemos una cantidad importante de mujeres reconocidas en el registro único por este hecho victimizante adicionalmente también lo que tiene que ver con las amenazas justamente por las razones que explicaba al inicio de la entrevista, ese es otro hecho que tiene un impacto bastante fuerte para las mujeres y yo resaltaría también en todo lo que tiene que ver con los delitos en contra de la libertad, integridad y la formación sexual que también lógicamente afecta en una corporación

mayoritaria y bastante directa a las mujeres, digamos no sólo porque se haga a través de actos sexuales como tal sino también muchas veces la intimidación y la imposición de pautas de conducta, por ejemplo algo muy marcado que se ha presentado en el marco del conflicto en el pacífico es el querer ver a la mujer como pertenecientes a los hombres, en el marco del conflicto armado en los combatientes, entonces eso de que si tú tienes una relación sentimental conmigo yo te protejo pero también te involucro en el conflicto que en esa lógica también los actores armados que estén en contra de estos legales o ilegales pues también van seguramente a tener una represalia en contra de las mujeres. Todo esto en el marco del conflicto todos estos hechos victimizantes que tienen que ver con temas de violencia sexual han sido muy marcados también en contra de las mujeres acá en el pacífico nariñense, sin lugar a dudas, yo recuerdo de manera muy clara que en el sector de carretera se tomaron muchísimas declaraciones cuando yo fui prisionera por hechos victimizantes que tenían que ver justamente con alguna connotación de violencia sexual en contra la mujer y también unas como muy específicas también aquí en la zona urbana de Tumaco, en unos sectores como muy puntuales donde uno se entera de manera recurrentes las víctimas mujeres llegaban a declarar y referían que habían sido víctimas de hecho victimizante por condición de ser mujer, y es muy marcado porque si uno observa la cantidad de hombres que están incluidos en el registro único de víctimas por este tipo de hecho victimizante es minoritario y casi que uno podría decir que en su mayor proporción de la población masculina afectada pues también corresponde a la comunidad LGTBI que también ha sido una afectación importante en este tipo de hecho victimizante, yo creería que esos 3, ah bueno y el despojo forzado de tierras que lógicamente es un hecho victimizante autónomo pero pues está muy ligado a lo que tiene que ver con el desplazamiento forzado justamente cuando las mujeres salen de su territorio tienen propiedades, tienen bienes y muebles y pues lógicamente también termina saliendo del territorio y dejando abandonado las

propiedades familiares y propias que tengan en el lugar expulsor. Creo que esos 3 hechos victimizantes serían los de mayor afectación. Amenazas, desplazamientos forzados y todo lo que tienen que ver con la libertad, integridad y formación sexual y en el tema de las amenazas lógicamente aquí en el pacífico se ha observado también que la mujer ha sido víctima de la amenaza por varias razones, por ejemplo cuando desarrolla algún tipo de labor de liderazgo especialmente en algún tipo de derechos humanos pues tiende a ser digamos por toda la visibilizarían que tiene en el marco de esos procesos víctima de intimidación por parte de actores armados ilegales pero también como parte de esos actores armados de querer tener los controles de ese territorio, también a través de la intimidación y la amenaza digamos que una práctica recurrente ha sido la intimidación de la mujer ya sea por amenaza directa o de acciones violentas que constituyen las violaciones a derechos humanos y que terminan instrumentalizando a las mujeres en el territorio.

I: Gracias Any, ¿desde esa labor también que realizaste consideras que continúan la falencia que tiene el estado en el subregistro de hechos victimizantes en Tumaco?

A: Sí claro, por ejemplo hay unos hechos victimizantes donde se conoce que el subregistro es incluso mayor, yo creería que lo que tiene que ver con violencia sexual todavía es un hecho que tiene un número importante de víctimas registrado en el registro único de víctimas, yo creería que también existe un subregistro inmenso por varias razones, primero porque todo el sistema de atención en el marco de la política pública no cuenta con la capacidad técnica y con la sensibilidad y la humanización del servicio que permita también generar esos espacios que atraigan a la víctima y que le brinde esa garantía de que podrán ir y rendir su declaración y obtener una respuesta satisfactoria por parte de la institucionalidad entonces por un lado eso evita que muchas mujeres acudan a exigir la garantía de sus derechos

pero también la presencia tan cercana de los actores armados ilegales, el tema que también muchas veces se culpa de manera directa o indirecta a las víctimas por este tipo de conductas hace que muchas veces las mujeres se sientan avergonzadas o sientan que son responsables o culpables de dichas conductas y entonces eso también afecta que muchas no vayan y declaren una atención del estado y por otro lado también las altas tasas de impunidad frente a la investigación y la sanción de los responsables. Entonces el subregistro es bastante alto sobre todo porque estamos en este preciso momento viviendo unos momentos críticos en materia de presencia de actores armados ilegales, uno mira las alertas tempranas defensoría del pueblo, por ejemplo que salieron el año pasado e incluso este año ya tenemos una alerta temprana acá en la subregión y adicionalmente lee algunos informes que se han remitido sobre los informes que se han remitido sobre el territorio que dan cuenta de 10 o 12 grupos armados ilegales que hacen presencia en el territorio pues eso hace que el temor en la población sea grande y que lógicamente no acudan a visibilizar los hechos que nos están afectando ya sean de manera individual o masiva, además que estamos en el proceso de reconfiguración del conflicto y de disputa muy fuerte por parte de los actores armados ilegales y eso ha generado unos escenarios de riesgo bastante preocupantes no solo para líderes y lideresas sino para la comunidad en general entonces algunos avances que se tenían en materia de construcción de confianza sobre todo con ministerio público y de poder activar las rutas de atención, se han venido afectando o debilitando primero porque estamos en un proceso de la emergencia por el Covid y eso ha afectado que muchas de las instituciones y las organizaciones que realizan acompañamientos a las comunidades en territorio no puedan ingresar a los mismos y segundo que por tema de recrudecimiento del conflicto hay una gran cantidad de grupos armados que uno observa que tengan una estructura de mando clara y organizada, digamos un objetivo claro y eso hace que muchas veces las comunidades sean más temerosas

de visibilizar lo que está ocurriendo y lógicamente las mujeres ha existido y ha ocurrido casos en donde estos grupos le han manifestado de manera directa a las víctimas que no deben alertar o iniciar las rutas institucionales, digamos que todo este escenario hace que en este momento avances que tal vez uno pudiese resaltar en materia de construcción de confianza y activación de rutas de atención frente a eventos individuales o colectivos o masivos, hayan tenido un retroceso y que lógicamente el porcentaje de su registro frente algunos hechos victimizantes pues sean bastantes alto, incluso mayor de lo que se cree puede haberse registrado en años anteriores.

I: Gracias Any, ya sólo quedan un par de preguntas, ¿conoce las ordenes de la corte promulgada en el 98 y si se han desarrollado acciones en el territorio como consecuencia del mismo?

A: Yo mientras estuve como personera en Tumaco en el periodo del 2016 - 2019 y ahora que también en mi labor de asesora en la procuraduría también realizo seguimiento a la garantía de derechos a favor de las víctimas del conflicto armado y a la ejecución de políticas públicas de víctimas no he observado que se generen espacios de reunión institucional o acciones puntuales que tengan pues una relación directa con las ordenes que la corte constitucional realizó en el aula pese a eso yo si creo que toda la política pública de víctimas en general, aunque en eso no creo que hay un consenso en el país pero yo si creo que fue justamente la sentencia T-025 y los seguimientos que la corte ha realizado en las diferentes materias lo que permitió que hoy podamos contar con una política pública de víctimas que tiene el avance que puede observarse a la fecha, todos sabemos que antes de la sentencia existía un marco jurídico pero creo que esta sentencia a partir del 2004 hubo un detonante que permitió que el estado se preocupara un poco más por crear una política publicar un poco más robusta y un poco más integrada que está dirigida a atender un poco más la declaraciones y hechos

que la corte invisibilizó en sus autos pero es una labor un poco inconclusa, han pasado ya aproximadamente 15 años desde que sale la sentencias, muchos años desde que se profirieron los diferentes autos, uno no puede concluir que el nivel de avance sea el esperado, por el contrario deberíamos estar mucho más avanzados a transcurrido un tiempo bastante prudencial pero digamos que acá en el territorio como tal, mas allá de que existan estas herramientas o estos planes ordenados por la política pública y que ya tenemos una estructura mucho más consolidada y que los entes territoriales reconocen su obligatoriedad y avanzan en poderlo hacer cada vez mejor, yo creo que en el plano material de la ejecución de la política pública no podría resaltar acá en Tumaco acciones puntuales que tenga un fuerte componente de género que puedan concluir que efectivamente han estado orientadas a cumplir con las ordenes de la corte además porque los ejercicios técnicos o de asistencia técnica que se han venido realizando por parte de las instituciones han sido importantes y abordan muchas veces muchas temáticas pero cada vez, yo he podido observar que muy poco abordan lo que tiene que ver con los autos de seguimiento, entonces hay mucho desconocimiento por parte de las instituciones del estado sobre la naturaleza de esos autos que ordenó la corte, también porque son autos extensos y muchas veces el día a día evita que funcionarios o funcionarias puedan profundizar en la materia pero digamos que a modo de conclusión yo creería que no existe un enfuerzo puntual , específico, directo por parte de las autoridades territorial para incorporar acciones con enfoque de género a favor de la mujer aquí en el Municipio de Tumaco.

I: Gracias Any, una última pregunta, ¿cómo desde la experiencia que nos has relatado en la entrevista, considerarías se debe desarrollar esa inclusión de los postulados de la corte constitucional, específicamente el enfoque diferencial de género de los componentes de política pública?

A: Sí, yo creo que lo primero que hay que hacer es seguir trabajando fuertemente en temas de fortalecimiento técnico a las autoridades locales digamos que en este momento resulta muy propicio porque estamos recién iniciando el segundo año de gobierno de estas administraciones, digamos que lo ideal es que se hubiese hecho durante el primer año pero yo creo que todavía estamos a tiempo de poder avanzar y justamente poder revisar un seguimiento para que en el marco de los planes que formularon el año pasado y que se tienen que empezar a actualizar a partir de este pues establezca acciones puntuales, claras, con unos responsables, con unos tiempos y unos presupuestos asignados pendientes o dirigidos a garantizar ese enfoque de género. Lo segundo en materia de que se pueda priorizar los hechos victimizantes que afectan a las mujeres en el marco de los planes de prevención y contingencia, digamos una primera labor es poder realizar un diagnóstico pertinente en el territorio que permitan a las autoridades locales no sólo conocer el auto sino que además poder identificar a la realidad del municipio, tanto a la zona urbana como rural esos hechos que se están presentando y que tienen una afectación supremamente alta y que tienen como principales víctimas a las mujeres, lo primero es eso, es reconocer que en el territorio se están presentando todos esos hechos que la corte en auto reconoce que se presentan en el conflicto armado o los que se esté presentando así no sean todos y poderlos luego por parte de las autoridades correspondientes en el marco del comité de justicia transicional priorizar para que sean objeto de una atención especial y diferencial en el marco del plan de prevención, del plan de contingencia y a la par que puedan ser incorporadas en el plan de acción territorial que digamos que es la sombrilla grande para aterrizar la política pública de víctimas acá en el municipio pero adicionalmente poder fortalecer digamos la atención humanitaria inmediata que se realiza con enfoque de género por parte de las autoridades locales tanto de Tumaco para también poder irradiar y que eso tenga un impacto en la atención subsidiaria que brinda la gobernación de Nariño y la unidad para

las víctimas, ósea es necesario insistir en que todas las instituciones responsables de la atención humanitaria inmediata puedan incorporar ese enfoque de género, y eso no solamente en el marco de los kits de alimentación, o aseo sino también a la atención en salud que también estén orientado de manera específica a las mujeres por ejemplo lo que tiene que ver con el acceso a la planificación familiar o a la toma de citologías, y de manera general pues servicios que estén orientados de manera específica en la mujer porque esto ayuda a reconocer con las más afectadas en hechos victimizantes ya de sea de manera individual o masivo, por ejemplo eso tal vez se hace pero no existe digamos claridad formal de que son naciones que buscan o tiendan a cumplir con este enfoque de género, lo que creo es que para poder garantizar esta atención los entes territoriales también deben avanzar en crear unos protocolos de atención muy claros, que permitan conocer de manera clara y cierta cuando se presentan un hecho, como atenderlo, uno creería que eso se supe con el plan de contingencia pero el plan de contingencia a veces es muy general entonces lo que nosotros venimos recomendado desde la procuraduría es que se puedan crear unos protocolos donde se pueda observar de manera clara que si el día de hoy llegó una víctima pues se le va hacer A,B,C Y D y justamente en el marco de ese protocolo pueda dejarse plasmado de manera clara y puntual cuales van hacer las acciones con enfoque de género que se generaron, yo creo que eso podría generar grandes avances, y yo creo que Tumaco lo está haciendo así en este momento desde el tema de la ayuda humanitaria inmediata y nosotros hemos venido realizando un seguimiento cercano al tema y creemos que ya existe un nivel de conciencia importante por parte de la administración local sobre la necesidad de avanzar en ese sentido pero es algo que se tiene que realizar no sólo frente al componente de atención inmediata sino también en los otros componentes de la política pública de víctimas, creo que ese compromiso que la política ha demostrado en el marco de componente de participación importante y evidente de la mujer al

interior de la mesa de victimas debe servir como referencia para que también se haga así frente a los otros componentes de la política pública de víctimas. No en vano observo yo que vengo trabajando en Tumaco en temas de políticas públicas, por ejemplo todas las coordinadoras de la mesas han sido mujeres digamos que hay cierta labor de liderazgo y adicionalmente la mayoría de las personas que están al interior de la mesa son mujeres, entonces uno diría bueno no estamos diciendo que todos los espacios deban ser ocupados por mujeres pero que si al ser la mas afectadas por el conflicto pues su participación debería ser mayoritaria y en ese mismo sentido la atención que se brinde desde los diferentes componentes en las políticas públicas de víctimas deberían ir orientadas de manera especial y poder satisfacer esas necesidades y garantizar esos derechos que son específicos de las mujeres y que las afecta de manera mucho más marcada.

Anexo 6. Entrevista 3.

I: ¿Podrías por favor regalarme nombre y cargo que desempeñaste 2016-2009?

P: Mi nombre es Paula Ordoñez, y desempeño el cargo de dupla de género en la defensoría del pueblo regional Tumaco. Como profesional psicosocial

I: ¿Cuáles son las labores generales que tenías como dupla de género en la defensoría del pueblo frente a la política de víctimas?

P: Bueno, es con el acompañamiento a víctimas de violencia basadas en géneros dentro de todos los municipios acá de la costa pacífica Nariñense, la activación de las rutas de atención, la incidencia institucional como tal y el seguimiento a los casos.

I: ¿En la defensoría del pueblo había labores específicas para la atención de mujeres desplazadas?

P: Haber, no tanto como específicas, pero si como con un enfoque diferencial pues nuestra misionalidad es la atención a la población víctima como tal, pero si con un enfoque de derechos enfoque de género como tal.

I: Gracias Paula, esta entrevista tiene 3 temas específicos: desplazamiento forzado, política pública y el tema ya específico de la mujer, entonces iniciaríamos con el primer tema específico que tiene dos preguntas y es ¿cuál es la percepción que tienes frente al fenómeno del desplazamiento forzado en Tumaco, en general y frente al desplazamiento forzado en la mujer de Tumaco?

P: Bueno en general, el desplazamiento se ha vuelto como una afectación ya muy generalizada y social que en el momento se podría decir no tiene límite no tiene un fin tampoco por que la presencia de los grupos armados en esta zona y la disputa como tal del territorio pues hace que pese a todas las

acciones que se realizan institucionalmente a las políticas públicas que muchas veces no dan alcances a repuestas ante las necesidad, pues no miremos creo yo como un fin si y en ese sentido pues tampoco una respuesta ante los hechos de desplazamiento cada vez son más y con más frecuencia en algunos momentos y pues también esto va muy de la mano a la dinámica del mismo conflicto cuando ingresan los grupos, cuando tomas pues el control del territorio y en ese sentido como la cantidad de mujeres madres cabeza de hogar a causa también del mismo conflicto de mayor numero pues la afectación es mayor para las niñas si, acá la mayor parte de las familias trabajan en la agricultura también pues con la presencia de los cultivos ilícitos, cuando se presentan los desplazamiento a causa de los mismo cultivos ilícitos de esa pérdida por el territorio, afectadas a las mujeres quedando solas con los hijos y también tenemos otra parte que son las mujeres en esa defensa de los derechos del mismo territorio pues no es la mismo el desplazamiento para una mujer que para un hombre. Un hombre líder que sale muchas veces solamente el pero si la mujer tiene que salir con hijos con nietos con nuera ir a otra ciudad donde debe pues sobrevivir y buscar todas las formas de vida y es difícil por que todos los cambios son bien bruscos de un hogar pequeño de nuestro municipio a una ciudad y aparte de eso pues las costumbres como tal eh la identificación no de una mujer negra y como muchas veces en otros municipios son victimas de la violencia de genero de estigmatización en aquellos tiempos se impuso aquí mismo en estos municipios no la mujer rural que viene a la zona urbana como ha tenido que enfrentar esas situaciones de estigmatización y pues la situación es para las mujeres en cuanto al restablecimiento de derechos pues no cubre todo las necesidades y en cuanto a las atenciones pues mucho menos no, eh las afectaciones psicosociales que conllevan al desplazamiento no son a corto plazo o a largo plazo y muchas veces se gana la atención de la inmediates pero queda mucho tiempo, mucho camino por recorrer con estas víctimas.

I: ¿cuáles son de manera general las causas del desplazamiento forzado en Tumaco en ese periodo 2016-2019?

P: Bueno ya lo había nombrado no esa disputa del territorio el ingreso de los grupos armados el dominio también el territorio para este dominio he incluye ejercer este poder con las mujeres en ese tiempo si de que aparte de mostrarse como una autoridad es como los dueños de todo no, no solo del territorio sino de todo y eso incluye a las mujeres.

I: ¿conoces cómo se debe desarrollar una atención con enfoque diferencial de género?

P: Bueno este es uno de los puntos que siempre hacemos énfasis por que como lo decía no es lo mismo que a un hombre que a una mujer y no es lo mismo atender a una mujer victima por ejemplo de violencia sexual una mujer que sea víctima de violencia psicológica en el marco del conflicto que a causa de una violencia intrafamiliar cierto, son dos connotaciones totalmente diferentes y partimos por ejemplo desde la entrevista para la declaración o desde una denuncia cuando fiscalía, ya son situaciones totalmente diferentes y en ese sentido hemos realizado la incidencia con los funcionarios públicos si por que el funcionario puede tener conocimiento de todas las leyes como tal todos los autos si, los estatutos pero el enfoque diferencial parte de esa sensibilización del mismo funcionario de ponerse en los zapatos de la víctima ya, y cuando hablamos del tema del desplazamiento es con toda el cuidado es todo el lenguaje contextual la forma de como ingresa la persona y como se siente, el lugar como tal en el cual la recibe esa persona y esa atención con el enfoque diferencia es hacerle sentir a esa persona que tiene derechos institucionales pero lastimosamente con el tema de política pública se enfoca mucho en la inmediatez de la intención de hecho parte muchas veces desde la comunidad el afán de resolver la necesidad de primera mano pero no teniendo cuidado a que es lo que se merecen cierto y a que es lo que tienen derecho y partiendo

de esa primera atención entonces también por parte de la comunidad el afán de ser atendido y por arte del funcionario en esa función de cumplir esa labor, entonces te deja de lado todas las características que emergen del enfoque diferencial.

P: ¿Conociste alguna estrategia de esa atención diferencial en el municipio hacia la mujer?

I: Pues mira que hay muchos programas que hablan de enfoque diferencial resalto pues las acciones la atención que realizan las ONG en general en un momento por algún tiempo limitado, pero en este caso por ejemplo como la unidad de víctimas las mismas ministerio público que siempre estamos presentes y muchas veces como lo decía parte sobre funcionaria resalto el trabajo el que realizan las ONG que son muy pendientes y a la atención con un enfoque diferencial.

I: ¿Cuáles consideras son las fortalezas y las dificultades más frecuentes para desarrollar los componentes de prevención, protección y atención a la mujer víctima de desplazamiento forzado? Fortalezas y dificultades frente a la política publica de victimas

P: Bueno como tal el tema de mujer de dificultades solo tenemos un lugar en especial para atender a las mujeres he en el momento de la atención como tal en el enfoque de género muchas veces no se aplica sí, he como dificultades he no solamente en la activación de la ruta en el municipio en un sector como Tumaco, pero también cuando las mujeres salen pues las garantías no son las mejores y tienen que regresarlas porque acá el conflicto no cesa de pronto por un tiempo pero no cesa y como dificultades la supervivencia de las mujeres como tal que tienen que aprender y como fortalezas pues en los constantes aprendizaje que están recibiendo los funcionarios en cuanto a capacitación pero pues que no va de la mano con el tema de los recursos ya por que la política pública pero pues sin los recursos

no van de la mano he como fortalezas pues acá en Tumaco tenemos la institucionalidad la presencia activa de las ONG he también la atención pues de nivel nacional con Tumaco es una gran ventaja ya he los comités que se vienen adelantando acá en Tumaco que también como dificultades a nivel nacional también ha de ser en función de la ruta pero por lo menos se intenta he durante el tiempo pues desde las falencias si en la activación de la ruta por ejemplo con el tema de albergues pues se trata de dar respuesta sin embargo hace falta no! Por ejemplo, con el tema de albergues en general con la 1448 nos hace falta la adecuación de albergues en el municipio de Tumaco y ya con el enfoque diferencial aun mas con las mujeres.

I: Teniendo en cuenta que este componente de prevención y protección y atención integral pues se desarrolla a partir del PAT, los planes de protección y prevención, los planes de contingencia. ¿Frente a esos documentos específicamente que dificultades observas? ¡Frente a su formulación y funcionalidad no! Tu estabas diciendo ahorita que no pues en recursos demás entonces como que fortalezas frente a esos tres documentos y dificultades observas.

Bueno la fortaleza es que se cumplen con el evidencia miento con la estructura de cada plan pero la gran falencia es el tema de los recursos de la continuidad de que se cumpla a la óptima calidad y que se cubra todo el tema de derechos que abarcan estos planes pero como tal y bueno que también de respuesta a necesidades de la comunidad pues muchas veces no es que cubra la totalidad de pronto tanta necesidad que siempre hay con el tema del desplazamiento y del conflicto como que siempre queda faltando todas las herramientas que se tiene acá en el municipio pero si queda faltando muchas cosas en cambio funcionales limitan el proceso ya y como concluye tantos apoyos e instituciones pues eso afecta en los procesos, que cambien funcionarios que cambien por ejemplo entonces siempre las posibilidades de que vengan los funcionarios o las secuencias

que se vienen realizando porque resulta que hay que atender, se corren las fechas, se corren las actividades, porque siempre están

I: ¿como afecto la inestabilidad política y afectiva que tubo Tumaco frente a la política pública de desplazamiento forzado en los años que he mencionado?

P: No pues es que la continuidad de los procesos aun imagínate a veces se trasforma en el cambio de un funcionario nomas de un comité, pues el cambio de esos procesos políticos como tal afecta todo en nuestro municipio y mas con el tema de desplazamiento que es donde se tienen trabaja con recursos para dar respuesta a las comunidades, no solo uno sino varios cambios de funcionarios y que en el momento de llenar esos requisitos no se tiene en cuenta sobre todo lo que tanto hago énfasis en el conocimiento que tenga el funcionario de la temática pero también de esta sensibilización como vea el espacio como una oportunidad para poder servir a la comunidad pero muchas veces se pierde ese sentido entonces el cambio de la administración como consecuencia muchos cambios y la espera de los proyectos pero hay que esperar que pase el conflicto para cumplir con las necesidades

I: Pasamos al último tema específico de mujeres desplazadas ¿Como es la atención cuando ocurre un desplazamiento forzado como es la atención para la mujer

P: pues últimamente es como generalizada no entonces el tema de salud para los niños eh la manera muy general pero pues como decía anteriormente el conflicto trae consigo tantas afectaciones sobre todo en salud mental no! las atenciones siempre son de emergencia mas no una atención posterior al conflicto cuando ya la mujer halla estado en un albergue, bueno en cuanto ahí la atención psicosocial es lo ideal pero no contamos

con eso ya, entonces las afectaciones vienen a largo plazo pues uno en su salud física como tal y otro en la salud como tal que muchas veces

I: ¿se conocen los motivos de que esa atención sea tan estandarizada en el municipio?

P: pues no no tengo conocimiento como tal de eso pero por ejemplo que incide en eso que posterior a la atención de emergencia pues ya la mujer o la victima tiene que hacer todo su proceso de sacar cita en la EPS pero lastimosamente como no hay esa explicación de cuales serian las afectaciones pues posterior a la situación que ha vivido la mujer también desconoce y no le da la importancia que amerita la situación en las citas medicas la atención medica va enfocada a los síntomas mas no a lo que una mujer trae consigo que conlleve al sintoma si, ya eh las atenciones por salud mental pues no son frecuentes o no son por ejemplo de obligatorio cumplimiento hacia una victima del conflicto armado

Se hace por ejemplo en el caso del crecimiento y desarrollo un cumplimiento no! Mas no por un deber

I: perfecto, ¿con los ítems si se desarrollaron acciones para prevenir el desplazamiento de mujeres?

P: no es un tema muy importante que llama la atención pero ahora me pone a pensar cómo prevenir el desplazamiento si esta no ha estado obligado que no tiene en cuenta nada que mira desde mujeres embarazadas hasta niñas que quedan huérfanas y niños huérfanos hasta niños que se ven obligados a ingresar a los grupos en el momento en el que se presente el desplazamiento ya como prevenirlo en una situación que pone en tanto

Que herramientas tiene la misma comunidad para decir no no voy a ser capaz

P: porque es que la presencia que hay de los grupos armados en territorios es muy fuertes si! Incluso en zona urbana hay lugares en donde no pueden ingresar la policía por ejemplo que es donde los mecanismos para proteger tienen que salir de la misma red de apoyo tenemos casos donde hay mujeres que ya tienen una red de apoyo.

I: hay participación de las mujeres y líderes en la formulación de la política pública específicamente en los planes que hablábamos plan de protección, plan de contingencia

P: si no hay de hecho se hacen los comités de que se aprueben

I: ¿Consideras que siguen existiendo falencias en la atención de otros hechos victimizantes?

P: pues en el marco de 1448 ayuda mucho porque una de las instituciones del ministerio público a la declaración pero en el marco de desplazamiento cuando integramos por ejemplo una hay si hay muchas falencias en el registro

I: conoce las ordenes en el que han desarrollado acciones en el territorio como consecuencia del

P: no

I: ¿No se han desarrollado acciones?

P: Acciones puntuales no, son como de emergencia e tantas situaciones como y a veces son muy pocos los funcionarios porque las acciones puntuales no se realizan o se realizan en el momento en que se llega a solicitar el control se ha realizado en cuanto a las acciones, pero que como tal a los muchas veces ahí

I: cuales son los principales hechos victimizantes que enfrentan las mujeres ante el desplazamiento forzado

P: bueno las amenazas como tal, la violencia sexual, las mujeres son pocas las que declaran en el momento la violencia sexual presentan los hechos un poco después como un año o dos años, las amenazas del desplazamiento forzado, la muerte de sus seres queridos, son los hechos que más afectan a las mujeres, y sobre todo cuando el abuso viene de las parejas.

I: La última pregunta, desde tu experiencia como dupla de género como consideras que se pueden incluir los postulados que la corte constitucional ha dado en el frente a la inclusión de enfoque diferencial en los componentes de protección y prevención como tal como consideras tú que la corte indica o en general como se puede incluir un enfoque

P: en general a parte de garantizar toda la atención que se cumplan todo los programas y los planes de acción que se realizan en el municipio garantizar desde los funcionarios públicos esa atención que vaya dirigida hacia un adecuado manejo un enfoque diferencial queda plasmado pero en la práctica es algo totalmente diferente cuando hablamos de que garantizar es que garanticen a todas las victimas que les reconozcan los derechos que revisamos desde la defensoría pero también las medidas con los funcionarios públicos el seguimiento también las funciones de los mismos porque no le daría toda el peso de la función pública como tal pero también garantizaría a las victimas parte de los derechos, yo creo que también

I: tendrías algo para agregar, frente a todo el tema que hemos discutido con eso cerraríamos la entrevista

P: Bueno que tendría para agregar sentimiento no! Sentimiento a todas las acciones tanto a los funcionarios como te decía como para las mismas victimas un seguimiento en salud que ya está que lo deben hacer pero queda corto porque las empresas están pero no contratan el personal que se debe por ejemplo en este caso acá en Colombia cotas domiciliarias son muy escasas y pierde mucha información y pues pierde el seguimiento a los caso

mayor incidencia como tal que hace falta ya porque esta atendiendo la emergencia mas no la continuidad de las victimas