

# Retornos de mujeres a zonas rurales

Recomendaciones de política pública

Informes

29

**FIP**  
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ





**Retornos de mujeres  
a zonas rurales:  
recomendaciones de  
política pública**

*Génica Mazzoldi Díaz  
Irina Cuesta Astroz  
Aura María Durán Díaz*

Informe  
**29**

**Retornos de mujeres  
a zonas rurales:  
recomendaciones de  
política pública**

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

**Directora Ejecutiva**

María Victoria Llorente

**Director Área Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz**

Eduardo Álvarez Vanegas

**Autoras**

Génica Mazzoldi Díaz

Irina Cuesta Astroz

Aura María Durán Díaz

**ONU MUJERES. ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA  
IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES**

**Representante de País**

Ana Güezmes

**Acompañamiento técnico ONU Mujeres**

Diana Espinosa, Silvia Arias, Paola Castilla y Margarita Muñoz



**Serie Informes No. 29 / Enero 2018**

**Fotografías**

Fundación Ideas para la Paz

**Diseño y diagramación**

Ladoamable Ltda

[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

**ISBN**

978-958-59924-2-9

**Fundación Ideas para la Paz (FIP)**

Calle 100 No. 8ª - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

# Contenido

7

## INTRODUCCIÓN

8

## MÉTODO Y ALCANCE

10

### 1. ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA PROCESOS DE RETORNO

- 1.1 POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO SIN ENFOQUE DE GÉNERO (1997 (Y ANTES) - 2008)
- 1.2 IMPACTO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LAS MUJERES COMO PARTE DE LA AGENDA POLÍTICA (2008 - 2011)
- 1.3 DERECHOS DE LAS MUJERES DESPLAZADAS EN LA AGENDA DE GOBIERNO (2011 - 2017)



15

### 2. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE RETORNOS Y LA PERSPECTIVA DE LAS MUJERES QUE HAN RETORNADO

- 2.1 ACTORES Y RUTAS INSTITUCIONALES
- 2.2 SOBRE LOS ENFOQUES: PUNTOS DE CONFLUENCIA Y PARTICULARIDADES INSTITUCIONALES
- 2.3 RURALIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE RETORNO

46

### 3. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A NECESIDADES E INTERESES DE MUJERES QUE RETORNAN A ZONAS RURALES EN EL MARCO DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y EL ACUERDO DE PAZ

56

## REFERENCIAS DEL DOCUMENTO Y DE LA LÍNEA DE TIEMPO INTERACTIVA

## Agradecimientos

Las autoras agradecen el apoyo de las funcionarias de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (en adelante UARIV) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante URT), por sus aportes e interés en esta investigación. Asimismo, a las mujeres líderes de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC) y de las organizaciones de víctimas de El Tigre y El Placer–Putumayo, por su participación.

A los investigadores de la FIP Román Huertas, Daniel Pardo, Andrés Cajiao, Ángela Silva y Lorena Zárate, y a la pasante Paula Tobo, por su apoyo durante el proceso de investigación.

A Eduardo Álvarez Vanegas, director del área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz de la FIP, cuya iniciativa y gestión hicieron posible esta investigación.

Al equipo de ONU Mujeres por su lectura de las versiones preliminares de este documento, así como a Adriana Buchelli de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados y a María Alejandra Padilla de la UARIV, por su participación en el foro La paz territorial en contexto: aportes a la implementación desde el enfoque de género, realizado por la FIP y ONU Mujeres el 18 de septiembre de 2017.

## Siglas y abreviaturas

<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ANMUCIC</b>	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia
<b>ANSPE</b>	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CTJT</b>	Comités Territoriales de Justicia Transicional
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DDR</b>	Desmovilización, Desarme y Reintegración
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPE</b>	Dirección de Programas Especiales
<b>DPS</b>	Departamento para la Prosperidad Social
<b>FEST</b>	Programa Familias en su Tierra
<b>FIP</b>	Fundación Ideas para la Paz
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>ONU MUJERES</b>	Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
<b>OTI</b>	Oficinas de Tecnología de la Información
<b>PAARI</b>	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral
<b>PAI</b>	Planes de Atención Inmediata
<b>PAT</b>	Planes de Acción Territorial
<b>PDET</b>	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>RUV</b>	Registro Único de Víctimas
<b>SNARIV</b>	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>UARIV</b>	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>URT</b>	Unidad de Restitución de Tierras

## Introducción

Le mataron dos hijos... y mire, con esa fortaleza, volvió al pueblo. Muchas de ustedes dicen: ¿por qué volvió? «Porque yo quería mi pueblo, porque yo tengo mi casita, porque yo no quiero que El tigre se acabe». Por eso he vuelto, por eso estoy aquí a pesar de lo que le ha pasado. **Mujer líder de El Tigre, Valle del Guamuez, mayo de 2017**

Las proporciones del desplazamiento forzado en Colombia siguen cobrando relevancia tanto desde la perspectiva humanitaria como ahora en lógica de transición hacia la paz. Se trata de 7.219.471 personas que se han visto obligadas a desplazarse, de las que 3.683.242 son mujeres. (RUV, 2017). De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, uno de los derechos consagrados para estas víctimas es el derecho a retornar a su lugar de origen o a reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

En la política pública, los retornos y la reubicación implican procedimientos muy similares, aunque son situaciones diferentes derivadas de la decisión de las víctimas de desplazamiento forzado sobre el lugar en el que quieren vivir y asentarse de manera permanente<sup>1</sup>. Justamente, estando en marcha la implementación del Acuerdo de Paz es necesario fortalecer el abordaje del desplazamiento forzado desde las posibilidades que se abren para el retorno de las mujeres que se han resistido a perder el arraigo con el territorio.

Por eso, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y ONU Mujeres incluyeron como parte del convenio “Enfoque de género en agendas de paz y en ámbitos de seguridad y de desarrollo en un posible pos-tacuerdo”, un proyecto sobre procesos de retornos de mujeres. Este convenio es una alianza que desde 2015 busca generar y visibilizar insumos técnicos

**En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz es necesario fortalecer el abordaje del desplazamiento forzado desde las posibilidades que se abren para el retorno de las mujeres que se han resistido a perder el arraigo con el territorio**

.....

<sup>1</sup> El retorno se define como “el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fue desplazado con el fin de asentarse indefinidamente”; en tanto la reubicación remite al “proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse en un lugar distinto del que se vio forzado a salir, que puede ser el lugar receptor de su desplazamiento con el fin de asentarse indefinidamente en él” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014, p. 20). Los procesos de reubicación se distinguen teniendo en cuenta si el lugar de asentamiento corresponde al lugar de habitación actual o si supone el traslado a otra zona del territorio nacional, de forma tal que la “integración local” es entendida como el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse definitivamente en el lugar de residencia actual (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014).

que posicionen el enfoque de género en la agenda de negociaciones de paz y en el marco del proceso de implementación del Acuerdo Final, profundizando en tres ámbitos para las agendas de paz: (I) Seguridad, DDR y género, (II) Empresas, Derechos Humanos, Construcción de Paz y Género, y (III) Proceso de paz, Participación Política y Género.

El objetivo de este proyecto, cuya investigación y resultados se presentan en este documento, se planteó “*generar recomendaciones de política pública frente a prioridades y particularidades de las mujeres que retornan a zonas rurales en el marco de la Ley de Víctimas y el Acuerdo Final*”. Estas recomendaciones vienen acompañadas de tres apartados que dan cuenta del panorama actual de la política pública de retornos y de la aproximación de la FIP a las mismas: 1) resumen de la metodología de investigación; 2) antecedentes de la política pública de retornos presentados a modo de línea de tiempo interactiva y 3) los retornos desde la perspectiva de las mujeres de cara al análisis de los enfoques, la ruralidad y la participación de ellas.

## Método y alcance

En el marco del objetivo general de este proyecto se diseñaron dos fases. En la primera se llevó a cabo una recolección de fuentes, datos y documentos que constituyen la columna documental de la investigación y se definieron las categorías de análisis. En la segunda fase se analizó el contenido de las fuentes documentales por categorías y se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave de política pública y organizaciones de mujeres.

### Recolección de fuentes documentales

Para la búsqueda de documentos se hizo un barrido en páginas web de diferentes entidades que se complementó con el uso de palabras clave como: retorno, restitución de tierras, desplazamiento, despojo y mujer. Los documentos se organizaron en cinco tipos de fuentes: 1) Documentos de política pública; 2) Documentos de marco normativo/jurisprudencial; 3) Estándares internacionales; 4) Documentos elaborados por organizaciones de mujeres; y 5) Documentos y estudios provenientes de centros de investigación. Estos documentos alimentaron una matriz con variables de información básica (título, año, tipo de documento, extensión), contenido y recursos o responsables.

### **Análisis de contenido**

A partir de la clasificación preliminar que se realizó de las fuentes documentales, se elaboraron fichas bibliográficas para analizar a profundidad el contenido. Estas constan, por un lado, de información básica, y por otro, del contenido, lo que brindó información descriptiva, metodológica y analítica pertinente para el desarrollo de la investigación así: ideas y argumentos principales, apartes o capítulos a considerar, recursos o responsables, menciones específicas a mujeres, conceptos clave y aportes.

Paralelamente, se elaboró una cronología normativa, que busca ser un referente de lo que ya existe sobre el tema e identificar temáticas clave en el contexto actual. Esta cronología contiene hitos sobre desplazamiento forzado, así como menciones explícitas a retorno, reubicación y derechos de las mujeres. A su vez sirve para identificar y mapear los actores fundamentales en los procesos de retorno en el país.

### **Entrevistas**

Se realizaron entrevistas a actores clave en la formulación e implementación de políticas públicas y a líderes de organizaciones de mujeres que han acompañado procesos de retorno. Así, se recogió información sobre la experiencia de entidades de carácter nacional como UARIV y URT. Asimismo, la Asociación de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC) dio luces sobre las dinámicas territoriales en procesos de retorno.

Las entrevistas fueron semiestructuradas y tuvieron como principal objetivo identificar la efectividad de la oferta y la prestación de servicios para mujeres que retornan a sus territorios. Especialmente, se buscó reconocer los logros, falencias y desafíos que presentan los programas de retornos y reubicaciones, teniendo en cuenta las necesidades y potencialidades de las mujeres. También se realizaron entrevistas grupales (a modo de grupo focal) con mujeres que retornaron a municipios del Bajo Putumayo y que han liderado procesos emblemáticos de reparación en El Tigre y en El Placer.

A photograph of people in a boat on water, overlaid with a large orange semi-circle containing text. The scene is dimly lit, suggesting dusk or dawn. Several people are visible, some holding long poles or oars. In the foreground, there are large, light-colored sacks or bags, possibly containing goods or supplies. The water is dark and reflects the ambient light. The orange semi-circle is a prominent design element, partially obscuring the background image.

**01**

**ANTECEDENTES  
DE POLÍTICA  
PÚBLICA PARA  
PROCESOS  
DE RETORNO**

# 1. Antecedentes de política pública para procesos de retorno

En este capítulo se presentan los principales antecedentes de la política pública de los procesos de retorno. Se trata de una perspectiva cronológica que permite identificar información relevante en dos planos: por un lado, un conjunto de documentos organizados cronológicamente y por tipo de instrumento (normativo y legislativo, jurisprudencia de la Corte Constitucional, documentos de política pública, estándares internacionales); y, por otro, los avances desde la perspectiva de los derechos de las mujeres, especialmente de quienes han sido víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado. (Ver línea de tiempo interactiva)

Desde esta perspectiva cronológica son tres los momentos a resaltar en función del tránsito de los derechos de las mujeres desplazadas como un asunto de las agendas públicas de las organizaciones de mujeres, hasta constituirse en parte de la agenda de gobierno (Lahera, 2002).

## 1.1. Política pública de desplazamiento forzado sin enfoque de género (1997 (y antes) – 2008)

Cuando lo relevante para muchas entidades y sectores sociales era la dimensión de la crisis humanitaria del desplazamiento forzado y las capacidades para responder a la emergencia, resultaron ser las organizaciones de mujeres las que asumieron liderar acciones de incidencia, denuncia pública y movilización social para poner en la agenda pública los diferentes tipos de violencia contra ellas en el marco del conflicto armado y las particularidades de su impacto. Ejemplos de esas acciones y esfuerzos emprendidos por las organizaciones de mujeres son:

- Movilizaciones de la Ruta Pacífica: Para manifestar su desacuerdo con la guerra como forma efectiva de solucionar los conflictos. Desde 1996 se han realizado 17 movilizaciones nacionales a territorios donde la violencia contra las mujeres ha sido sistemática y se ha constituido en un arma de guerra, entre ellos Putumayo, Chocó, Buenaventura, Medellín, Cauca y Cartagena.
- Mesa Mujer y Conflicto Armado: Espacio de confluencia de diferentes organizaciones de mujeres, feministas y de derechos humanos del nivel nacional y territorial que surge en el 2000 y que tuvo como objetivo documentar y hacer visible nacional e internacionalmente el impacto del conflicto armado en la vida y el cuerpo de mujeres, jóvenes y niñas. En 2001 presentaron un informe preliminar como parte de su trabajo de incidencia de cara a la visita de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer. De ahí en adelante han presentado más de 12 informes y una guía para la documentación de casos.
- Misión de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, Radhika Coomaraswamy, en noviembre de 2001 y presentación del informe y recomendaciones correspondientes en la Comisión de Derechos Humanos en 2002.
- Visita de la Relatora sobre los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Susana Villarán, entre el 20 y 25 de junio de 2005.

- Tribunal Simbólico de la Verdad “Campaña deletrear la piel”, realizado en 2007 en Medellín con el liderazgo de Vamos Mujer, Mujeres que Crean y Ruta Pacífica.

A lo anterior se sumaron investigaciones de académicas como Donny Meertens o el informe de la Defensoría del Pueblo sobre “Promoción y Monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual” (2008).

A finales de 2008 ya había alusiones al enfoque diferencial como un principio transversal en documentos de política pública. Es el caso del decreto 250 de 2005 con el cual se expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

## 1.2. Desplazamiento forzado de las mujeres como parte de la agenda política (2008 – 2011)

Durante este período se suman otros actores al reconocimiento del impacto del desplazamiento forzado en las mujeres, siendo especialmente relevante el rol de la Corte Constitucional. El Auto 092 de 2008 se constituyó en un precedente jurisprudencial fundamentado en el impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento forzado en las mujeres, en el que la Corte identificó lo que llamó riesgos y facetas de género y ordenó la creación de 13 programas de política pública para prevenir las violencias contra las mujeres y atender los impactos del desplazamiento en ellas.

Los programas creados por el Gobierno Nacional (en cabeza de Acción Social), como respuesta al Auto 092, se caracterizaron por un presupuesto limitado y por funcionar como proyectos piloto en algunas regiones del país con el propósito de atender a las 600

mujeres que habían sido priorizadas por la Corte en el mismo Auto (2009 – 2010)<sup>2</sup>.

Simultáneamente, en el Congreso de la República, también con el lobby político de las organizaciones de mujeres y después de varios años de intentos frustrados, se avanzó en la agenda legislativa en materia de violencia contra las mujeres e igualdad con leyes como las siguientes: Ley 1257 de 2008 o Ley de violencias contra las mujeres; Ley 1413 de 2010 que regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales; Ley 1496 de 2011 que garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, y se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación. Este marco normativo sirvió más adelante para justificar la creación de una política pública para mujeres, incluida una específica para mujeres víctimas de desplazamiento y del conflicto armado.

En 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares a favor de 14 mujeres en situación de desplazamiento que fueron víctimas de violencia sexual como un mecanismo para debilitar sus procesos de empoderamiento y liderazgo. Las medidas cautelares y algunas de las órdenes de la Corte Constitucional en materia de protección de mujeres líderes fortalecieron la exigibilidad de las organizaciones de mujeres, y más adelante, generaron la voluntad política que se materializó en la Resolución 805 de 2012, mediante la cual se creó un protocolo específico con enfoque de género y de derechos de las mujeres y se establecieron lineamientos para garantizar la incorporación del enfoque de género en los procesos de protección a mujeres en riesgo que debe implementar la Unidad Nacional de Protección y el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas para Mujeres.

•••••

<sup>2</sup> Más adelante, la Corte ahondó y retomó sus órdenes dada la insuficiente respuesta institucional, la gravedad de los ataques a mujeres líderes (Auto 098 de 2013), de la violencia sexual y los altos niveles de impunidad (Auto 009 de 2015).

También contribuyeron a visibilizar los derechos de las mujeres desplazadas como un asunto de política pública, ACNUR y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer al publicar la “*Directriz de atención integral para la población desplazada con enfoque diferencial de género*” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2010), aunque infortunadamente no se logró que fuera un documento vinculante para el Gobierno Nacional.

Mientras tanto, las organizaciones de mujeres mantuvieron sus acciones de incidencia y divulgación nacional e internacional de los graves hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Ejemplo de esto fue el Tribunal simbólico sobre violencia sexual organizado por la Corporación Humanas en 2011 en Bogotá.

### 1.3. Los derechos de las mujeres desplazadas en la agenda de gobierno (2011 – 2017)

La promulgación de la Ley 1448 o Ley de Víctimas marcó un nuevo momento tanto por el reconocimiento de hechos victimizantes en el marco del conflicto armado diferentes al desplazamiento forzado, entre ellos, los delitos contra la integridad y la libertad sexual, como por la inclusión de artículos expresamente dirigidos a proteger los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.

- Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 (Ley 1450 de 2011, Artículo 177), en el cual se plantea la adopción, por parte del Gobierno Nacional, de una política pública nacional de género, con planes específicos para garantizar los derechos de las mujeres desplazadas y el derecho a una vida libre de violencias.
- Formulación de la política pública de equidad de género para las mujeres liderada por

la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (septiembre de 2012). En el eje de transformación cultural y construcción de paz se incluye el reconocimiento social de las violencias que afectaron a las mujeres en el marco del conflicto armado.

- CONPES 161 que da estatus a los lineamientos de equidad de género para las mujeres como un documento de política social en el que 19 entidades nacionales asumieron compromisos expresados en indicadores, metas y presupuesto. Este documento incluye un plan de acción 2013–2016 y un plan de financiamiento por 3,5 billones de pesos.
- CONPES 3784 de lineamientos de política pública para las mujeres víctimas del conflicto armado. Participaron 24 entidades del Estado en el plan de acción 2013–2015 y en el plan de financiación por 2 billones de pesos. Si bien se abordó el desplazamiento forzado, las menciones a los procesos de retorno fueron generales. Los dos CONPES (161 y 3784) fueron evaluados por el DNP como mecanismo de ajuste y actualización para una segunda fase.

A esto se sumó que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, *Todos por un nuevo país*, en el apartado dedicado a la justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado interno, se establecen compromisos (una meta intermedia<sup>3</sup> y un producto<sup>4</sup>) en torno de la creación

• • • • •

<sup>3</sup> Meta intermedia: 230.000 hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas nacionales o territoriales.

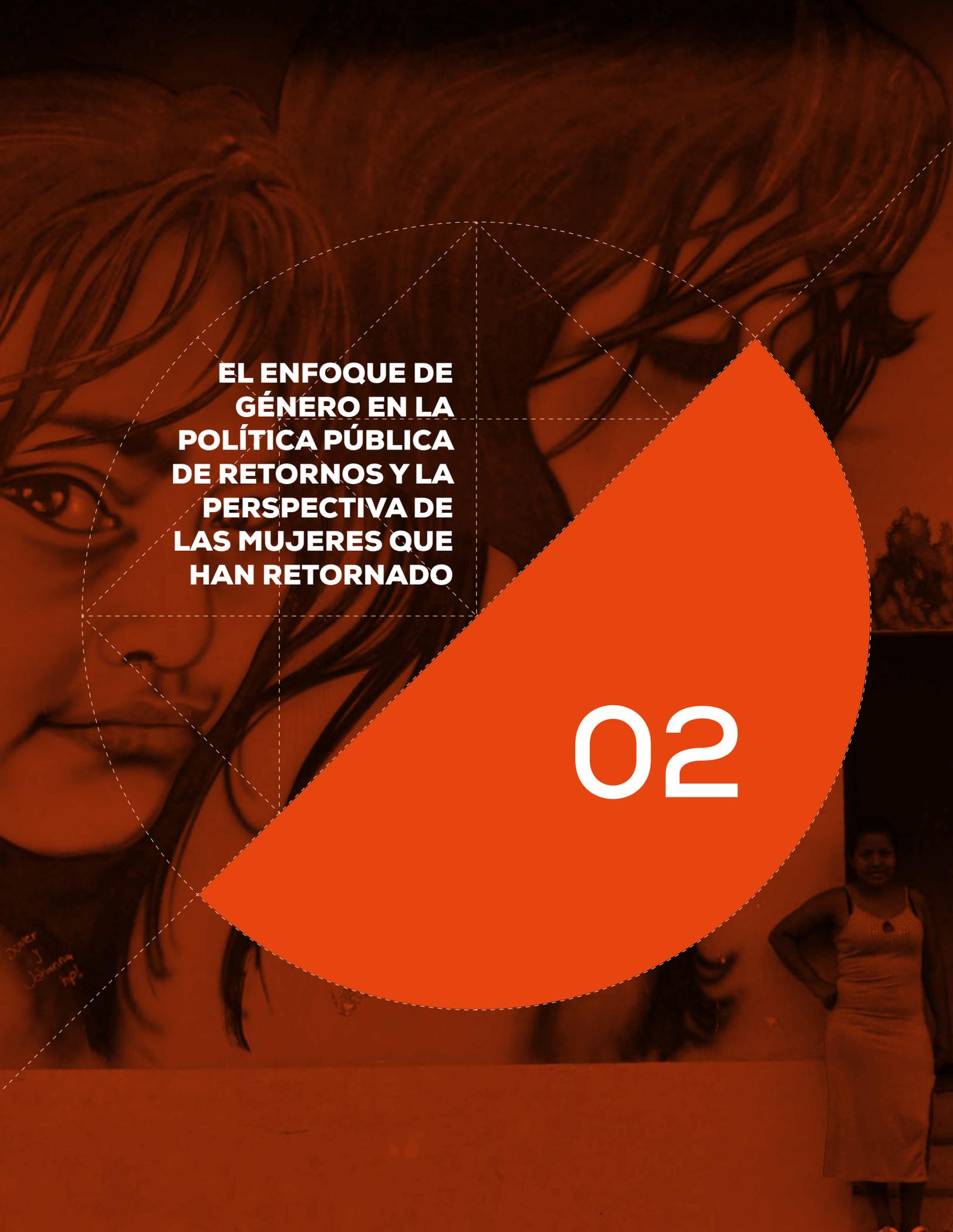
<sup>4</sup> Producto: 50.000 hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial).

de condiciones para los retornos y reubicaciones urbanas y rurales de las víctimas de desplazamiento (Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: *Todos por un nuevo país*, 2015). Allí se establecen como acciones estratégicas las siguientes:

- Acompañamientos e intervenciones a los hogares y comunidades que se reubican o retornan en territorios determinados, garantizando derechos como salud, educación, atención psicosocial, vivienda digna y generación de ingresos.
- Focalización de la oferta nacional y articulación acerca de los procesos de retorno y reubicación que se generan a partir de los fallos judiciales de restitución de tierras, de las soluciones de vivienda entregadas por el Gobierno Nacional y de los iniciados por las entidades territoriales.
- En relación con las mujeres, se señala la importancia de prevenir y anticipar nuevos ciclos de violencias fundamentadas en género, en tanto acción diferencial frente a las afectaciones y características particulares de las víctimas de desplazamiento.

En materia de agenda legislativa frente a las violencias contra las mujeres, durante este período se promulgaron dos leyes especialmente relevantes: Ley 1542 de 2012, que elimina el carácter de querrelables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria; y la Ley 1719 de 2014 en la que se adoptan medidas para garantizar el derecho a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial, la violencia sexual con ocasión del conflicto armado.

Es importante recalcar el rol protagónico de las organizaciones de mujeres y de sus procesos de incidencia y movilización en torno de la exigibilidad de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, tanto de cara al seguimiento a la implementación y evaluación de los instrumentos de política pública, como en función del posicionamiento de las agendas de mujeres en los escenarios participativos convocados desde la Mesa de Conversaciones de La Habana y su Subcomisión de Género.



**EL ENFOQUE DE  
GÉNERO EN LA  
POLÍTICA PÚBLICA  
DE RETORNOS Y LA  
PERSPECTIVA DE  
LAS MUJERES QUE  
HAN RETORNADO**

**02**

## 2. El enfoque de género en la política pública de retornos y la perspectiva de las mujeres que han retornado

Teresa Incháustegui Romero plantea que la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, debe tener en cuenta tres aspectos a la hora de analizar el grado de adopción, asimilación o difusión (1999), los cuales la FIP ha adaptado para ahondar en la política pública de retornos:

- Los actores y las rutas institucionales, su constitución, arquitectura, características, rol y capacidad de influir en la agenda de otros.
- Los paradigmas, modelos o enfoques de políticas y los procesos mediante los cuales se ponen en marcha. En esta investigación se han seleccionado tres asuntos fundamentales para acercarse a la comprensión institucional sobre retornos: los enfoques diferenciales, la relación entre desplazamiento forzado y pobreza y las acciones positivas.
- Aproximación a la implementación de la agenda de género en los procesos de retornos a la luz de las características de las mujeres retornadas, sus voces e intereses.

### 2.1. Los actores y las rutas institucionales

En términos generales, la ruta integral de atención, asistencia y reparación a víctimas de desplazamiento forzado contempla tres momentos:

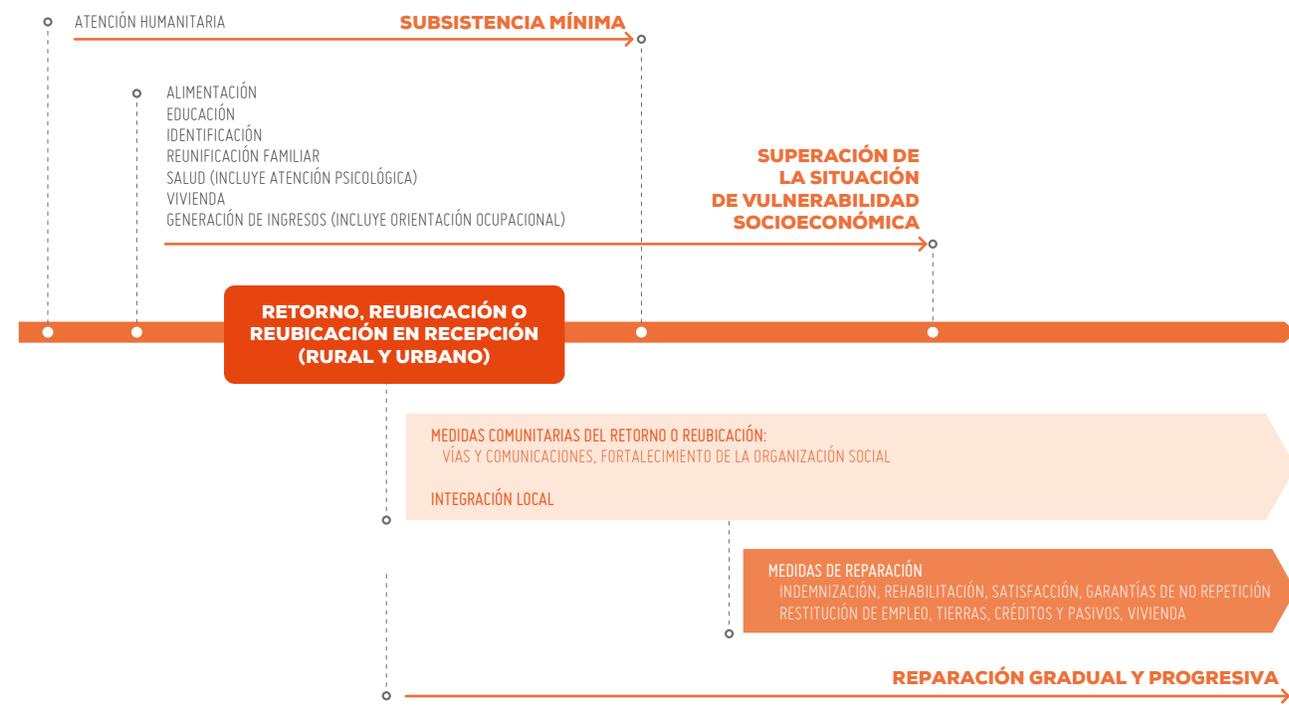
1. Al ocurrir el hecho del desplazamiento, el Gobierno garantiza al hogar, el derecho a la subsistencia mínima por medio de: (i) aten-

ción inmediata y temporal en tanto se tramita la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV); (ii) atención humanitaria de emergencia una vez se dé la inclusión del hogar en el RUV; (iii) atención humanitaria de transición mientras persistan carencias en la subsistencia mínima. La primera está a cargo de los entes territoriales y la segunda y tercera son competencia de la UARIV. El acceso a las otras medidas de asistencia social está a cargo de cada una de las entidades competentes.

2. Una vez superada la situación de desplazamiento y de emergencia, el acompañamiento se concentra en definir la voluntad de retornar o reubicarse bajo la verificación de los principios de seguridad y dignidad. El acompañamiento al proceso de retorno o reubicación supone la estabilización socioeconómica y acceso a otras estrategias de carácter gradual y progresivo como vías y comunicaciones, fortalecimiento a la organización social e integración local. En todo caso, en el lugar del retorno o reubicación, el Comité de Justicia Transicional es responsable de elaborar e implementar un plan para organizar la respuesta articulada del SNARIV.
3. Medidas de reparación como indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, restitución (de empleo, tierras, créditos y pasivos y vivienda, cuando es aplicable) (Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, 2014).

DIAGRAMA 1

### RUTA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL PARA DESPLAZADOS



Fuente: UARIV, 2014. Elaboración FIP.

El proceso de retorno forma parte de la ruta de atención, asistencia y reparación a víctimas de desplazamiento forzado. La ruta individual y la colectiva son complementarias por lo que el Plan de Retorno y de Reubicación forma parte del Plan de Reparación Colectiva, con el que se busca restablecer el proyecto de vida colectiva con base en el arraigo territorial.

La ruta resulta compleja, no solo porque los retornos y las reubicaciones se dan en diferentes momentos, sino porque pueden obedecer a distintas modalidades, suponen la puesta en marcha de varios componentes de la atención humanitaria, de la asistencia o varias medidas de reparación, así como la intervención de un conjunto de entidades para garantizar una oferta institucional integral. Esto no de-

bería ser ajeno a lo planteado en el Acuerdo de Paz en materia de retornos individuales y colectivos de víctimas de desplazamiento forzado, tanto en términos del propósito planteado acerca de revertir los efectos del conflicto restituyendo a las víctimas de despojo, desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra (punto 1.1.7. del Acuerdo Final), como de cara a la materialización del enfoque territorial y de género en los programas de retornos (punto 5.1.3.5 del Acuerdo Final).

Para comprender qué pasa con las mujeres que retornan en medio de esa complejidad propia de la política pública, es importante detenerse en las tres entidades líderes de los procesos de retorno: la UARIV, el Departamento para la Prosperidad Social con

el programa Familias en su Tierra y, la URT. Si bien la ruta se inserta en el SNARIV, estas tres entidades son protagonistas a la hora de coordinar o jalonar la oferta de las otras entidades nacionales y territoriales, así como de cara a la atención y acompañamiento directo con las víctimas de desplazamiento forzado que deciden retornar o que ya han retornado.

A continuación, se presenta para cada una de las tres entidades, cuál es la arquitectura institucional con la que asumen sus competencias al respecto, los objetivos que se han trazado, los procedimientos que implementan y algunas cifras de sus resultados.

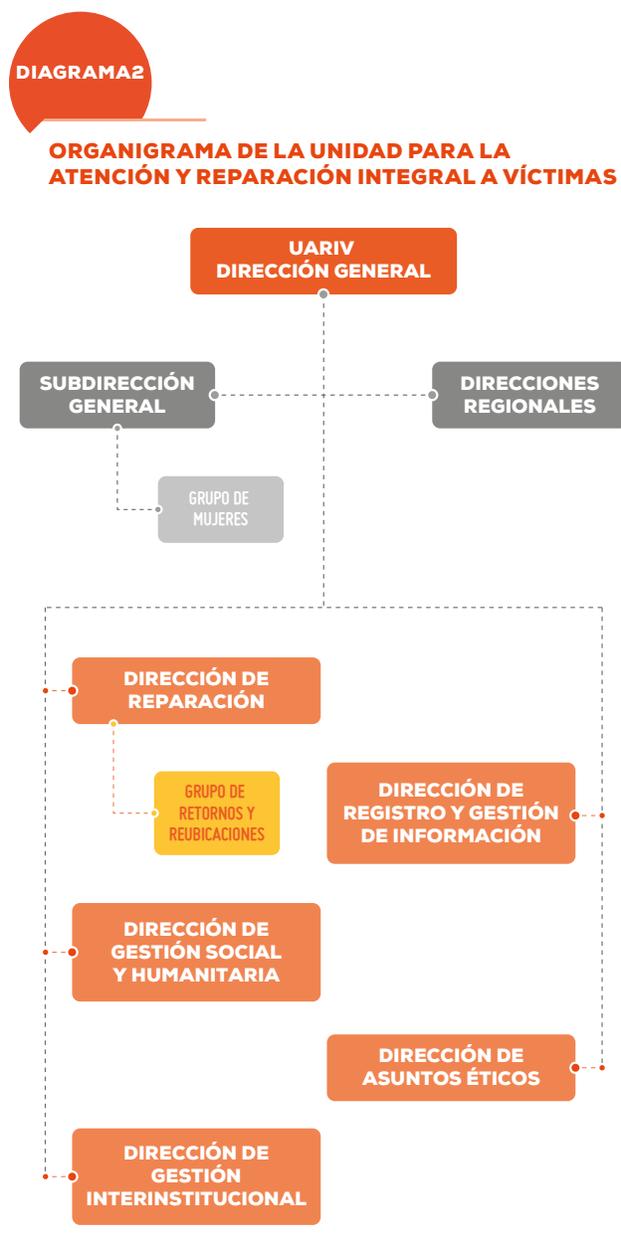
### 2.1.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas

#### Arquitectura institucional para los retornos

Los procesos de retornos y reubicaciones están a cargo del Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, creado mediante una Resolución Interna de la Unidad. El Decreto 4802 de 2011, por medio del cual se conformó la Unidad, no contempla los procesos de retornos y reubicaciones como un proceso particular. Al entenderse el retorno y las reubicaciones como una medida de reparación, el Grupo entró a formar parte de la Dirección de Reparación hacia el 2012, donde se encuentran las Subdirecciones de Reparación Individual y de Reparación Colectiva. En ese marco, el Grupo se encarga de generar los lineamientos sobre cómo realizar los procesos de retornos y de reubicaciones en el territorio. El Protocolo para el acompañamiento a estos procesos se aprobó y se adoptó oficialmente en mayo de 2014 mediante la Resolución 329 de 2014 de la Unidad para las Víctimas.

Desde el 2012, la UARIV cuenta con el Grupo de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades del género no hegemónicas, adscrito a la Subdirección General y que de acuerdo con las resoluciones 211 de 2017, 00113 de 2015 y 2043 de 2012, es responsable de diseñar y apoyar el diseño de polí-

ticas, planes, programas, proyectos e iniciativas para la garantía de derechos de las mujeres y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, así como de incorporar el enfoque de género de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017a).



Vista así la arquitectura institucional de la UARIV, cabe preguntar por dos asuntos. El primero tiene que ver con los cambios en la voluntad política al interior de la UARIV frente a la transversalización del enfoque de género y al rol del grupo de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas. No deja de ser diciente que cuando fue creado el grupo, en 2012, era una instancia que asesoraba, directamente, a la Dirección General y hoy depende de la Subdirección. La segunda pregunta se centra en las condiciones para la coordinación entre el grupo de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades del género no hegemónicas y el Grupo de Retornos y Reubicaciones, por tratarse de dependencias con niveles jerárquicos diferentes y alcances disimiles tanto al interior como hacia fuera de la UARIV.

### Objetivos

El retorno o la reubicación se establecen como medidas de reparación específicas para las víctimas del conflicto armado que han sufrido desplazamiento forzado. Se consideran una puerta de entrada al proceso de reparación integral, operando tanto como medidas de reparación individual como de reparación colectiva. Para cada caso, la ruta contempla algunas particularidades, que para retornos y reubicaciones tiene cuatro objetivos principales (Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, 2014):

- Brindar atención psicosocial con enfoque diferencial y de acción sin daño.
- Construir el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).
- Gestionar la oferta institucional de ayudas y apoyos de acuerdo con las necesidades expresadas en el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral.

- Recibir el debido acompañamiento, con la medición del acceso efectivo a la oferta institucional que se brinda desde el SNARIV.

### Proceso de atención

La persona que decida retornar o reubicar se debe acercar a un Centro de Atención de la UARIV, en el que se indaga si efectivamente se está frente a un caso de retorno o de reubicación o de otro tipo de fenómeno. En caso de tratarse de un proceso de retorno o reubicación, se remite a la persona con un enlace integral, quien la asesorará para oficializar la decisión. Así, el solicitante puede tomar una decisión autónoma e informada sobre el retorno o la reubicación.

Una vez se toma la decisión, se verifican los principios de seguridad y dignidad<sup>5</sup>, lo que de manera general supone que se solicita un concepto de seguridad a las autoridades competentes y se valida la oferta institucional en el lugar receptor, con el propósito de prevenir la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes y asegurar el acceso efectivo a los diferentes programas y planes de atención integral.

En efecto, dada la relevancia del principio de seguridad para las mujeres que retornan, resulta conveniente detenerse en algunos de los detalles de cómo se realiza la verificación: la emisión del concepto de seguridad se efectúa por medio de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), quienes establecen si el retorno o la reubicación son viables. En la elaboración de estas evaluaciones se tienen en cuenta los informes y conceptos elaborados por la Fuerza Pública y el Ministerio Público, y cuando sea el caso por

• • • • •

<sup>5</sup> El principio de dignidad hace referencia al goce efectivo de los derechos que han sido vulnerados. Algunos de estos derechos deben ser garantizados desde el primer momento del retorno o de la reubicación, en la medida en que forman parte de los derechos mínimos o universales. Este primer grupo está compuesto por derechos como la identificación, la salud, la educación, la alimentación, la reunificación familiar, la vivienda, la orientación ocupacional, y la atención psicosocial. En el segundo grupo, denominados derechos graduales y progresivos, se encuentran la restitución de tierras, los servicios públicos básicos, las vías y comunicaciones, la seguridad alimentaria, los ingresos y el trabajo y, el fortalecimiento de la organización social.

las autoridades indígenas y propias. En las ocasiones en las que no son suficientes los informes y conceptos emitidos por estas entidades, se tienen en cuenta las informaciones recogidas por las Organizaciones No Gubernamentales y la Iglesia (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015).

Si bien existe un mecanismo territorial para la verificación de seguridad, no está claro cómo dicha valoración incorpora criterios de seguridad específicos para las mujeres, entre ellos si se tienen en cuenta los planteamientos de la Corte Constitucional en materia de protección de las mujeres desplazadas o los estándares de seguridad que se derivan de los planteamientos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en las Resoluciones 1325 y subsiguientes sobre Mujeres, Paz y Seguridad, así como en la Recomendación General 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer-CEDAW, en la que se reiteraron riesgos específicos para las mujeres en los contextos de posconflicto:

*Durante y después de los conflictos, determinados grupos de mujeres y niñas corren un mayor riesgo de ser víctimas de la violencia, en especial la violencia sexual, como en el caso de las desplazadas internas y las refugiadas; las defensoras de los derechos humanos de la mujer; las mujeres de distintas castas, etnias, identidades nacionales o religiosas u otras minorías, a quienes se suele atacar en tanto que son representantes simbólicas de su comunidad; las viudas; y las mujeres con discapacidad (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2013).*

Volviendo a la ruta, una vez se comprueba la existencia de las condiciones de seguridad y dignidad, la UARIV solicita que se firme un acta de voluntariedad y aprobación del proceso de acompañamiento del re-

torno o la reubicación. Hecho esto, son varios los procesos que se desarrollan y es importante detenerse en dos de ellos, particularmente esenciales para las mujeres que retornan:

Por un lado, se procede con la programación de recursos complementarios que sirven para apoyar el transporte y el traslado de enseres del grupo familiar. El monto es asignado una sola vez a cada grupo familiar beneficiario incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV), y equivale hasta 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Al trasladarse al municipio receptor, el hogar debe contactar a un profesional de retornos y reubicaciones, quien se encargará de realizar un diagnóstico integral sobre las condiciones de vida actuales del hogar; lo que resulta fundamental si se tiene en cuenta el contraste entre el porcentaje mayoritario de mujeres jefes de hogar que retornan o se reubican (Ver gráfico 1), y los vacíos en las metodologías para que el diagnóstico ahonde en las características de los integrantes de cada hogar y en las dinámicas familiares que afectan el acceso y disfrute de las mujeres a los pagos/recursos, así como su participación en la toma de decisiones.

Por otro, se elabora un Plan de Retorno y Reubicación buscando así otorgar una respuesta articulada al SNARIV. El plan funciona como una herramienta territorial para el diagnóstico, definición de responsabilidades, identificación de oferta institucional, cronograma y seguimiento de los procesos. En esa medida se debe articular con los Planes de Acción Territorial y ser aprobado por el Comité Territorial de Justicia Transicional. Igualmente, se hace necesario que los Planes de Retornos y Reubicaciones se articulen con los Planes de Desarrollo Territoriales, tanto municipales como departamentales, en función de garantizar disponibilidad presupuestal, así como la complementariedad y la subsidiariedad entre los diferentes niveles territoriales.

Lo anterior significa que si en el Plan de Retorno y Reubicación no se incorporan las necesidades de las mujeres retornadas, difícilmente van a ser tenidas

en cuenta en otros instrumentos de política pública como los PAT, los Planes de Desarrollo Territorial o los PDET (ya en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz); a lo que se suman los retos de garantizar una oferta institucional, que sea pertinente y flexible frente a los derechos de las mujeres, en los municipios que fueron expulsores y que ahora se espera sean receptores de los procesos de retorno de quienes fueron desplazados.

### Cifras de atención

Los gráficos 1 y 2 muestran las cifras de atención histórica nacionales en lo relativo al tema de retor-

nos, reubicaciones e integraciones locales. Como se puede observar, los procesos de retorno tuvieron un pico hacia el 2014, mientras que los procesos de integración local se incrementaron hacia el 2016, cuando se consolidaron como una opción para la estabilización de las víctimas de desplazamiento forzado.

En cuanto a la información desagregada por sexo de las personas retornadas, es importante señalar que solo es posible identificar el sexo de los y las jefes de hogar (Ver Gráfico 2), y que la información existente no permite ahondar en las características de cada uno de los integrantes de los hogares que han retornado, reubicado o que han optado por la integración local.

GRÁFICO 1

### HISTÓRICO DE HOGARES RETORNADOS, REUBICADOS O INTEGRADOS LOCALMENTE

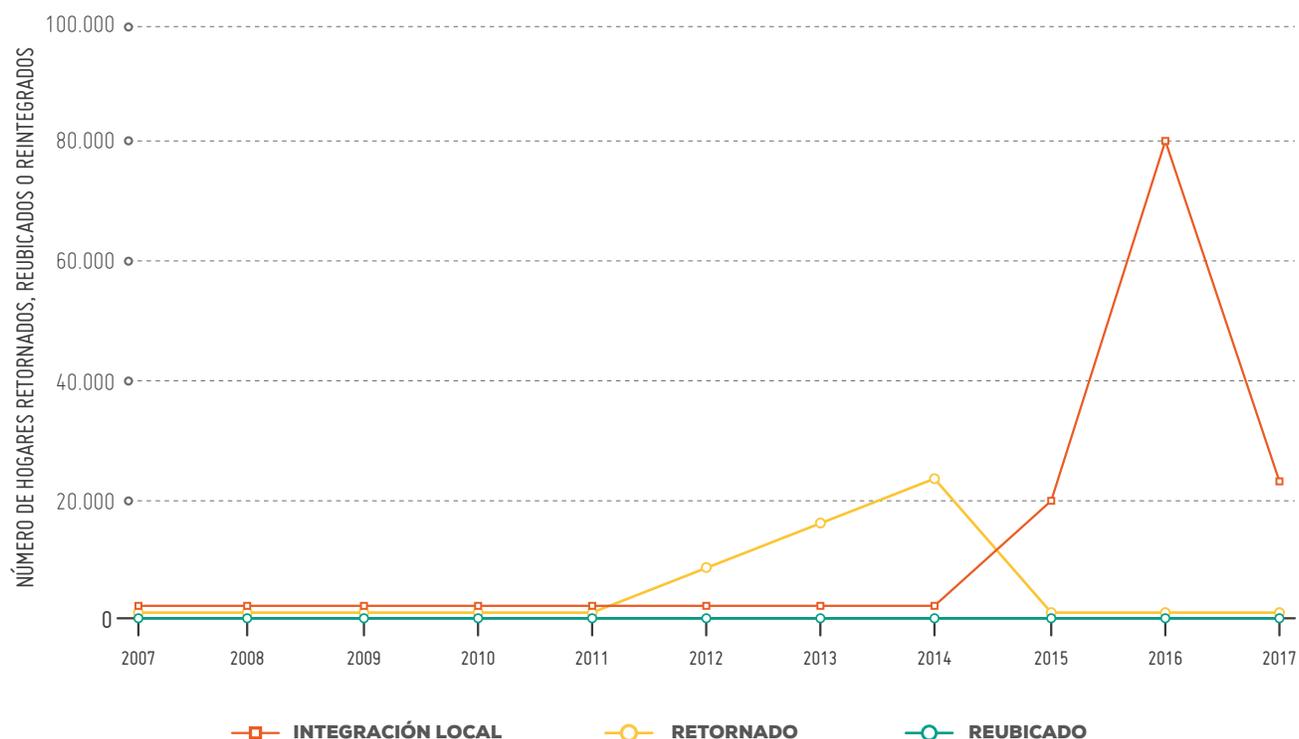
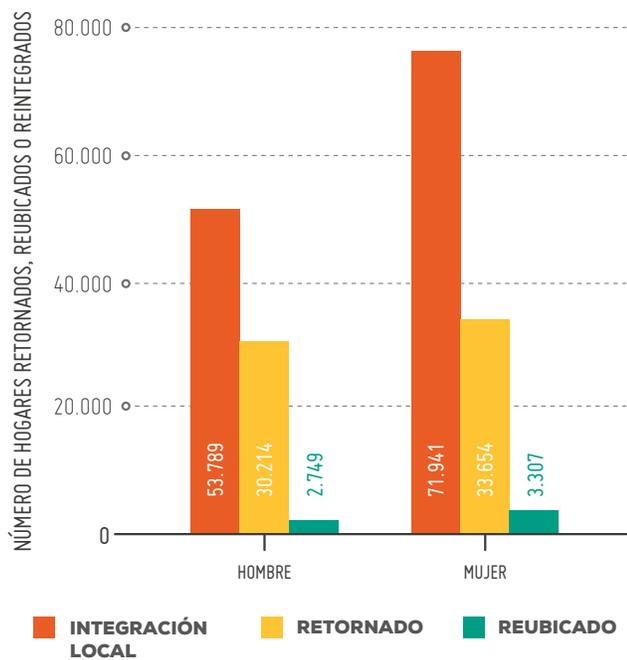


GRÁFICO 2

### INFORMACIÓN DE JEFES/AS DE HOGAR RETORNADOS POR SEXO



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.  
Elaboración propia FIP.

En todo caso, es llamativo que las mujeres jefas de hogar son mayoría para los tres grupos: 57% de los hogares en integración local tienen a mujeres jefas de hogar; 53% de los hogares retornados tienen a mujeres como jefas de hogar; y 55% de los hogares reubicados tienen mujeres jefas de hogar. En resumen, las mujeres son las interlocutoras en los procesos de retorno, reubicación o reintegración local, sin que esto se refleje en estrategias que respondan a los esfuerzos y efectos que este rol les demanda, tal y como fue señalado por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008: *“la asunción abrupta de la jefatura de hogar, por parte de las mujeres desplazadas, aumenta significativamente sus niveles de vulnerabilidad y presión con graves repercusiones socioeconómicas y psicológicas para ellas y para sus familias (Corte Constitucional, 2008, IV.B.1.4.3)”*.

### 2.1.2. Departamento para la Prosperidad Social – Programa Familias en su Tierra

El Programa Familias en su Tierra (FEST), según la Resolución 985 de 2013, es un esquema especial de acompañamiento de carácter temporal a los hogares retornados o reubicados, víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas. El esquema de acompañamiento implementado, por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), es una medida complementaria a las competencias legales y reglamentarias asignadas en materia de retornos y reubicaciones a la UARIV (Departamento para la Prosperidad Social, 2014).

#### Arquitectura

Mediante el Decreto 4155 de 2011 se reglamenta que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) se transformará en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y que será el organismo principal de la administración pública del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación<sup>6</sup>. Así, para darles cumplimiento a las funciones del Departamento para la Prosperidad Social se establece que de su estructura formarán parte las Direcciones de Ingreso Social, de Inclusión Productiva y Sostenibilidad, y los Programas Especiales.

• • • • •

<sup>6</sup> En 2011 se crea el sector administrativo de la Inclusión Social y la Reconciliación, a través del cual se buscó “ejecutar acciones de inclusión social, reparación y sostenibilidad en la población objeto de atención del sector: pobres extremos y moderados, primera infancia, niñez y adolescencia, víctimas de la violencia y territorios focalizados” (Departamento para la Prosperidad Social, 2014). Para llevar a cabo lo anterior, se adscriben entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), el Centro Nacional de Memoria Histórica, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, quienes trabajan en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

En el artículo 20 de este decreto, se establecen, además, las funciones de la Dirección de Programas Especiales (DPE), instituyendo que dentro de sus competencias debe asumir el proceso de Gestión de Programas Especiales de Desarrollo, Reparación y Reconciliación. En 2012, mediante el artículo 12 de la Resolución 045 de 2012, se establece que el Grupo de Trabajo Familias en su Tierra formará parte de la Dirección de Programas Especiales.

El Grupo de trabajo de Familias en su Tierra está conformado por una Coordinación Nacional, soportada en los líderes de los componentes (acompañamiento social y comunitario, reducción de carencias básicas habitacionales, seguridad alimentaria, idea productiva, gestión comunitaria y articulación institucional), los líderes transversales (planeación, financiera, sistemas de información, jurídica y servicio al ciudadano, sistema integrado de gestión, gestión documental y operaciones), las Direcciones Regionales y los enlaces con los que el Programa Familias en su Tierra hace presencia en el territorio (Departamento para la Prosperidad Social, 2014).

Adicionalmente, en el Departamento para la Prosperidad Social, el Grupo de Enfoque diferencial fue creado mediante la Resolución 01600 del 1 de julio de 2014 y tiene como misión apoyar la implementación del enfoque diferencial en todas las direcciones misionales de Prosperidad Social, así como a los grupos de apoyo y la Dirección General, bajo el entendido de que el enfoque diferencial funciona como herramienta de análisis y como guía para la acción (Departamento para la Prosperidad Social, 2016). Al igual que con la UARIV, la pregunta es por la interacción entre el Programa Familias en su Tierra y el Grupo de Enfoque Diferencial de DPS: ¿Existen condiciones institucionales que faciliten su coordinación frente a las particularidades de las mujeres que retornan, empezando por reconocer que son un grupo con necesidades e intereses que las diferencian de otras atendidas por el sector de la inclusión social?

## Objetivos

El objetivo principal del Programa Familias en su Tierra, según la Resolución 0985 de 2013, es

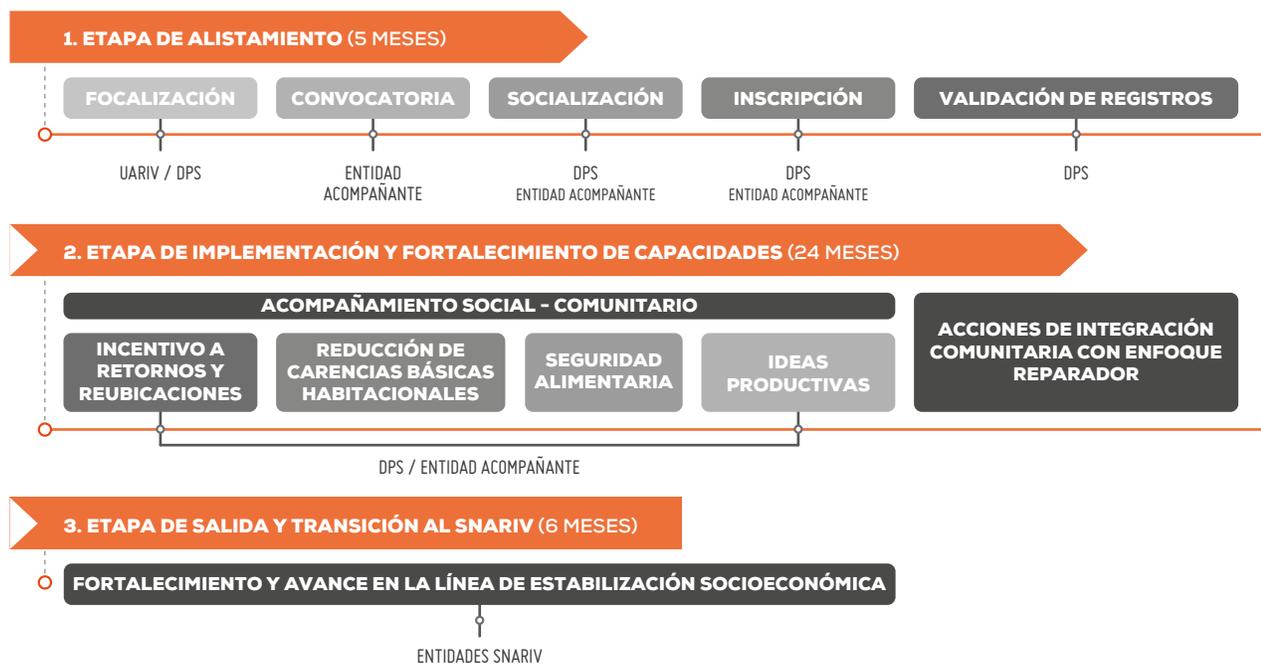
*“contribuir a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación simbólica de la población víctima retornada o reubicada, y al arraigo de los hogares a través de un acompañamiento comunitario y la entrega de incentivos condicionados que permitan abordar los componentes de seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales, promoción de ideas productivas, acceso de la población a la verdad, justicia y reparación, organización social, ingresos y trabajo” (Departamento para la Prosperidad Social, 2014, p. 1).*

## Procedimiento

El Grupo de Trabajo de Familias en su Tierra debe inscribir en el Programa a todas aquellas personas que se encuentren en el Registro Único de Víctimas, con categoría de Incluido y que hayan sido focalizadas en los censos por el Grupo de Retornos o Reubicaciones de la Dirección de Reparación de la UARIV. El Programa Familias en su Tierra cuenta con tres etapas: alistamiento, implementación y fortalecimiento de capacidades, y la de salida y transición al SNARIV.

DIAGRAMA 3

## ETAPAS DEL PROCESO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN SU TIERRA



Fuente: Programa Familias en su Tierra - FEST. Elaboración FIP.

Por lo demás, en la etapa de alistamiento, el Programa realiza una focalización de los departamentos, municipios y hogares, define los esquemas para garantizar el acompañamiento, planea la logística de los procesos de socialización del Programa, inscribe a los hogares y realiza trámites relacionados con los aspectos administrativos para la ejecución del proyecto. Para la focalización de los municipios y hogares sujetos de intervención, el Departamento para la Prosperidad Social será el encargado de realizar la priorización, basándose en los censos suministrados por la UARIV y teniendo en cuenta criterios como: i) cumplimiento de sentencias o autos judiciales, ii) concentración de hogares por municipio, iii) municipios con intervención parcial en convocatorias anteriores del Programa Familias en su Tierra, iv) nucleación por municipio para la intervención de la entidad acompañante, y v) condiciones de seguridad.

En la segunda etapa, correspondiente a la im-

plementación y fortalecimiento de capacidades, el Programa Familias en su Tierra desarrolla tres componentes: acompañamiento social comunitario, incentivos económicos condicionados y actos colectivos con enfoque reparador. En la medida en que la aplicación de los componentes se realiza por medio de jefes cabeza de hogar, emergen dos elementos que deberían ser contemplados como parte de la ruta: primero, las particularidades de las jefaturas masculinas y femeninas dadas las brechas de género que diferencian a hombres desplazados de mujeres desplazadas; segundo, las características de hogares y comunidades en materia de relaciones de poder y género. No en vano fue una de las preocupaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su Recomendación General n° 30, cuando abordó tópicos clave para las mujeres en los contextos de conflicto y posteriores a conflictos refiriéndose al desplazamiento, refugiados y solicitantes de asilo:

La búsqueda de soluciones duraderas tras los desplazamientos relacionados con los conflictos suele excluir la perspectiva de las mujeres desplazadas, bien porque dicha búsqueda se basa en la adopción de decisiones por parte de un miembro de la familia o una comunidad en la que se margina a las mujeres, o bien porque las soluciones duraderas se establecen en el marco de procesos posteriores a conflictos que excluyen a las mujeres (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2013).

Finalmente, en la etapa de salida y transición de los hogares a la oferta del SNARIV, se refuerzan los componentes desarrollados en la etapa anterior. Asimismo, el Programa Familias en su Tierra, en el marco de un Comité Municipal de Justicia Transicional, da cuenta del estado en el que encontró a las familias a partir de la línea base y del avance en la línea de reparación integral, definiendo las gestiones que deberán desarrollar las entidades que forman parte del SNARIV, así como de la empresa privada y coopera-

ción internacional (Departamento para la Prosperidad Social, 2014).

Dadas las características de los municipios en los que se implementa el programa (Ver Tabla 1), cobran mayor peso la complementariedad y subsidiariedad a ser asumidas desde lo nacional y departamental, esto por tratarse de municipios catalogados por el Departamento Nacional de Planeación en la escala de clasificación del entorno de desarrollo como municipios con un desarrollo intermedio<sup>7</sup> o temprano<sup>8</sup> (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Un punto crítico, entonces, radica en si el Programa Familias en su Tierra y sus profesionales en territorio cuentan con la capacidad para identificar/jalonar oferta institucional pertinente para las mujeres que retornaron y que ya están a punto de salir del programa para hacer tránsito hacia la oferta del SNARIV.

• • • • •

<sup>7</sup> Municipios que operan como centros regionales, con mediciones modestas en calidad de vida y que generan brechas en indicadores sociales, requieren esfuerzos para atraer inversión y generar recursos propios.

<sup>8</sup> Municipios apartados, caracterizados por localidades rurales con mayor dispersión de la población, la capacidad para gerencia del desarrollo de sus instituciones locales requiere de impulso para lograr transformaciones en sus indicadores y superar el impacto del conflicto armado.

**TABLA 1**

**PROGRAMA FAMILIAS EN SU TIERRA**

DEPARTAMENTOS PARTICIPANTES	DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR DPTO (%)	MUNICIPIOS CON MAYOR CONCENTRACIÓN DE HOGARES O ÚNICOS MUNICIPIOS PARTICIPANTES DEL PROGRAMA	DISTRIBUCIÓN HOGARES EN ZONA RURAL POR DPTO. (%)	DISTRIBUCIÓN HOGARES EN ZONA URBANA POR DPTO. (%)
ANTIOQUIA	54	Cocorná, San Rafael, Argelia, Urrao y Chigorodó	59,5	36,1
BOLÍVAR	6,4	El Carmen de Bolívar	8,3	0,2
GUAVIARE	4,5	San José	4,3	4,9
NARIÑO	3,6	Tumaco	4,7	0
CUNDINAMARCA	3,4	Yacopí	4,5	0
CHOCÓ	15,2	Acandí y Riosucio	6,2	44,7
RISARALDA	5,1	Quinchía	4,3	7,7
TOLIMA	4,3	Libano	3,7	6,3
CALDAS	3,5	Pensilvania	4,5	0

Fuente: Datos presentados en el Informe de Resultados Programa Familias en su Tierra, julio 2016. Elaboración propia, FIP.

### Cifras

Según el último informe de resultados del Programa Familias en su Tierra de julio de 2016, en la convocatoria II del Programa participaron 1.324 hogares con 5.194 miembros. A esto se le aplicó un factor de expansión, llegando a los 11.542 hogares (Departamento Nacional de Planeación & Centro Nacional de Consultoría, 2016)

### 2.1.3. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

#### Arquitectura

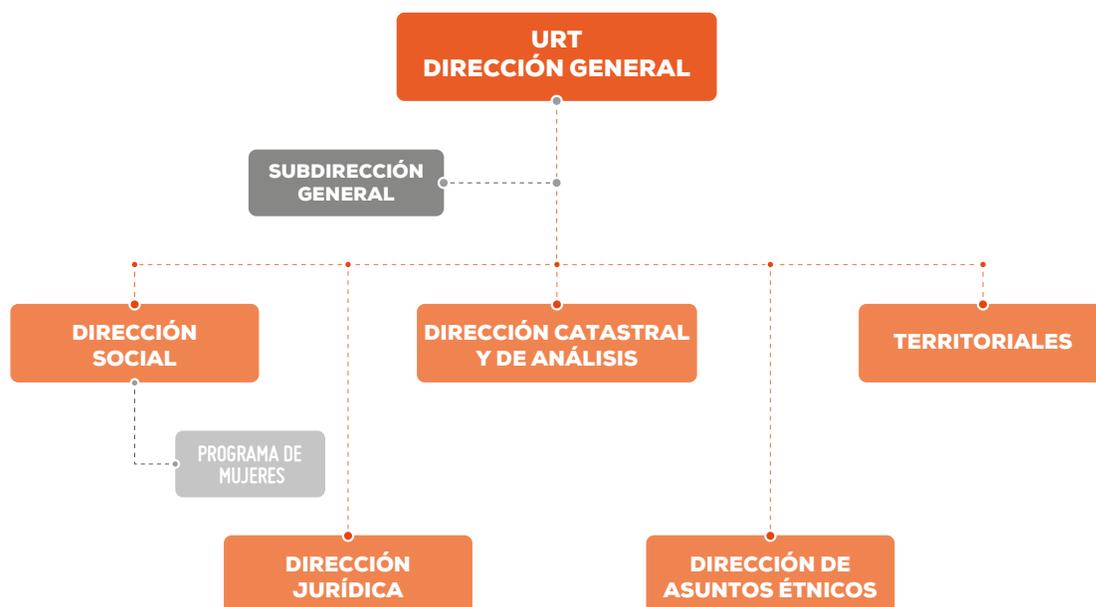
En el título IV, capítulo II de la Ley 1448 de 2011, se instaure un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas de despojo y aban-

dono forzoso, creando para este propósito la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Unidad de Restitución de Tierras, 2015).

Dado el origen normativo del programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución y su directa relación con los derechos consagrados para las mujeres en los artículos 114 a 118 de la Ley 1448, la existencia del Programa no ha dependido de la voluntad política en el interior de la URT, pero sí, desde el 2011, a la hora de contar con los recursos suficientes para darle permanencia y continuidad (Decreto reglamentario 4801: la Dirección Social sería la responsable de diseñarlo, implementarlo y hacerle seguimiento (URT, 2015)).

DIAGRAMA 4

ORGANIGRAMA UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS



Solo hasta dos años después, mediante la Resolución 80 de 2013, se adoptó la primera fase del Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la etapa administrativa del proceso de Restitución de Tierras Despojadas, con vigencia desde el 31 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014 (Ministerio de Agricultura, 2013). Después de un intervalo de casi dos años, mediante la Resolución 0528 del 27 de julio de 2016, se adoptó la segunda fase del Programa con vigencia de dos años (Ministerio de Agricultura, 2013).

### Objetivos

La inclusión del Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la etapa administrativa del proceso de Restitución de Tierras Despojadas, tuvo como objetivo general, en su primera fase, crear mecanismos eficaces que faciliten el acceso a los procesos de restitución de tierras a las mujeres y niñas víctimas del abandono forzado y despojo, para lo que se plantearon (Ministerio de Agricultura, 2013):

- Diseñar mecanismos institucionales en el interior de la Unidad, para la inclusión del enfoque diferencial de género, permitiendo así la atención diferenciada y cualificada a las mujeres.
- Implementar estrategias dentro de las instituciones del Estado con competencia en restitución de tierras, que reconozcan las vulnerabilidades patrimoniales de las mujeres, niñas y adolescentes.
- Fomentar el reconocimiento de los derechos patrimoniales de las mujeres, las niñas y las adolescentes.

- Impulsar acciones judiciales en favor de las mujeres, las niñas y las adolescentes para que se identifiquen y se superen los obstáculos jurídicos que presentan, así como para que dentro de los fallos se tomen las medidas necesarias en favor de sus derechos e intereses.

En la segunda fase del Programa, aunque se expresa que se seguirá promoviendo y acompañando la implementación de los instrumentos y lineamientos producidos en la primera fase, se enuncia que su principal objetivo es establecer acciones que estén encaminadas a facilitar la sostenibilidad de los planes de vida de las mujeres beneficiarias de sentencias en los predios. Con este objetivo, la segunda fase se estructura alrededor de cuatro ejes de acción (Ministerio de Agricultura, 2016):

- Fortalecimiento de capacidades y articulación institucional.
- Acciones diferenciales en la etapa administrativa y en la judicial del proceso de restitución.
- Empoderamiento de las mujeres.
- Procesos transversales.

### Procedimiento

El procedimiento para la restitución y formalización de los predios despojados y abandonados forzosamente es de carácter mixto, en tanto se compone de una etapa administrativa y otra judicial. En la primera, se certifica si el predio está inscrito o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente y se prepara el recurso judicial (Ministerio de Agricultura, 2012). Entre otras, son acciones emblemáticas de la etapa administrativa:

- Presentación de las víctimas ante la URT o Personería o Defensoría del Pueblo.
- Inscripción y notificación de la tierra en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas.
- Recopilación de pruebas para documentar la relación del reclamante con el predio y del despojo.

Por otra parte, la etapa judicial se caracteriza por:

- La víctima tiene la posibilidad de ser representada por la Unidad en la etapa judicial.
- El caso es tramitado por el juez en caso de no existir oposición.
- Se dicta sentencia sobre la solicitud.

Cuando el fallo es definitivo se entrega el predio a la persona restituida. De lo contrario, en caso de existir oposición o la sentencia no es favorable al solicitante, el trámite será enviado al Tribunal Superior:

- La Sentencia puede ser revisada por la Corte Suprema de Justicia.
- Se hace un seguimiento a la implementación del fallo.

En relación con los derechos de las mujeres durante la etapa administrativa, se han constituido en acciones especialmente significativas la definición de rutas especiales con un enfoque de género para la documentación de casos y el recaudo de pruebas;

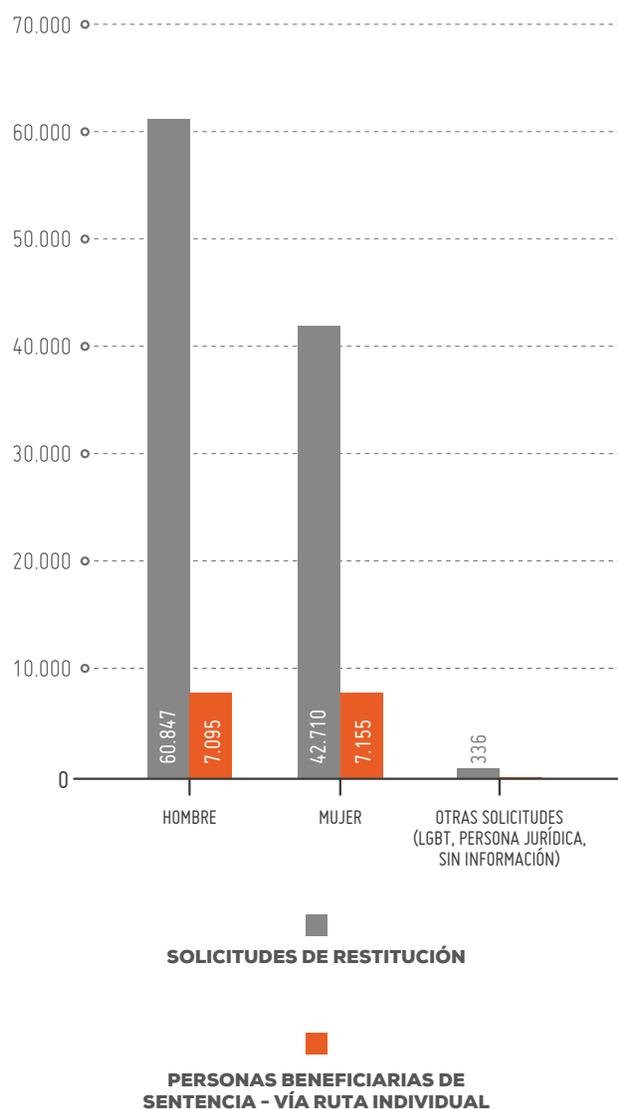
y la priorización de los casos en los que las mujeres, niñas y adolescentes presentan mayor grado de vulnerabilidad. A lo que se suman otro tipo de acciones en función del empoderamiento de las mujeres, niñas y adolescentes sobre sus derechos a la tierra y a la restitución, entre las que se incluyen: estrategias de difusión sobre los derechos de las mujeres en los medios de comunicación oficiales y comunitarios; construcción de herramientas jurídicas de género en el tema de restitución (Ministerio de Agricultura, 2013); la necesidad de realizar un diagnóstico de la situación jurídica de las mujeres para permitir así el fomento de iniciativas que reconozcan las condiciones especiales de las mujeres y las niñas; y diseño e implementación de Planes de Vida Productivos con perspectiva de género (Ministerio de Agricultura, 2016).

### Cifras

A mayo de 2017, el número de solicitudes de restitución era de 103.893, la mayoría presentadas por hombres (58%). A su vez, de las 14.250 personas beneficiarias de las sentencias, el 50,21% de las amparadas e identificadas como beneficiarias son mujeres (Unidad de Restitución de Tierras, 2015). En el gráfico 3 se presenta la información desagregada por sexo sobre las solicitudes de restitución y las personas beneficiarias de sentencia vía ruta individual.

GRÁFICO 3

### HISTÓRICO DE SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN Y DE PERSONAS BENEFICIARIAS DE SENTENCIA A MAYO DE 2017



Fuente: Grupo Posfallo/Dirección Jurídica y Oficinas de Tecnología de la Información de la Unidad para la Restitución de Tierras.  
Elaboración propia, FIP.

## 2.2. Sobre los enfoques: puntos de confluencia y particularidades institucionales

Dada la complejidad que supone la interacción de las tres entidades líderes de la política pública de retornos, resulta conveniente identificar posibles puntos de confluencia a potenciar facilitadores de la coordinación, así como algunas de las particularidades en sus enfoques que evidencian la superposición de procesos o la poca coherencia con los derechos de las mujeres retornadas.

### 2.2.1. Los enfoques diferenciales en la estructura institucional

De manera general, en el “Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado”, se contempla al enfoque diferencial como un criterio orientador que a su vez remite a cinco principios orientadores: de igualdad y no discriminación, de derechos, de equidad, de participación social e inclusión, y de especificidad.

Resulta especialmente relevante la definición del principio de equidad en tanto se señala que es necesario reconocer las “diferencias injustas” y evitables en materia de oportunidades, así como la superación de inequidades en cuanto a clase social, etnias, identidades de géneros, raza, territorios, orientaciones sexuales. Infortunadamente no hay desarrollos en el texto del protocolo que den pistas sobre cómo se materializa en resultados, tal planteamiento, lo que no es ajeno a cómo están organizadas las entidades para poner en práctica este tipo de apuestas.

De ahí la importancia de que cada una de las tres entidades líderes de los procesos de retorno contemplen en su respectiva estructura el funcionamiento de grupos especializados o la vinculación de

profesionales responsables de la transversalización de los enfoques diferenciales, y, en algunos casos, del enfoque de género. Así es posible identificar avances en la materia de cada uno de esos grupos de trabajo tanto en sus procesos misionales o en otros asuntos de la política pública de víctimas, sin que esto redunde, directamente, en las dinámicas particulares de los procesos de retorno de mujeres.

Veamos con detalle:

El Grupo de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades del género no hegemónicas de la UARIV lideró la incorporación de variables de enfoque de género en el proceso de registro para que, tanto en la declaración como en su valoración, se tengan en cuenta los diferentes tipos de violencia sexual, y más recientemente, que se diferencien como categorías las orientaciones sexuales o las identidades de género en el Formato Único de Declaración. En su momento, se hicieron recomendaciones para los protocolos y procedimientos de entrega de ayuda humanitaria, teniendo en cuenta las necesidades y las particulares condiciones de las mujeres. También se ha apoyado la estrategia de reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual que lidera la Dirección de Reparaciones, así como los procesos de reparación colectiva de organizaciones de mujeres; desde el grupo se coordinan y acompañan las jornadas de declaración para mujeres víctimas de violencia sexual, entre otros logros y avances.

Asimismo, desde el grupo de Mujeres y Género de la UARIV se lideró la formulación del CONPES 3784, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y del Departamento Nacional de Planeación, y cuyo seguimiento se realizó en el marco del Subcomité de Enfoque Diferencial del SNARIV.

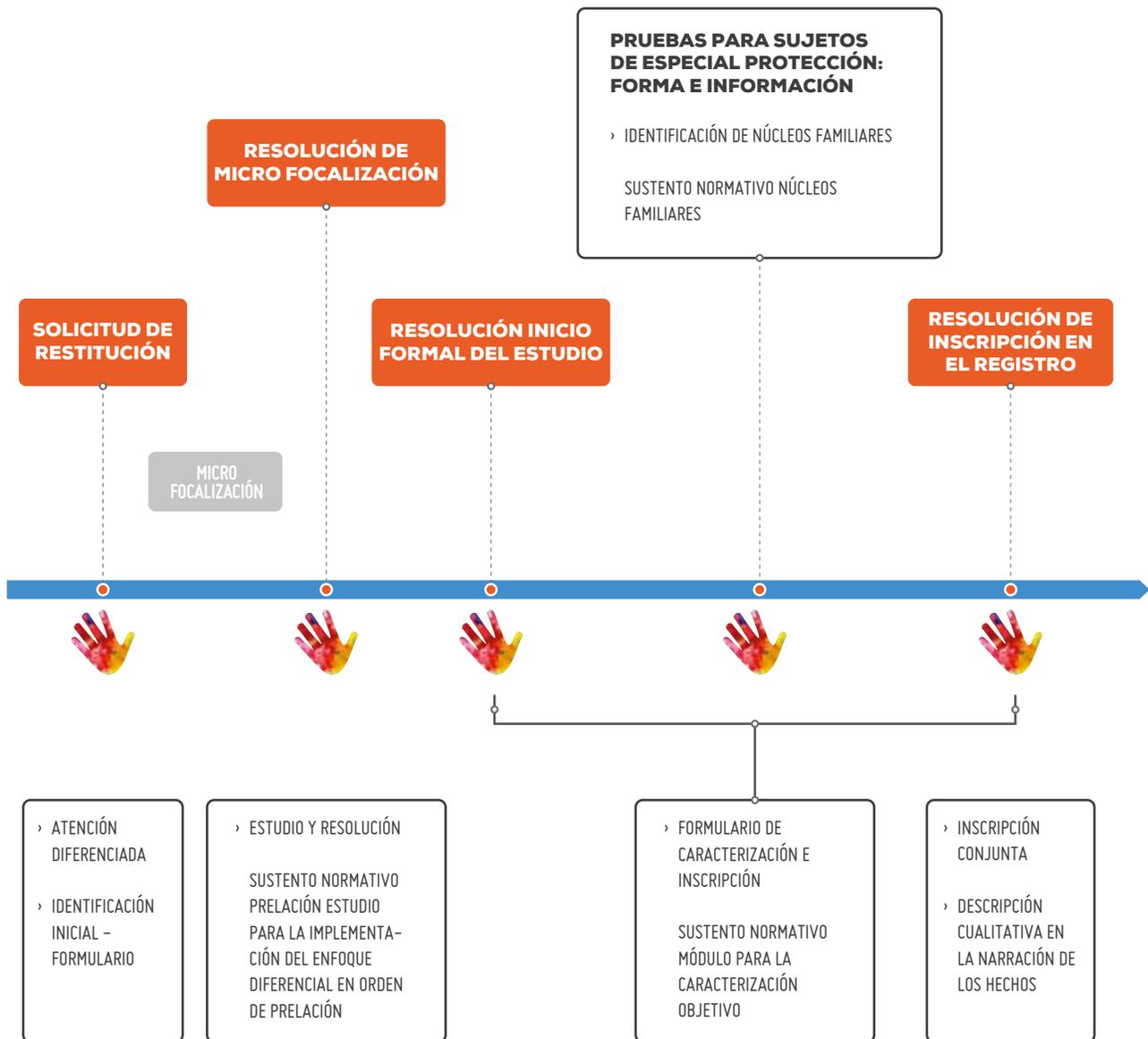
Adicionalmente, en el equipo de acompañamiento integral de la Subdirección de Reparación Individual de la UARIV hay una persona responsable de liderar la línea técnica de enfoque diferencial y de género. A nivel territorial, cuentan con profesionales de acompañamiento integral, quienes son los encargados de materializar los principios del enfoque diferencial en las acciones que se desarrollan desde las direcciones territoriales.

Por otra parte, en la URT, la Dirección Social es responsable de liderar la transversalización de los enfoques diferenciales, así como del Programa de Mujeres; a su vez, en el interior de la Dirección Social hay una coordinación de la línea de enfoque diferencial y psicosocial. En 2016 publicó la Guía para la aplicación del enfoque diferencial en el proceso de restitución de tierras, en la que se describen los criterios diferenciales para cada uno de los pasos de la ruta para la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (Ver diagrama 5).

Ahora bien, la citada guía incluye un apartado dedicado al enfoque de género donde, entre otras, se señala que durante la etapa administrativa se debe *“indagar sobre la relación de las mujeres con la tierra, haciendo énfasis en actividades de economía del cuidado, para así visibilizar el derecho directo que tienen sobre el predio y no como un derecho que deviene de su compañero”* (Unidad de Restitución de Tierras, 2016, p. 45).

DIAGRAMA 5

APLICACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS



Fuente: Guía para la aplicación del enfoque diferencial en el proceso de restitución de tierras. Elaboración propia FIP.

A su vez, en el Departamento para la Prosperidad Social, en el manual operativo del Programa Familias en su Tierra se hacen varias alusiones al enfoque diferencial como objetivo y como eje transversal en directa relación con los sujetos de especial protección constitucional; además, es uno de los ejes temáticos alrededor del cual se organizan actividades de acompañamiento social comunitario.

En términos prácticos, son los equipos de profesionales del programa Familias en su Tierra, responsables del acompañamiento social y comunitario, quienes tendrían mayores probabilidades de interactuar con las mujeres en sus entornos cotidianos y con alguna regularidad (no en las oficinas, no de manera esporádica). Sin embargo, en la evaluación realizada por el DNP-FEST se encontró que para los funcionarios entrevistados la aplicación del enfoque diferencial se resuelve con la cobertura de los diferentes sectores de población y con la aplicación del diagnóstico de la composición familiar y comunitaria. En esa medida, perciben como suficiente que las mujeres participen como titulares en las actividades sin que el programa se haya adaptado para atender sus necesidades particulares (Departamento Nacional de Planeación & Centro Nacional de Consultoría, 2016).

En resumen, se trata de tres dinámicas institucionales de trabajo y de transversalización del enfoque diferencial que van desde lo nacional hacia lo territorial, y que no necesariamente confluyen o se coordinan adecuadamente. A lo que se suma que el SNARIV cuenta con un Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial como un espacio de coordinación en el que participan 10 entidades nacionales y seis representantes de las víctimas (un representante por cada enfoque diferencial).

En función de su mandato (de diseñar e implementar la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas incor-

porando el enfoque diferencial), el Subcomité también presentó un conjunto de lineamientos en 2016: mujeres y conflicto armado; enfoque étnico; orientaciones sexuales e identidad de género; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; personas mayores.

Vista así, la arquitectura institucional en materia de enfoque diferencial pareciera que no es la excepción frente a las falencias señaladas por la Corte Constitucional en el 2016: complejidad de la estructura organizacional y poca claridad en las jerarquías de los instrumentos de política. A lo que habría que sumar las implicaciones para las víctimas a la hora de interactuar con una estructura institucional así de compleja.

### 2.2.2 Desplazamiento forzado, vulnerabilidad y pobreza: los pagos condicionados como parte de la estrategia

De tiempo atrás se ha documentado la relación entre desplazamiento forzado, vulnerabilidad y pobreza. La Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, con base en la información aportada por la UARIV, la Contraloría General de la Nación y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, incluyó datos como:

- Para el 33 a 35,5% de la población desplazada, los ingresos por hogar no son suficientes para superar la línea de pobreza extrema o de indigencia.
- La población desplazada pobre extrema o en condición de indigencia es 25,6 puntos porcentuales más que el resto de la población que se encuentra en esta línea (7,4%).
- El 82,9% de los indigentes del país son población desplazada.

- La población desplazada pobre lo es 38,8 puntos porcentuales más que el resto de la población colombiana que se encuentra por debajo de esta línea (25%).

En particular, para las mujeres desplazadas, estudios realizados hace más de siete años (Ibáñez, Calderón, & Gáfaró, 2011) se referencian dinámicas como:

- Después del desplazamiento, las mujeres aumentan su contribución a los ingresos del hogar en un 41%.
- Las mujeres desplazadas por el conflicto trabajan más horas, se incrementa su jornada de trabajo y disminuye el tiempo para ellas.
- Su mayor contribución a los ingresos del hogar no se traduce en un mayor poder de negociación en el hogar.

Aunque desde la ley 387 de 1997 se diferenciaba la atención humanitaria de emergencia de la estabilización y consolidación socioeconómica, hoy, en el marco de la ley 1448 de 2011, se diferencian la asistencia y la atención de las medidas de reparación. También se definió que la superación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, se da cuando la persona víctima de desplazamiento forzado, a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcanza el goce efectivo de sus derechos. Con el decreto 2569 de 2014 se siguió precisando la diferencia entre la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad asociada con la atención humanitaria y la subsistencia mínima (Ver Diagrama 6) y la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado.

Estos asuntos resultan fundamentales ya que permiten identificar cuándo, por qué y para qué las víctimas de desplazamiento forzado reciben recursos en dinero y cuándo se trata de otro tipo de estrategias o medidas<sup>9</sup>. Justamente, para las víctimas de desplazamiento forzado en procesos de retorno o reubicación, el Programa Familias en su Tierra contempla el uso de los incentivos económicos condicionados (Departamento para la Prosperidad Social, 2014) así:

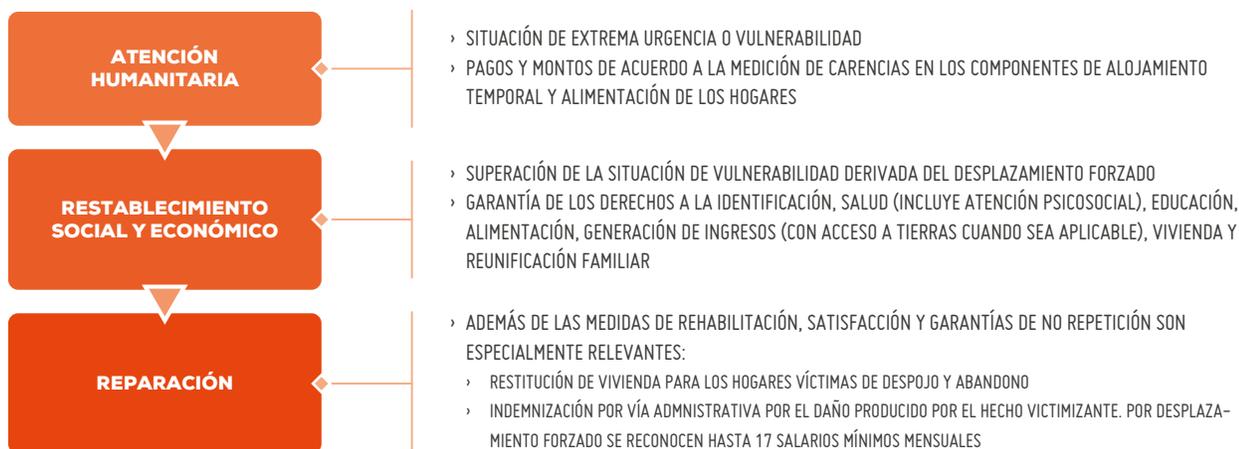
- **Incentivo al retorno o la reubicación:** Su finalidad es estimular el retorno o la reubicación de los hogares víctimas del desplazamiento forzado, orientado a la solución de necesidades básicas de respuesta urgente y el inicio del proceso progresivo de restitución de derechos. En la evaluación realizada por el DNP se plantea que este incentivo difícilmente cumple su propósito, pues buena parte de la población beneficiaria ya ha retornado cuando se inicia el acompañamiento institucional y para cuando se hace la entrega.
- **Componente de reducción de carencias básicas habitacionales:** Su finalidad es implementar acciones que promueven el mejoramiento de condiciones en el hábitat y la vivienda reforzando la motivación del arraigo al territorio, por parte de las familias que retornan o se reubican.

• • • • •

<sup>9</sup> En relación con la indemnización administrativa conviene precisar que la Ley 1448 estableció que “para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar en dinero, y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional: subsidio integral de tierras; permuta de predios; adquisición y adjudicación de tierras; adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico; subsidio de vivienda de interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva (Artículo 132, Parágrafo 3)”.

## DIAGRAMA 6

## COMPONENTES DE LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO



Fuentes: Ley 1448 de 2011, Decreto 2569 de 2014 y UARIV 2014, entre otros. Elaboración propia FIP.

- **Componente de seguridad alimentaria:** Busca que los hogares tengan acceso oportuno y estable a los alimentos, en cantidad, calidad e inocuidad que les permita una vida saludable, mediante la promoción de acciones orientadas al autoabastecimiento y su sostenibilidad.
- **Componente de idea productiva:** Este componente busca contribuir a la estabilización socioeconómica, mediante la identificación de las competencias ocupacionales de la población, así como la vocación productiva del territorio, para la promoción o fortalecimiento de iniciativas productivas viables y sostenibles.

En este sentido, es importante recordar que una de las estrategias de reducción de la pobreza que se ha venido implementando en varios países de América Latina, incluida Colombia, son las transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres bajo la forma de programas de transferencias condicionadas, que en términos generales cumplen con (ONU & CEPAL, 2010):

- Aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias.
- En algunos países también apuntan a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza.

- Son tres los tipos de transferencias condicionadas más habituales: transferencia directa de ingresos para el alivio de la pobreza, incentivos a la inversión en capacidades humanas e incorporación de la población a redes de protección y promoción social.
- Mediante el uso de procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios equilibran los criterios de exclusión y de inclusión para llegar a los más necesitados.
- Representan una de las partidas de gasto público social más redistributivas.
- Mejoran las condiciones de productividad agregada de los hogares al dotarlos de fuentes que refuerzan aspectos nutricionales y de movilidad básica.

Una de las críticas a las transferencias condicionadas es que no incentivarían el trabajo, a lo que sus defensores responden que generan un aumento sostenido de las tasas de participación económica de los sectores populares.

Más allá de la posible discusión sobre la conveniencia de aplicar una estrategia creada especialmente para enfrentar la pobreza en los procesos de retorno con las víctimas del desplazamiento forzado, no solo porque su problema, más que la pobreza en sí misma, es la vulnerabilidad producto del desplazamiento forzado combinada con otro tipo de impactos a nivel individual, familiar y comunitario, también se trata del alcance y la pertinencia del modelo de antipobreza de cara a las apuestas transformadoras y de garantías de no repetición que suponen los proce-

sos de reparación individual y colectiva<sup>10</sup>. Lo cierto es que frente a las mujeres son por lo menos dos las preocupaciones:

- En el modelo de transferencias condicionadas, los hogares/familias se constituyen en centros de gestión, organización y cuidado de la vida (enfoque familista), lo que se justifica al hacer de la familia una unidad de consumo productiva. En esa medida, las metas de los procesos de retornos tienen como unidad de medida los hogares. Lo que resulta desafortunado es que se invisibilice la conexión entre los roles productivos y reproductivos de las mujeres sin generar ventajas directas para ellas, tal y como aparece reportado en la evaluación llevada a cabo por el DNP-FEST cuando se aborda la aplicación del enfoque diferencial de género y se señala la ausencia de cuestionamientos:

*“de los roles y las relaciones entre hombres y mujeres o que visualice la desigualdad de género, las problemáticas de propiedad de la tierra de las mujeres, etc., a pesar de que existe un considerable número de participantes que son mujeres cabezas de hogar” (Departamento nacional de Planeación & Centro Nacional de Consultoría, 2016, p. 217).*



<sup>10</sup> Ver Artículo 25 de la Ley 1448 donde se establece que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido y que la reparación integral comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

- Si bien en el Plan de Desarrollo 2014–2018 se expresa la necesidad de prevenir y anticipar nuevos ciclos de violencias basadas en género en los procesos de retorno, lo cierto es que los sistemas de transferencias condicionadas no tienen en cuenta las dinámicas familiares de subordinación y violencia contra las mujeres. Por ejemplo, no se condiciona explícitamente y desde un principio el pago del incentivo a que no haya indicios de violencia de pareja, maltrato de niños/as o cualquier otra forma de violencia sexual.

### 2.2.3. Las acciones afirmativas<sup>11</sup>

Las tres entidades (UARIV, URT, DPS-FEST) comparten el uso de expresiones como acciones positivas o afirmativas y discriminaciones positivas, con alusiones que les dan alcances distintos. Por ejemplo, la UARIV en su Sistema de focalización y priorización para la indemnización administrativa<sup>12</sup> señala que:

• • • • •

<sup>11</sup> Para efectos de este apartado entenderemos por acción positiva la planteada por Judit Astelarra cuando diferencia tres tipos de políticas públicas de género: igualdad de oportunidades, acciones positivas y transversalización del enfoque de género. Frente a las acciones afirmativas señala que van un paso más allá de la igualdad de oportunidades en cuanto a las estrategias de intervención para combatir la discriminación de las mujeres (...) Pero, no lo hacen cambiando a las mujeres en su identidad sino que comportan también un énfasis en la transformación de la dimensión de género de las actividades masculinas. En la medida en que se equilibra la presencia de mujeres en roles considerados masculinos, éstos pierden estas características para convertirse en roles, sino neutros del todo, por lo menos compartidos. Al mismo tiempo se redistribuyen los privilegios que comparativamente tenían los roles masculinos sobre los femeninos. En: Política de género en la Unión Europea y algunas anotaciones en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL. 2004. Pág. 13.

<sup>12</sup> El Sistema “busca evaluar las diferentes variables de vulnerabilidad y priorización que se encuentran en la normatividad vigente con el fin de determinar con la mayor exactitud y objetividad las víctimas que deben focalizarse y, a su vez, dar una respuesta correcta sobre las víctimas que no podrían recibir esta medida en el periodo mencionado” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017b, p. 4). A su vez, el Sistema se basa en cuatro componentes de priorización: vulnerabilidad demográfica, estabilización socioeconómica, las características de los hechos victimizantes, y el proceso de indemnización.

*La política pública en general y sobre todo la política social requieren de mecanismos de focalización de recursos, entendidos estos como «discriminación positiva en favor de un grupo de personas que cumplen unas características previamente establecidas», y esto porque generalmente los recursos de inversión son siempre inferiores a la demanda de necesidades de la población por atender y, en este caso en particular, (...) la focalización se define como la selección de la población objetivo que accederá a la indemnización administrativa conforme al presupuesto asignado en cada vigencia fiscal de acuerdo a la evaluación de variables objetivas en cada víctima sujeto de esta medida incluida en el Registro Único de Víctimas. Y por priorización se entiende como las condiciones o reglas que definen el orden definitivo de pago de indemnización (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017b, pg. 9-10)<sup>13</sup>.*

De este planteamiento, no se ponen en discusión los criterios de eficacia y eficiencia que se requieren para la distribución de recursos que de entrada, se saben, no son suficientes. Lo que resulta confuso es perder de vista que la apuesta de la discriminación positiva es la disminución de las desigualdades y las brechas; no se puede hacer del “presupuesto asignado” la razón de ser de la acción positiva sin que esto implique desdibujar el horizonte al que se apunta.

Veamos los criterios de focalización y priorización que ponen en ventaja a unas personas teniendo en cuenta un conjunto de características, inclusive sus “vulnerabilidades” traducidas en puntos o calificaciones. La pregunta es si tal calificación puesta como “ventaja” se puede catalogar como una acción

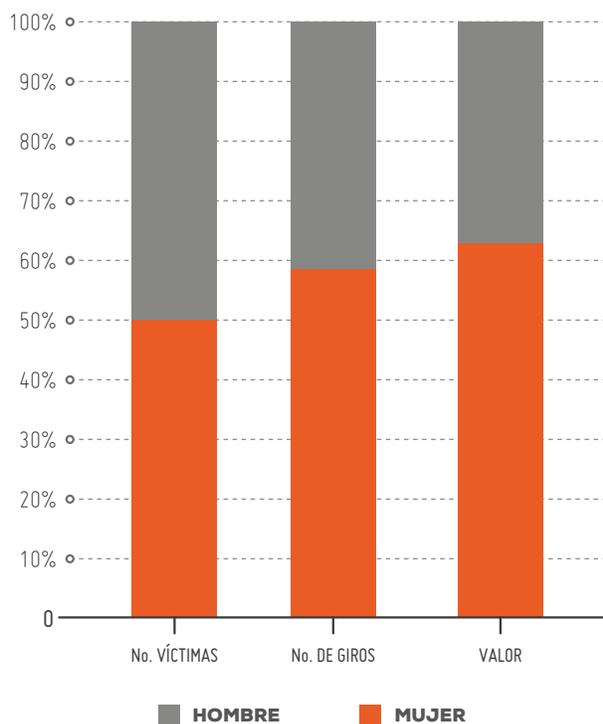
• • • • •

<sup>13</sup> El subrayado es nuestro.

positiva, o si más bien, estamos ante un ejercicio de selección o de prelación que utiliza las vulnerabilidades como criterios para poner orden en la fila de los pagos, donde habrá unos primeros, otros en el medio y otros al final, y donde, muy probablemente, solo habrá pagos para los primeros: “brinda la posibilidad de comparar los diferentes grados de priorización y determinar así cuales víctimas y en qué orden pueden ir accediendo progresivamente a la medida de indemnización administrativa” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017b, p. 26).

GRÁFICO 4

#### DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE NÚMERO DE VÍCTIMAS, GIROS Y VALORES PAGADOS POR INDEMNIZACIÓN



Fuente: Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Registro Único de Víctimas con corte 1/07/2017. Elaboración propia, FIP.

Si se trata de mujeres víctimas y de establecer criterios de prelación entre las mujeres y otras víctimas, o entre las mujeres víctimas, se plantea la jefatura de hogar cuando “sea asumida **exclusivamente por una mujer madre de familia** que tenga a cargo una o más personas con discapacidad y/o enfermedad catastrófica, ruinosa o de alto costo”<sup>14</sup> (Resolución 090 de 2015, Art. 4, Num 5, como citado en Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017b). En esa lógica, esa selección o prelación sí ha tenido como efecto que las mujeres víctimas queden mejor ubicadas en la fila, de forma tal que han recibido el 58% de los giros para pagos de indemnizaciones administrativas, que equivalen al 62% de los valores pagados. Esto, sin duda, es un logro dada la proporción de mujeres víctimas indemnizadas en relación con el universo total. Vale precisar que no fue posible establecer cuántas de las mujeres que han retornado han sido indemnizadas.

Adicionalmente, el sistema de indemnizaciones administrativas cuenta con un “Programa de acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos”, tal y como fue planteado en el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. Ese programa consta de una Guía Informativa para sus enlaces, en la que se incluyen recomendaciones pedagógicas y metodológicas en relación con las mujeres, las cuales resultan pertinentes, pero no suficientes, de cara a las condiciones desiguales en las que las mujeres reciben la indemnización y deciden en qué y para qué invertirla, por ejemplo:

*Desarrollar la formación a partir del concepto de autonomía económica de las mujeres; gestionar para las mujeres oferta diferencial que contribuya a mejorar su calidad de vida, principalmente, cuando se trata de mujeres cabeza de hogar; incluir en el acompañamiento*

<sup>14</sup> El subrayado es nuestro.

*a las mujeres, reflexiones que se centren en el fortalecimiento de la autonomía, el ejercicio de la ciudadanía, la deconstrucción de roles estereotipados de género y prevención de la violencia contra la mujer; reconocer el rol de las mujeres y los aportes a la economía del hogar (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, s.f).*

En otras palabras, en la UARIV se han tomado medidas efectivas para mitigar las barreras de acceso que enfrentan las mujeres de cara a las indemnizaciones administrativas, sin embargo, no pueden ser catalogadas como acciones positivas, justamente porque la focalización y la priorización tienen un impacto limitado que no transforma las relaciones de género desiguales en las que están insertas. Para que así fuera, la priorización, en tanto madres de familia a cargo de personas con discapacidad o enfermedad catastrófica o ruinosa, debería estar acompañada de medidas de transformación de su entorno familiar garantizando que el recurso de la indemnización se revierta directamente en la mujer (después de todo es ella quien está siendo reparada) y de manera indirecta en las personas que están a su cargo, y no a la inversa.

Vistas así las acciones positivas, además de la priorización y de la promoción del reconocimiento de carácter pedagógico de las desigualdades de género que enfrentan las mujeres víctimas para usar y disfrutar de tales recursos, se requieren apuestas estructurales frente a la discriminación basada en el género que vengan de la mano de una oferta institucional pertinente, que muy probablemente trasciende el alcance que este tipo de políticas tiene hoy en el territorio.

Por otra parte, en la URT las acciones positivas tienen una connotación adicional cuando las remiten a las medidas que implementan con sujetos de especial protección, lo que conceptualmente resulta

adecuado, pero lo que no queda del todo claro son los criterios con los que finalmente incluyen en ese listado acciones como (Unidad de Restitución de tierras, 2016):

- Protocolos de atención al ciudadano con enfoque diferencial
- Estudio para la implementación del Enfoque Diferencial en el Orden de Prelación
- Resolución por la que se implementa el Enfoque Diferencial y se establece el Orden de prelación de solicitudes
- Guía para la identificación de núcleos familiares
- Formulario de identificación y caracterización de sujetos de especial protección o Pruebas sociales diferenciales
- Remisiones a entidades con competencia

Estas acciones son fundamentales en materia de fortalecimiento institucional para la inclusión del enfoque de género. Muchas de ellas son medios, instrumentos o herramientas que materializan la transversalización del enfoque de género en los diferentes procedimientos institucionales, y, en esa medida, son estrategias complementarias y necesarias para las acciones positivas, pero no son acciones positivas por sí mismas.

### 2.3. Ruralidad y participación de las mujeres en los procesos de retorno

Un punto de partida fundamental para la política de retornos es la distribución de los hogares en zonas rurales. De acuerdo con datos del Programa Familias en su Tierra y del Informe de la evaluación realizada por el DNP (Departamento Nacional de Planeación & Centro Nacional de Consultoría, 2016):

- El 73,5% de los hogares atendidos están ubicados en zona rural y el resto de los que viven en zona urbana, tienen algún tipo de conexión con el ámbito rural.
- El 68,8% de los hogares retornados se encuentran en zonas rurales.
- El 31,2% de los hogares reubicados también se ubican en áreas rurales<sup>15</sup>.

De cara a esa ruralidad, conviene recordar que los habitantes de zonas rurales comparten condiciones de precariedad y vulnerabilidad sustancialmente diferentes comparadas con quienes viven a nivel urbano, lo que resulta paradójico si se tiene en cuenta que más del 75% de los municipios del país son rurales. A continuación se presentan algunos datos comparados que ilustran las brechas:

TABLA 2

#### ENCUESTA NACIONAL DE DEMOGRAFÍA Y SALUD 2015

	RURAL	URBANO
HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS	53,51%	19,6%
HOGARES CON ANALFABETISMO	20,1%	6,2%
COBERTURA Y CONEXIÓN A ACUEDUCTO	15,7%	88,9%
ASISTENCIA A CENTROS DE SALUD	23%	29,6%
DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL	17%	11,6%
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD	2,6	1,8

Fuentes: DANE, Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015, Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Elaboración propia, FIP.

En ese contexto rural, el trabajo de las mujeres campesinas abarca cada vez más actividades productivas que se suman a las que tradicionalmente desarrollaban (cuidado de animales, huerta casera, preparación de alimentos, cuidado de niños y enfermos, entre otras). Sin embargo, los campesinos no han asumido las tareas propias de lo femenino, lo que se ha traducido en un incremento de la jornada de trabajo femenino mas no en la valoración de sus actividades: *“El aislamiento y la escasa interacción social, la diversidad y fragmentación del trabajo productivo –el cual tiene que ser alternado con trabajo doméstico–, la falta de remuneración y el escaso va-*

<sup>15</sup> Se expresa que el porcentaje de población retornada podría ser mayor, en tanto, el 4,12% de la población reubicada afirma que en el momento de aplicación de la encuesta de la evaluación, habita la casa o finca en la que vivía antes del desplazamiento. Además, la variable de retorno/reubicación fue prediligenciada con información de los registros administrativos del Programa.

lor social que es asignado a su trabajo, son factores que aportan a la subvaloración del trabajo de la mujer rural” (Chiappe 2005 citado por la Defensoría del Pueblo, 2014, p. 57)..

Esto, reflejado en cifras, se expresa en que según la Encuesta de Calidad de Vida 2013, la tasa de actividad doméstica rural es del 61,9%, en tanto que a nivel urbano es del 38,1%. Inclusive se encontró que entre las 3.702.979 mujeres de 12 años y más que habitan en áreas rurales, el 61,89% reportó como su principal actividad a los oficios del hogar (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2013).

Adicionalmente, según la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo Libre (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014), las mujeres rurales dedican ocho horas diarias en promedio a actividades de trabajo no comprendido en el Sistema de Cuentas Nacionales, mientras que los hombres rurales solo dedicaron tres horas en promedio. Para la URT el problema salta a la vista en el marco de los proyectos productivos que impulsan durante la etapa de postfallos:

*Realmentelas mujeres no tienen el tiempo para participar y hay algo que hemos encontrado bastante curioso y es que cuando una mujer cabeza de familia, que es la que lidera el proyecto productivo, o mujer soltera, viuda o separada, lo lidera, se levanta más tarde, a las seis de la mañana y termina más temprano su jornada laboral y los beneficios del proyecto productivo, son buenos. En cambio, cuando la mujer está en pareja se levanta muchísimo más temprano y se acuesta más tarde, entonces estamos estudiando qué es lo que pasa ahí, por la carga que tiene de economía del cuidado” (Entrevista a funcionaria de la URT, Bogotá, mayo de 2017).*

Lo anterior coincide con lo encontrado en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud sobre las percepciones de hombres y mujeres sobre los roles de las mujeres, (Profamilia & Ministerio de Salud, 2015):

- El porcentaje de mujeres de 13 a 49 años que considera que el papel más importante es cuidar su casa y cocinar para su familia es del 26,5% en lo urbano y del 52,4% en lo rural.
- El porcentaje de hombres de 13 a 49 años que considera que el papel más importante de las mujeres es cuidar su casa y cocinar para su familia es del 30,5% en lo urbano y del 56,8% en lo rural.

Esos roles de las mujeres en lo rural no son ajenos a las dinámicas de los hogares retornados. Al evaluar la destinación de los incentivos económicos al retorno o la reubicación del Programa Familias en su Tierra, se encontró que el 99,4% de los hogares recibió el incentivo y que entre los aspectos entre los que más invirtieron este incentivo se encuentra la alimentación (55,48%), los bienes y servicios del hogar (37,83%), la generación de ingresos (36,05%), y la vivienda (25,18%). Es llamativo, porque los dos primeros renglones corresponden a ítems que suelen ser del resorte de las mujeres alrededor de la seguridad alimentaria y del cuidado, que a su vez se traducen en mayores cargas para ellas (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Ya la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 había señalado que, como víctimas sobrevivientes de actos violentos, las mujeres se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, sobrellevando cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta,

que no afectan, asimismo, a los hombres. Ocho años después, en el anexo complementario del Auto 373 de 2016 en el cual se abordan los retornos y reubicaciones, la Corte reiteró que las múltiples cargas domésticas de las mujeres les impiden cumplir con los requisitos solicitados por los programas, lo que se traduce en que enfrentan mayores barreras para acceder y sostener los proyectos productivos. La Corte retoma lo planteado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado como circunstancias específicas de afectación para las mujeres que requieren estrategias de protección reforzada en el marco del retorno:

- Los nuevos y dobles roles que las mujeres tuvieron que asumir con ocasión del desplazamiento forzado en razón de la muerte de sus compañeros o hijos.
- Delegación forzada de funciones de cuidado por parte de las mujeres a sus hijos e hijas menores o adolescentes, con proyectos educativos y productivos que resuelvan estas situaciones con base en el goce efectivo de derechos de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes afectados.
- Las situaciones de explotación laboral a las que estas se han visto sometidas en los lugares de recepción o reasentamiento.

Sobre esa base, la Corte recomendó un enfoque de capacitación, educación y generación de ingresos (urbanos y rurales) que garantice la recuperación de la capacidad de agencia y autonomía de las mujeres.

Justamente, UARIV, URT y DPS-FEST enfocan parte de sus esfuerzos al fortalecimiento de iniciativas productivas viables y sostenibles, lo que en algu-

nos territorios supone preguntarse cuáles son las dinámicas en cuanto a emprendimientos productivos, microempresas y sostenibilidad de los mismos. A modo de ejemplo, en el departamento del Putumayo el 96,59% de las empresas son microempresas, de las que 46,1% son lideradas por mujeres como sus representantes legales, cuyas principales actividades económicas son: comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas (53%), alojamiento y servicio de comida (16%) e industrias manufactureras (5%) (Cámara de Comercio del Putumayo, 2015). En ese contexto, cabe preguntarse por las características de las microempresas a nivel territorial y rural identificando si se reproducen dinámicas propias de la división sexual del trabajo y de la segregación sectorial/ ocupacional, dada la relevancia de los esfuerzos institucionales en esa línea.

De ahí la importancia de lo planteado sobre la autonomía económica de las mujeres en la Guía Informativa para los enlaces del Programa de acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos, así como la inclusión de la economía del cuidado en el abordaje de la URT:

*¿Cómo hemos trabajado el tema de economía del cuidado? Hemos hecho talleres con hombres sobre lo que significa economía del cuidado y por qué las mujeres tienen derecho a participar del proyecto productivo. También sobre cómo eligen a la persona que se hace responsable del proyecto productivo o al beneficiario y la mayoría de veces son hombres (...) De los proyectos productivos a la fecha, el 35% están liderados por mujeres, entonces vamos a trabajar para que esta cifra suba o para que el liderazgo se centre en los dos" (Entrevista a funcionaria de la URT, Bogotá, mayo de 2017).*

Se trata de dificultades actuales de la política pública de víctimas que están directamente relacionadas con las construcciones sociales, culturales y económicas alrededor de la dicotomía entre lo público/masculino y lo privado/femenino. Históricamente, los quehaceres domésticos no fueron reconocidos como laborales y los roles y las actividades de las mujeres en la cadena de producción agrícola (cuidado de animales, huerta casera, construcción de utensilios, preparación de alimentos, entre otros) no fueron catalogados como trabajo, luego no se les asignó un valor económico. En el marco de la implementación de la Ley 1413 de 2010 fue posible establecer que el valor del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado representó aproximadamente el 20,5% del PIB, del que el 16,2% lo aportaron las mujeres y el 4,3% los hombres (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2013).

No es de extrañar, entonces, que como parte de la implementación del Acuerdo de Paz se haya aludido a la economía del cuidado. Específicamente en el Decreto Ley 902 de 2017, en el que se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, se incluyó un artículo que plantea que todas las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales a efectos de la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión y, especialmente, para la formulación de los proyectos productivos en los programas de acceso a tierras, aludiendo a la Ley 1413 de 2010 (Ley 1413, 2010).

Adicionalmente, en el decreto 893 de 2017 por el que se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial contemplados en el Acuerdo de Paz, se definió al enfoque de género como un mínimo a ser contemplado en los Planes de Acción para la transformación regional, especialmente de cara a las necesidades particulares de las mujeres rurales.

### 2.3.1. Lo dicho por las mujeres retornadas

De cara a generar recomendaciones de política pública frente a prioridades y particularidades de las mujeres que retornan a zonas rurales en el marco de la Ley de Víctimas y el Acuerdo de Paz, conviene remitirse a las voces de ellas para identificar y describir cuáles serían esas prioridades. Hemos agrupado los testimonios de un grupo de mujeres que han retornado al Bajo Putumayo y a Aguas Blancas (Cesar) alrededor de cuatro preguntas que evidencian algunas características de sus procesos de retorno<sup>16</sup>:

#### ¿Por qué retornan?

*“Yo le decía a una amiga: mire, eso lo hubiéramos hecho también nosotras. Dejar esa comunidad, dejar la gente que usted necesita. Pero mire, mejor arraiguemos donde nacieron nuestros hijos, donde sembramos esos árboles que son nuestros hijos”.*

*“¿Por qué quisimos volver a nuestra tierra? Porque acá en la ciudad la vida no es fácil para un campesino. Eso me marcó y me di a la tarea de ayudarlos porque yo presencié algo que me tocó. Me tocó, digamos, el corazón, en el sentido de que hay gente que tenía su buena casa, tenía su patio productivo, o sea, el campesino se sabe que siembra, pero se viene para acá a la ciudad a aventurar, a pasar trabajo...”.*

#### ¿Cómo es el retorno y con qué se encuentran?

*“Nosotros retornamos el 22 de diciembre del 2003. Tuve acompañamiento de la Gobernación del Cesar, de la alcaldía de*

• • • • •  
<sup>16</sup> Grupo focal con mujeres de El Tigre y El Placer–Putumayo realizado en junio de 2017 y entrevista a líderes de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia realizada en marzo de 2017.

Valledupar, del DPS que en ese entonces se llamaba Red de Solidaridad, y tuve mucho apoyo de mi organización ANMUCIC. Fue un trabajo difícil porque en esa época estábamos todavía con actores al margen de la Ley. Yo soy oriunda de Aguas Blancas y operaban dos bandos que eran la guerrilla y los paramilitares de esa época...”.

“Cuando retornamos llegamos otra vez a meter ganadito, las vaquitas de leche... de la leche más que todo se sobrevivía... y otra vez se empezó a sembrar maíz y entraron también otras entidades de Red Unidos, de Pastoral Social”.

“Tienen una huerta casera que es de toda la inspección, de todas las personas que salieron ahora en el nuevo retorno. Algunos van a arreglar los techos, otros van a pintar las casas, otros van a hacer baño, bueno, no sé tanto que hay...”.

### ¿Y la oferta institucional?

“Las necesidades de las mujeres son muchas, requetemuchas. Entonces nos decían lo siguiente: “Sí, nosotros tenemos en cuenta a las mujeres”. ¿Pero, en qué manera? Y decían: “Si hay un aula, se va a beneficiar el hijo de la mujer. Si hay un camino, una calle arreglada, se benefician también... ¡No!”.

“El primer retorno fue un fracaso. Todo lo compraron, todo trajeron. No le decían a la persona: “mire, usted qué necesita”, no. Hicieron un contrato no sé con quiénes. El segundo retorno ha sido totalmente diferente porque ya abrieron los ojos de lo que nos pasó, que no nos vuelva a pasar. Ahoritica,

es cierto, les entregaron la plata. Entonces dijeron: “bueno, tenga usted, mire qué hace con la plata”. Es cierto, hay muchas falencias, pero la gente ha comprado sus cositas, lo que necesitaban, sus casitas y todo”.

“Recuerdo otras entidades que empezaron a ayudar a hacer las granjas. De eso, más que todo se sobrevivía. Y de los aportes que se han hecho, por ejemplo, a los niños. El Bienestar Familiar también ha aportado, más las ayudas de remesas. La gente se acostumbró a mal a andar solamente detrás del gobierno”.

Aproximarse a la perspectiva de las mujeres que retornan supone remitirse a la relación entre los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Para quienes ya han retornado, inclusive sin acompañamiento institucional, la voluntariedad de su regreso está directamente relacionada con su vínculo con el territorio. Mientras tanto, la voluntad de permanecer depende de la materialización de los principios de dignidad y seguridad “aquí y ahora”, como condición para apostarle a un proyecto de vida de mediano y largo plazo en un lugar que fue “suyo” y del que huyeron y al que quieren volver a sentir como propio sin que todavía lo sea.

En esa transitoriedad del tiempo y del espacio que manifiestan quienes ya han retornado, uno de los asuntos que más les preocupa a las mujeres son sus viviendas y las condiciones de habitabilidad de las mismas. El siguiente es un fragmento de una conversación con un grupo de mujeres que retornó a El Tigre en Putumayo, que ilustra cuáles son algunas de sus necesidades y sobre todo cuál es su posición frente a las mismas (Entrevista telefónica a líderes de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, marzo de 2017).

- No pues, mejoramiento de vivienda es arreglar las casitas. Correcto, muy bien. Arreglar la casa si se está cayendo, goteras, el techo y todo. Sí. Pero la propuesta que nos hacen, tan simbólica, es que recibamos para pintar las casas. Echarle pintura al agua. Pues no somos como tan bobitas.
- Entonces, resulta que nos dicen: “Pa’ que las casas se vean bonitas. Pero hay muchas casas que dicen de guerrilla, de AUC, entonces para nosotros pintarlas... pues qué pena... es que esto es la entrada del Valle del Guamuez...”
- Entonces dije yo: ¿Y las casas que están goteando dañan la pintura? ¿Y las casas en donde no hay casita, entonces las van a pintar? ¿Y un lote van y lo van a pintar porque dice AUC?
- Y dicen: “Claro doña, es pa’ que se vea bonita la entrada del Tigre”.
- No, nosotros no aceptamos eso. Yo puse una comparación. Le dije, doctora, un ejemplo: yo soy bonita cuando me pinto, pero resulta que me lavo la cara... y ya no quedó bonita. Eso van a hacer con las casas. Va a llover y se va a caer toda la pintura por las goteras y no se va a poder entrar porque es navegación de agua. Entonces, ¿lo van a poner como mejoramiento de vivienda?
- Entonces dijo: “No, es que tenemos que empezar por algo”.
- No, déjenos las casas feas, que la gente mire. ¡Claro, hubo violencia aquí, claro, nosotros no vamos a tapar las cosas con un dedo! Claro que hubo violencia por guerrilla y por paramilitar. Lógico que sí.

- Hoy en día sí nos llegó para mejoramiento de vivienda y para vivienda nueva. Mire, donde hubiéramos aceptado nosotras esto, ¿sabe qué? dicen: “no, ya se les arregló la casa con una pintura”. Entonces nosotras nos reunimos y dijimos no aceptemos (...). Mire, hoy en día estamos exigiendo que no se empiece por el hombre, que empiece la mujer con su escritura, que la inscriban a ella como el bien de “Pepita Pérez” y la casa es de “Pepita Pérez”.

Para Donny Meertens en *Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana*,

“muchas mujeres campesinas restituidas, al retornar a sus antiguas zonas de habitación, han encontrado este tipo de contextos comunitarios caracterizados por una justicia en suspensión. El retorno, en esas condiciones, les causa inseguridad, no solo en términos físicos y políticos, sino sociales y subjetivos: cómo y dónde encontrar un lugar propio que les brinde un mínimo de supervivencia, de seguridad y de lazo social” (Meertens, 2016).

En esa perspectiva, la posibilidad de permanencia de las mujeres en el territorio al que retornaron implica la conjunción de acciones y estrategias en varios planos que deberían ser tenidos en cuenta en la planeación de los procesos de retorno, para lo que retomamos categorías propias de la planeación con enfoque de género:

- Necesidades básicas o prácticas de género: Se derivan de las responsabilidades cotidianas de las mujeres para el bienestar de la familia y de la comunidad, la crianza y educación de niños/as, entre otras muchas que asumen las mujeres en contextos del

retorno. Se trata de las condiciones materiales relacionadas con la subsistencia y supervivencia de las mujeres, las que no son ajenas a las cargas que asumen en diferentes escenarios/ámbitos dependiendo de su ciclo vital, etnia, discapacidad, entre otras interseccionalidades del día a día.

- Intereses estratégicos de género: Están directamente relacionados con la posición o ubicación de las mujeres en estructuras de poder (sociales, políticas o económicas). Dan cuenta de su estatus o posición frente a los hombres desde la desigualdad y la subordinación, e incluyen los intereses de las mujeres frente a la oferta institucional en tanto ámbito de poder que abre oportunidades para el reconocimiento o que reproduce patrones de invisibilización.
- Empoderamiento y participación: Agencia individual o grupal en función de la transformación de procesos, estructuras y relaciones que reproducen la posición subordinada de las mujeres, de tal manera que el control sobre sus propias vidas supone tener o generar el poder para cambiarlas. De ahí la relevancia de la autonomía y de la toma de conciencia de sí y de los entornos en los que están insertas (familia, trabajo, organización social o comunitaria, entre otras). Este asunto resulta fundamental de cara a garantizar una reparación transformadora en el marco de los procesos de retorno, de forma que la identificación de necesidades prácticas e intereses estratégicos debería ser consultada con las mujeres que retornan en procesos participativos y que luego se incorporan a Planes de Retorno.



**RECOMENDACIONES  
DE POLÍTICA PÚBLICA  
FRENTE A LAS  
NECESIDADES E  
INTERESES DE MUJERES  
QUE RETORNAN A  
ZONAS RURALES**

**03**

### 3. Recomendaciones de política pública frente a las necesidades e intereses de mujeres que retornan a zonas rurales

Para contribuir al debate sobre alternativas y medidas de retorno que aseguren una respuesta garantista de los derechos de las mujeres pertinente a sus necesidades e intereses en escenarios de construcción de paz y del posacuerdo, a continuación, se presentan un conjunto de recomendaciones para incorporar el enfoque de género en la política pública de retorno, en dos ámbitos que se complementan:

1. Recomendaciones acerca de los enfoques y el direccionamiento estratégico con propuestas aplicables por cualquier entidad o por sus espacios de coordinación.
2. Recomendaciones para atender las realidades de las mujeres en contextos territoriales del retorno, dirigidas a algunas entidades de acuerdo con su respectiva misionalidad.

La FIP espera contribuir a la comprensión de lo que significa poner en marcha lo planteado en el Acuerdo de Paz en materia de retornos individuales y colectivos de víctimas de desplazamiento forzado, tanto en el propósito de revertir los efectos del conflicto restituyendo a las víctimas de despojo, de desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, como de cara a la materialización del enfoque territorial y de género en los programas de retornos.

#### 3.1. Recomendaciones sobre los enfoques y el direccionamiento estratégico

**“Planear, implementar y evaluar” teniendo en cuenta que los retornos se dan en contextos territoriales donde existen desigualdades y violencias basadas en género**

Las políticas de género son una respuesta frente a desigualdades e inequidades que enfrentan las mujeres en diferentes contextos. El retorno no es la excepción, por el contrario, es un contexto en el que se superponen diferentes discriminaciones y violencias que las afectan. En este contexto es prioritario valorar, periódicamente, cómo los programas y proyectos para el retorno de víctimas del desplazamiento forzado incorporan acciones y estrategias para avanzar en la igualdad de género (Astelarra, 2004), en los ámbitos relacionados con: conocimiento para la transformación, desarrollo de capacidades dentro de la arquitectura institucional para la paz en materia de transversalización del enfoque de género; promoción y garantía del derecho a la participación de las mujeres víctimas en las políticas, programas y proyectos relacionados con retorno; y el diseño e implementación de acciones afirmativas.

- **Conocimiento para la transformación: generación de conocimiento, información, sensibilización y formación:** Se requiere cualificar las comprensiones de nuestra sociedad en general y de las instituciones públicas en particular, alrededor del reconocimiento de los derechos a la verdad y memoria de las mujeres retornadas, al esclarecimiento de los hechos que generaron su desplazamiento y el reconocimiento y atención de las discriminaciones específicas que enfrentan a la hora de retornar en el marco de una mirada comprensiva del retorno en vínculo con la reparación transformadora.
- **Desarrollo de la institucionalidad:** Las estructuras institucionales y organizativas son fundamentales para que las políticas públicas de género tengan asideros que les den viabilidad y continuidad, lo que resulta fundamental en el momento actual de las entidades nacientes en el marco de la implementación del Acuerdo Final. Es una oportunidad para que desde un principio se contemple, como parte de la arquitectura institucional, la creación de grupos de trabajo especializados en el enfoque de género como instancias del más alto nivel, con recursos humanos y financieros suficientes. A lo anterior se debe sumar la adecuación de las estructuras institucionales ya existentes para que la transversalización del enfoque de género cuente con funcionarios/as o grupos de trabajo responsables de manera permanente y visible.
- **Generación de condiciones para la participación y el fortalecimiento organizativo de mujeres:** Se trata de las garantías para la

participación de las mujeres retornadas no solo en el interior de los espacios de víctimas habituales como las Mesas de Víctimas, sino que es fundamental ampliar su rango de acción apuntando a las nuevas instancias para la participación y a estrategias de incidencia para abordar los temas prioritarios para ellas y que aún no forman parte de las agendas públicas como los planes de retorno, los Planes de Acción Territorial – PAT o los Programas de Desarrollo con enfoque territorial – PDET.

- **Actuaciones contra la discriminación:** Es un avance que las entidades incluyan planteamientos acerca de la discriminación y el principio de igualdad, incluidas las acciones positivas. Sin embargo, es necesario evaluar el impacto real a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, así como su pertinencia y coherencia para resolver el desfase que existe entre lo que se entiende por acciones positivas y las líneas de acción con las que son implementadas. En ese camino, conviene considerar como referentes, las estrategias/líneas de acción que forman parte de los Lineamientos de Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres en nuestro país, los planteamientos de la Corte Constitucional sobre los derechos de las mujeres desplazadas y las barreras de acceso que enfrentan (Auto 092 y subsiguientes), o lo señalado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer en su recomendación 30 relativa a las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

### No perder de vista la relación entre los principios de los retornos y el enfoque de género

Hoy los principios de los retornos (voluntariedad, seguridad y dignidad) son transversales en la ruta de atención y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado, por eso mismo resulta conveniente identificar, explícitamente, cuáles son sus puntos de confluencia con el enfoque de género y los derechos de las mujeres. A continuación, presentamos algunas posibilidades al respecto:

- **Voluntariedad:** Justamente, por tratarse de una elección libre e informada, el proceso de acompañamiento supone que desde las entidades haya un esfuerzo previo por comprender la relación de las mujeres con el territorio del que fueron expulsadas; ese el punto de partida para aproximarse a las razones de su retorno. Las intencionalidades de su regreso van más allá de determinar si quieren volver o no, se trata de comprender por qué quieren hacerlo y desde ahí anticipar la probabilidad de que la voluntariedad del regreso se traduzca en voluntariedad para permanecer.
- **Seguridad:** Han sido múltiples los aportes desde las organizaciones de mujeres alrededor de la seguridad con enfoque de género, en especial, de cara a la aplicación en Colombia de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativa a “Mujeres, Paz y seguridad”. Por tanto, resulta urgente aplicar estas propuestas al contexto del retorno. Entre otras alternativas a contemplar cuando se realicen las valoraciones de seguridad para los procesos de retorno, sugerimos:
  - La identificación oportuna de los riesgos diferenciales que enfrentan las mujeres en zonas rurales.
  - Análisis de los contextos territoriales teniendo en cuenta las tipologías de violencias contra las mujeres y el continuum de violencias.
  - En las zonas donde ya se han dado procesos de retornos de mujeres, especialmente en donde el desplazamiento estuvo asociado con diferentes formas de violencia contra las mujeres, implementar medidas específicas de garantías de no repetición.
  - Para nuevos procesos de retorno, las garantías de seguridad, voluntariedad y dignidad suponen la caracterización de nuevos riesgos asociados con las dinámicas de transformación de los contextos rurales en el marco del posconflicto, así como la identificación de las motivaciones particulares de las mujeres para regresar, inclusive, la consulta del estudio de la Defensoría del Pueblo sobre El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural.
- **Dignidad:** No hay ninguna duda de la correlación entre dignidad, igualdad y derechos de las mujeres, lo que de entrada supone un primer reto en términos de la política pública actual y del acceso/calidad de la oferta institucional en las zonas rurales. A lo que se suma que la dignidad para las mujeres retornadas tiene unas complejidades particulares en torno de las condiciones (objetivas y subjetivas) para plantearse el proyecto de vida en su vínculo con el territorio. Su “lugar propio” no es ajeno al reconocimiento social, a la autonomía y a la identidad (Meertens, 2016), complejidades a las que se les debe dar la debida relevancia en las estrategias

de acompañamiento, incluidos los recursos presupuestales y humanos para su abordaje integral.

### Mujer y familia, no siempre van juntos

El diseño de actividades, programas y proyectos será más pertinente si se asume trabajar con y para las diversidades de las mujeres, y no en sentido contrario. Justamente, el enfoque familista se caracteriza por esencializar el rol de la mujer en tanto madre/jefa de hogar/cuidadora al mismo tiempo que se invisibilizan las diversidades entre las mujeres en el interior del grupo familiar y de la sociedad, en sus entornos laborales o comunitarios. Es fundamental reconocer que son múltiples los roles de las mujeres y desde ahí, sus necesidades y potencialidades. Tampoco se puede perder de vista que la invisibilidad de dichos roles sumada a las relaciones de poder en el ámbito familiar, puede llevar a que desde ahí se reproduzcan barreras para la participación de las mujeres que retornan en los espacios de toma de decisiones que afectan sus vidas.

Del mismo modo, en el corto plazo, conviene superar los sesgos familistas con la incorporación de variables de género en los sistemas de información de las entidades que atienden y acompañan los procesos de retornos de mujeres. Se esperaría que a mediano plazo existan caracterizaciones de las mujeres que retornan con base en las que sea posible cualificar los procesos de toma de decisiones, incluido el ajuste de los criterios de focalización y priorización.

### Comprender la integralidad del enfoque de género en el Acuerdo de Paz, como un marco de oportunidad para asegurar sostenibilidad de los procesos de retorno

La importancia que tuvo la participación de las organizaciones de mujeres durante la Mesa de Conversaciones de La Habana y los resultados de la Sub-

comisión de Género, contenidos en un conjunto de definiciones, principios orientadores y medidas específicas en la materia, no pueden quedar en segundo plano durante la implementación del Acuerdo Final. Todos los mecanismos que se desplieguen para esta implementación deben observar y asegurar el cumplimiento de estas prerrogativas en el marco de los derechos de las mujeres.

En este orden de ideas es fundamental incrementar las comprensiones sociales e institucionales en torno de la integralidad del enfoque de género en el Acuerdo Final como un marco de oportunidad para asegurar la sostenibilidad de los procesos de retorno. En esa medida se requiere del fortalecimiento de las estrategias de pedagogía, comunicación y formación en territorios clave para la implementación del Acuerdo, incluidos aquellos donde se pueden incrementar los retornos de las víctimas del desplazamiento forzado. Estas iniciativas pedagógicas deben centrarse en:

- Formación ciudadana sobre estructura del Estado, las competencias de las entidades ya existentes, así como de las nacientes en el marco del Acuerdo Final, su arquitectura interna, sus roles en el territorio y los cambios que se pueden derivar de esto para la sociedad civil.
- Los puntos del Acuerdo Final y la relación entre ellos. Es necesario que circule información amplia y suficiente en torno al qué, al cómo, al cuándo y al dónde de la implementación de los mismos. Además, no puede faltar claridad alrededor de la posibilidad de que confluyan, en un determinado territorio, medidas de diferentes programas y proyectos.
- Los sentidos y el alcance del enfoque de género en el Acuerdo Final, evidenciando las

ventajas y oportunidades que su adecuada implementación puede traer para las mujeres. Lo anterior debería ir de la mano con el fortalecimiento de la participación de las mujeres en los espacios organizativos, comunitarios y de veeduría contemplados en el Acuerdo Final.

- Evidenciar la relación estructural que existe entre los diferentes tipos de retornos y las medidas de reparación individual y colectiva; se requieren mensajes claros que apliquen para las diferentes modalidades de retorno y que distingan las particularidades de las mujeres que retornan de manera individual de aquellas que lo hacen de manera colectiva, tal y como fue planteado en el Acuerdo Final (numerales 1.1.7. y 5.1.3.5).

**La transversalización del enfoque de género supone esfuerzos institucionales adicionales, la voluntad política es solo el primer paso, hay que darle continuidad y permanencia**

Si bien los retornos forman parte de la política pública de desplazamiento forzado desde hace prácticamente 20 años, los avances en materia de transversalización del enfoque de género son todavía incipientes, de forma que hay un desfase entre lo planteado para las mujeres en otros asuntos de la política pública de víctimas y los retornos como procesos particulares. Se requiere, entonces, de un proceso acelerado de transversalización del enfoque de género que además de lo ya mencionado, avance en tareas estratégicas como:

- Espacios de coordinación intra e interinstitucionales. Es el caso de los grupos responsables de los enfoques diferenciales o del enfoque de género en las entidades intervinientes, cuyo rol se podría potenciar y arti-

cular de manera sinérgica, en particular en la UARIV, el Departamento para la Prosperidad Social y la Dirección Social de la URT.

- Formación de los equipos de trabajo territoriales con elementos conceptuales básicos sobre el enfoque de género, fortaleciendo sus capacidades y competencias analíticas frente a la discriminación y a la violencia basada en el género y con herramientas pedagógicas y metodológicas para el trabajo con mujeres (en espacios solo de mujeres y/o con grupos mixtos).
- Sistemas de información y mecanismos de monitoreo y seguimiento de los procesos de retorno individuales, familiares o colectivos que incorporen variables de género que den cuenta, entre otras posibilidades, de las características de las mujeres que retornan, así como de los resultados e impacto de las intervenciones institucionales en la vida de las mismas.

### **3.2. Recomendaciones para la atención de las realidades de las mujeres en los contextos territoriales del retorno**

#### **Unidad para la atención y Reparación Integral a Víctimas - UARIV**

- La incidencia del “Grupo de Mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas”, tanto interno como externo, está directamente relacionada con su estatus en la arquitectura de la UARIV. En esa medida conviene fortalecer su posicionamiento como grupo estratégico para la Dirección y la Subdirección General a la hora de materializar sus apuestas frente a la igual-

dad de género y la reparación transformadora; lo que supone hacer explícita y visible la intencionalidad y voluntad política de transversalizar el enfoque de género sumándole mayores recursos internos y mayor capacidad de gestión en el interior del SNARIV.

- Ampliar y afinar los espacios de coordinación y asistencia técnica entre el “Grupo de Género y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas”, el equipo de Enfoque Diferencial y de Género de la Subdirección de Reparación Individual y el Grupo de Retornos, de forma que se garantice la coherencia en la transversalización del enfoque de género en todos los momentos del ciclo de política pública, poniendo especial cuidado a: primero, la pertinencia de las intervenciones de las diferentes direcciones y áreas de trabajo frente a los derechos de las mujeres que retornan, sus necesidades e intereses diferenciales; segundo, los sistemas de información para que permitan describir y analizar, con precisión, las características de las mujeres que retornan y los detalles de la implementación de la ruta de retornos en sus casos individuales, no solo para las familias o los/as jefes de hogar; tercero, la coordinación e integralidad entre las medidas implementadas, de manera que se eviten imprecisiones o ambigüedades que hacen confusa la ruta para las mujeres que retornan y para las otras entidades intervinientes a nivel territorial; cuarto, formación de los equipos de trabajo que intervienen en los diferentes componentes de la ruta de atención y reparación a víctimas de desplazamiento forzado.
- Diseño pedagógico de una metodología de planeación y concertación que garantice la

inclusión de las agendas de las mujeres y su participación en la formulación comunitaria en los planes de retorno, incorporando mecanismos que aseguren que en estos sea claro el propósito de contribuir a su superación de prácticas de discriminación y exclusión contra las mujeres que, a su vez, afectan la sostenibilidad de los procesos de retorno.

#### **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - URT**

- Contemplar la relación entre la restitución de tierras y los procesos de retornos en las diferentes fases del proceso (administrativo, judicial y posfallo), de tal manera que o bien las mujeres que retornan puedan iniciar oportunamente los procesos de restitución de tierras a los que tienen derecho; o que quienes van a ser restituidas, se preparen con la respectiva anticipación para el retorno, lo que viene de la mano con que se identifiquen las pretensiones particulares de las mujeres de cara a sus condiciones para el regreso a las tierras de las que fueron despojadas.
- Darle mayor sostenibilidad y continuidad al “Programa de acceso especial para las mujeres, niñas y adolescentes al proceso de restitución de tierras despojadas”, de forma que el fortalecimiento de su institucionalización derive en que la implementación de sus líneas de acción no esté supeditada a períodos bianuales que dificultan la programación de intervenciones de mediano y largo plazos, que son, justamente, las que se requieren para acompañar los procesos de proyecto de vida que se derivan del cruce entre restitución de tierras y retorno.

### Departamento para la Prosperidad Social DPS – Programa Familias en su Tierra FEST

- Contemplar la posibilidad de implementar estrategias adicionales o complementarias a los pagos condicionados, lo que supone evaluar su alcance en función de la generación igualitaria de capacidades locales que beneficien a mujeres y hombres, así como estudiar su particular impacto en procesos de retorno y su conveniencia como mecanismo principal para el proceso de acompañamiento.
- En los entornos y comunidades en los que las mujeres han retornado o van a retornar es conveniente generar procesos de formación y sensibilización que evidencien la relación entre lo productivo y lo reproductivo, la división sexual de trabajo y la segregación sectorial y ocupacional en las actividades económicas a las que apuntan las mujeres retornadas y las entidades que las acompañan. Con esto se podría evitar la reproducción de estereotipos de género y el incremento de las brechas de género en el marco de los procesos de retorno.
- Implementar acciones que contribuyan al reconocimiento y valoración del aporte de las mujeres que retornan a la cultura campesina de las zonas donde hubo desplazamiento, despojo y desarraigo.

### Departamento Nacional de Planeación

- Aprovechar la segunda fase del CONPES 3784 como una oportunidad para formular una estrategia especialmente dirigida a los procesos de retorno que incluya un conjunto de acciones afirmativas y de estrate-

gias para minimizar las barreras de acceso que enfrentan las mujeres que retornan, así como la adecuación de la oferta de las entidades nacionales teniendo en cuenta sus características diferenciales y las de los territorios. En esa medida, valdría la pena apoyarse en las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 y su anexo complementario, así como en el Auto 092 de 2008 y subsiguientes.

- En los procesos de planeación (nacional y territorial) de la política pública de víctimas, y que a su vez están asociados con el Plan Nacional de Desarrollo, incluir criterios complementarios para medir los resultados e impactos en la garantía de los derechos de las mujeres retornadas. De tal forma que los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de retornos sean evaluados con base en parámetros de medida adicionales a los hogares o a la jefatura de hogar.

### Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Impulsar desde el Observatorio de Asuntos de Género, la generación de conocimiento e investigación acerca de cinco asuntos interrelacionados entre sí:

- Características (individuales, familiares y comunitarias) de las mujeres que retornan, sus necesidades, intereses, saberes y experiencias. Se requiere información cuantitativa y cualitativa de calidad, con la que sea posible avanzar hacia una efectiva comprensión de las razones de su retorno y de sus perspectivas al respecto. Una apuesta reparadora y transformadora supone conocer sus historias de vida y su relación con la

historia del territorio al que volvieron y del que se sienten parte.

- Desigualdades y brechas de género presentes en los territorios donde retornan, así como otros factores de vulnerabilidad teniendo en cuenta interseccionalidades y enfoques diferenciales.
- Tipologías de las violencias contra las mujeres en las zonas de retorno y de los riesgos asociados teniendo en cuenta interseccionalidades y enfoques diferenciales.
- Análisis desde el enfoque de género de las dinámicas económicas, laborales y productivas a nivel rural. Los estudios de factibilidad y sostenibilidad económica de los emprendimientos e iniciativas productivas que forman parte del retorno, no pueden desconocer los patrones de economía del cuidado, división sexual del trabajo o de segregación ocupacional que siguen operando a nivel rural y que es necesario transformar como parte del proceso de reparación.
- Incluir un capítulo para abordar los retornos de mujeres en el “Manual de Territorialización de los Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado”, así como propuestas específicas en las “Recomendaciones, Orientaciones y Herramientas para el Posicionamiento y Sensibilización a Nivel Territorial de las Necesidades y Afectaciones de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado en la Planificación del Desarrollo”.

En lo territorial, cualificar la capacidad técnica de los mecanismos de género sobre los retornos de mujeres, planes de retorno, oferta diferencial para mujeres retornadas, PAT, PDET, entre otros; de forma que se fortalezca su participación en los Comités de Justicia Transicional como instancia de toma de decisiones.

#### Ministerio del Interior

- Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres a nivel rural de acuerdo con lo planteado en el Acuerdo Final, así como del liderazgo de las mujeres retornadas y defensoras de derechos humanos incluidas las condiciones de seguridad para el ejercicio de su liderazgo.

#### Ministerio de Agricultura

- Aplicar especialmente con mujeres retornadas a zonas rurales la recomendación de la Defensoría del Pueblo sobre el acceso preferencial a capital semilla, cupos y líneas de crédito para el desarrollo rural, la concertación y el reconocimiento de las formas productivas y de autogestión de acuerdo con las características de cada zona y sus condiciones socioculturales.

#### Agencia de Renovación del Territorio y entidades territoriales

Para la materialización de las apuestas alrededor de la economía del cuidado, es necesario implementar en las zonas donde hay mayor número de mujeres retornadas lo planteado en los Lineamientos de Política Pública de Equidad de Género para las mujeres sobre el fortalecimiento de programas de infraes-

estructura para el cuidado, con pertenencia cultural, que les permitan a las mujeres rurales participar de las actividades productivas.

- Garantizar la participación de las mujeres retornadas en diferentes instancias a nivel municipal: mesa de víctimas, Consejos Municipales de Política Social - COMPOS, Juntas de Acción Veredal, entre otros; con lo que se avanzaría tanto en términos de las condiciones y garantías para el derecho a la participación como de cara a la implementación de acciones afirmativas.
- Implementar acciones que contribuyan al reconocimiento y valoración del aporte de las mujeres que retornan a la cultura campesina de las zonas donde hubo desplazamiento, despojo y desarraigo.
- Involucrar a los Mecanismos de Género en los espacios de decisión sobre los retornos de mujeres, de tal manera que contribuyan a la incorporación del enfoque de género en los planes de retorno, así como a garantizar una oferta diferencial para mujeres retornadas en los Planes de Acción Territorial y en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.



**REFERENCIAS DEL  
DOCUMENTO Y DE  
LA LÍNEA DE TIEMPO  
INTERACTIVA**

## Referencias del documento y de la línea de tiempo interactiva

### Documentos normativos y legales

**Anexo 5 a la Sentencia T-025-04.** La política pública de atención a la población desplazada. Descripción y observaciones relevantes para la decisión adoptada por la Corte, Expediente T-653010 y acumulados

**Auto 004, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2009).

**Auto 005, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2009).

**Auto 007, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2009).

**Auto 008, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2009).

**Auto 009, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2015).

**Auto 092, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2008).

**Auto 116, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2008).

**Auto 178, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2005).

**Auto 219, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2011).

**Auto 251, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2008).

**Auto 314, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2009).

**Auto 373, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2015).

**Auto 383, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2010).

**Auto 474, Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2017).

**Decreto 1165** (Presidencia de la República de Colombia, 28 de abril de 1997).

**Decreto 173** (Ministerio del Interior y de Justicia, 26 de enero de 1998).

**Decreto 1997** (Ministerio del Interior y de Justicia, 2009).

**Decreto 250** (Presidencia de la República de Colombia, 7 de febrero de 2005).

**Decreto 2569** (Presidencia de la República de Colombia, 12 de diciembre de 2014).

**Decreto 4633** (Presidencia de la República de Colombia, 9 de diciembre de 2011).

**Decreto 4634** (Presidencia de la República de Colombia, 9 de diciembre de 2011).

**Decreto 4635** (Presidencia de la República de Colombia, 9 de diciembre de 2011).

**Decreto 4800** (Presidencia de la República de Colombia, 20 de diciembre de 2011).

**Decreto 951** (Presidencia de la República de Colombia, 24 de mayo de 2001).

**Decreto reglamentario 2569** (Presidencia de la República de Colombia, 12 de diciembre de 2000).

**Ley 1190** (Congreso de Colombia, 30 de abril de 2008).

**Ley 1257** (Congreso de Colombia, 4 de diciembre de 2008).

**Ley 1413** (Congreso de Colombia, 11 de noviembre de 2010).

**Ley 1448** (Congreso de Colombia, 10 de junio de 2011).

**Ley 1450** (Congreso de Colombia, 16 de junio de 2011).

**Ley 1542** (Congreso de Colombia, 5 de julio de 2012).

**Ley 171** (Congreso de Colombia, 16 de diciembre de 1994).

**Ley 1719** (Congreso de Colombia, 18 de junio de 2014).

**Ley 1761** (Congreso de Colombia, 6 de julio de 2015).

**Ley 287** (Congreso de Colombia, 18 de julio de 1997).

**Ley 51** (El Congreso de Colombia, 2 de Junio de 1981).

**Ley 731** (Congreso de Colombia, 14 de enero de 2002).

**Ley 812** (Congreso de Colombia, 26 de junio de 2003).

**Sentencia SU-1150** (Corte Constitucional 2000).

**Sentencia T-025** (Corte Constitucional 2004).

**Sentencia T-268** (Corte Constitucional 2003).

**Sentencia T-327** (Corte Constitucional 2001).

**Sentencia T-419** (Corte Constitucional 2003).

**Sentencia T-602** (Corte Constitucional 2003).

### Informes y artículos académicos

**Astelarra, J. (2004).** Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. *Mujer y desarrollo*. 57. Publicación de las Naciones Unidas.

**Ibáñez, A. M., Calderón, V., & Gáfaró, M. (2011).** Desplazamiento forzoso, participación laboral femenina y poder de negociación en el hogar: ¿Empodera el conflicto a las mujeres? *Documentos CEDE*.

**Incháustegui Romero, T. (1999).** La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. Revista de estudios de género. La ventana, (10).

**Meertens, D. (2016).** Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana. Revista Colombiana de Antropología, 52(2).

**Muñoz Palacios, J. J. (2014).** El desplazamiento forzado interno en la normatividad internacional y en el ordenamiento jurídico colombiano. Editorial Universidad del Cauca. Obtenido de [http://facultades.unicauca.edu.co/selloEditorial/sites/default/files/librosDigitales/desplazamiento\\_forzado\\_completo.pdf](http://facultades.unicauca.edu.co/selloEditorial/sites/default/files/librosDigitales/desplazamiento_forzado_completo.pdf)

### Documentos institucionales y de organizaciones sociales

**Acción Social, et al. (2009).** Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento (PPR). Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. Obtenido de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2827.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2827.pdf)

**Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (septiembre de 2012).** Lineamientos de la Política Pública de Género para las mujeres. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

**Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (septiembre de 2012).** Lineamientos del Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias 2012-2022. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2010).** Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género. Obtenido de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7394>

**Americanos, O. d. (9 de junio de 1994).** Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem Do Para”. Belem Do Para.

**Cámara de Comercio del Putumayo. (2016).** Concepto sobre la situación económica del Departamento de Putumayo - 2015. Puerto Asís.

**Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios. (19-22 de noviembre de 1984).** Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Cartagena.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2013).** Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. ONU.

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (31 de octubre de 2000).** Resolución 1325.

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (19 de junio de 2008).** Resolución 1820

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (30 de septiembre de 2009).** Resolución 1888.

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (5 de octubre de 2009).** Resolución 1889.

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 2010).** Resolución 1960.

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (24 de junio de 2013).** Resolución 2106.

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (18 de octubre de 2013).** Resolución 2122.

**Defensoría del Pueblo. (2014).** El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural: Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH y Sistema de Alertas Tempranas. Bogotá.

**Defensoría del Pueblo. (2008).** Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual.

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013).** Cuenta satélite de la economía del cuidado. Fase I: valoración eco-

nómica el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/EcoCuiResultadosFase1.pdf>

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014).** Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2012-2013.

**Departamento Nacional de Planeación. (28 de mayo de 1997).** Documento CONPES 2924. Sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2924.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación. (10 de noviembre de 1999).** Documento CONPES 3057. Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Obtenido de [http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013\\_html/Normas/Conpes\\_3057\\_1999.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf)

**Departamento Nacional de Planeación. (25 de mayo de 2001).** Documento 3115. Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057, Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/CONPES%203115%20plan%20de%20acci%C3%B3n%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20PD.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación. (1 de octubre de 2007).** Documento CONPES 3941. Obtenido de <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2007/>

[conpes\\_3491\\_2007.pdf](#)

**Departamento Nacional de Planeación. (28 de septiembre de 2009).** Documento CONPES 3616. Lineamientos de la Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2704.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación. (30 de mayo de 2012).** Documento CONPES 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3726.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación. (12 de marzo de 2013).** Documento CONPES 161. Equidad de género para las mujeres. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación. (2013).** CONPES 3784. Lineamientos de Política Pública para las mujeres víctimas del conflicto armado. Bogotá.

**Departamento Nacional de Planeación. (25 de noviembre de 2013).** Documento CONPES 3784. Lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los Derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Obtenido de <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-3784-Mujeres-victima-conflicto-armado.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación. (2015).** Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país* (Vol. Tomo I).

**Departamento Nacional de Planeación. (s.f.).** Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación. (s.f.).** Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

**Departamento Nacional de Planeación & Centro Nacional de Consultoría. (2016).** Producto 4. Informe de resultados de la evaluación y tercera entrega de la documentación de las bases de datos.

**Departamento Nacional de Planeación & Ministerio del Interior. (13 de septiembre de 1995).** Documento CONPES 2804. Programa Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2804.pdf>

**Departamento para la Prosperidad Social. (2014).** Manual Operativo. Proceso de Gestión de Programas Especiales Familias en su Tierra-FEST. Bogotá, D.C.

**Departamento para la Prosperidad Social. (2014).** Manual Operativo. Proceso de Gestión de Programas Especiales Familias en su Tierra-FEST. Bogotá D.C.

**Departamento para la Prosperidad Social. (2016).** ¿Qué es el Grupo de Enfoque Diferencial? Obtenido de [http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Enfoque\\_diferencial.aspx](http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Enfoque_diferencial.aspx)

**Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV. (Mayo de 2014).** Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado. Obtenido de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/PROTOCOLO%20DE%20RETORNOS%20Y%20REUBICACIONES%20UARIV%202014.pdf>

**La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. (4-15 de septiembre de 1995).** Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Beijing.

**Lahera, E. (2002).** Introducción a las políticas públicas. Chile. Fondo de Cultura Económica.

**Ministerio de Agricultura (2012).** ABC para jueces en materia de restitución de tierras. Ley 1448 de 2011. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/ABC.pdf/96b6eb53-16c4-42bc-8a0f-8be383c05c58>

**Ministerio de Agricultura (2013).** Resolución No. 80.

**Ministerio de Agricultura (2016).** Resolución No. 0528.

**Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas- OCHA. (s.f.).** Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

**ONU & CEPAL. (2010).** La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Brasilia.

**Profamilia, & Ministerio de Salud (2015).** Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

**Resolución 0113** (UARIV, 24 de febrero de 2015).

**Resolución 528** (URT, 2016).

**Unidad de Restitución de Tierras. (2016).** Guía para la aplicación del enfoque diferencial en el proceso de restitución de tierras. Bogotá, D.C.

**Unidad de Restitución de Tierras. (2017).** Entrevista funcionario público. (FIP, Entrevistador)

**Unidad de Restitución de Tierras. (s.f.).** La Unidad de Restitución de Tierras. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/la-unidad>

**Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2014).** Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado. Obtenido de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/PROTOCOLO%20DE%20RETORNOS%20Y%20REUBICACIONES%20UARIV%202014.pdf>

**Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015).** Mi derecho al retorno y a la reubicación como víctima del desplazamiento forzado. Obtenido de [http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/VICTIMAS\\_R&R.pdf](http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/VICTIMAS_R&R.pdf)

**Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2017).** Organigrama de la Unidad. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/quienes-somos/organigrama-de-la-unidad/15530>

**Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2017).** Sistema de Focalización y Priorización para indemnización administrativa. Primera versión. Bogotá, D.C.

**Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s.f.).** Guía de trámites: Ruta de Retornos y Reubicaciones Individual. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-de-retornos-y-reubicaciones-individual/282>

**Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s.f.).** Programa de acompañamiento. Guía informativa para enlaces. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/guiaparaenlaces.pdf>



## **Fundación Ideas para la Paz (FIP)**

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305.  
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)