

COLOMBIA

Queremos ser oídas

Obstáculos para la participación de las mujeres en los mecanismos de participación para la atención a víctimas del conflicto armado interno

Junio 2014



Carátula: Bogotá, Colombia.

Audiencia pública Auto 092 de 2008.

Autor: Santiago Aguirre S.

GIZ-Cercapaz y la Embajada del Reino de los Países Bajos no asumen responsabilidad por la vigencia, integridad y calidad de datos o informaciones en esta publicación, ni se hacen responsable de daños o perjuicios de cualquier naturaleza, directa o indirecta, que pudieran derivarse del acceso o uso de los contenidos de la misma.

COLOMBIA

Queremos ser oídas

Obstáculos para la participación de las mujeres en los mecanismos de participación para la atención a víctimas del conflicto armado interno

Junio 2014

Agradecimientos

Las organizaciones hacen un público reconocimiento a las autoridades, las servidoras y los servidores de la institucionalidad pública, quienes estuvieron dispuestos a compartir sus impresiones sobre el avance de la ley y de la participación de las mujeres víctimas. Una mención aparte se hace a las mujeres víctimas que participaron en los talleres en las distintas regiones. Por su acogida, cariño, valentía y confianza, nuestra deuda con ellas es impagable. Sus historias, sueños y luchas, nos inspiran día tras día en el propósito de hacer visibles sus dramas.

Este informe es el resultado de la investigación “Obstáculos para la participación de las mujeres en los mecanismos de participación para la atención a víctimas del conflicto armado interno”, llevada a cabo por la organización Casa de la Mujer, en convenio con el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y con el apoyo del Programa Cercapaz de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). La edición y publicación del informe fue realizada por el ICTJ y financiada por la Embajada del Reino de los Países Bajos, quien también financió una parte del trabajo de campo de la investigación. Agradecemos también el apoyo del Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer (UNTF) al Programa de Justicia y Género del ICTJ en Nueva York, quien brindó asistencia técnica a este proyecto.

Sobre la Casa de la Mujer

La Casa de la Mujer es una organización de derechos humanos que desde 1982 busca contribuir a la reivindicación, defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres en la perspectiva feminista, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la construcción democrática e incluyente de la paz en Colombia. A través de procesos de formación, acompañamiento psicosocial, asistencia legal e incidencia política, la Casa de la Mujer ha contribuido al fortalecimiento del movimiento social de mujeres en Colombia y América Latina, así como al movimiento de víctimas y grupos de mujeres víctimas del conflicto armado en 20 departamentos del país. Igualmente, la Casa de la Mujer desarrolla y promueve propuestas relacionadas con la memoria histórica de las mujeres, el mejoramiento de sus condiciones de vida, el fortalecimiento de su ciudadanía y la construcción y sostenimiento de la paz con justicia social para todas y todos.

Sobre el ICTJ

El ICTJ trabaja para remediar y prevenir las violaciones más graves de derechos humanos, con el propósito de enfrentar los legados de atrocidades o abusos masivos. El ICTJ busca soluciones holísticas para promover la rendición de cuentas y crear sociedades más justas y pacíficas. Para cumplir esa misión, vincula las experiencias de sus distintos programas en terreno con su labor investigativa en justicia transicional. Esto le permite desarrollar, probar y refinar sus prácticas de trabajo, así como establecerse como líder de investigación en el campo. El ICTJ usa su conocimiento para informar y asesorar a gobiernos, sociedad civil y otros actores que trabajan a favor de las víctimas. Así mismo, busca persuadir a esos actores, a los medios de comunicación y al público en general sobre la necesidad de que las sociedades implementen herramientas de justicia y de rendición de cuentas.

Sobre el Programa Cercapaz, de la GIZ, Agencia Alemana para la Cooperación Internacional

Cercapaz, ‘Programa de Cooperación entre el Estado y la Sociedad civil para el Desarrollo de la Paz’, es ejecutado en Colombia por la GIZ (Agencia Alemana para la Cooperación Internacional: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), por encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo. Desde su creación, en 2007, su misión ha sido fomentar acuerdos y sinergias entre la Sociedad Civil y el Estado, que se traduzcan en iniciativas conjuntas de Construcción de Paz en las siguientes líneas temáticas: Inclusión de Grupos Tradicionalmente Excluidos, Convivencia y Abordaje Integral de Violencias y Visiones Regionales del Desarrollo. Su trabajo tiene como énfasis transversales la juventud, la perspectiva de género y las alianzas con el sector privado. En su tercera y última fase (2012-2015) Cercapaz focaliza su trabajo en Caldas, Cesar, Norte de Santander, y en el nivel nacional.”

© 2014 Centro Internacional para la Justicia Transicional, Corporación Casa de la Mujer. Todos los derechos reservados. No se puede reproducir ninguna parte de este documento, almacenar en un sistema de recuperación o transmitir ninguna parte de esta publicación, por ningún medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otro, sin el pleno reconocimiento de la propiedad intelectual.

CONTENIDOS

	Resumen ejecutivo	1
	Presentación	3
1.	Metodología de la investigación	7
2.	Participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011	9
	Espacios de participación transitorios.....	11
	Protocolo de Participación Efectiva.....	11
3.	Obstáculos derivados de su condición de mujeres	13
	Las mujeres no reconocen su capacidad de acción política o su derecho a la participación efectiva	13
	Las mujeres desconocen sus derechos	15
4.	Obstáculos sociopolíticos y económicos	17
	Participación limitada a su dimensión formal.....	17
	Condiciones socioeconómicas de las mujeres.....	20
	Conflicto armado y violencias contra las mujeres	22
5.	Barreras institucionales y organizativas	24
	Obstáculos derivados de las barreras en la institucionalidad pública	24
	El esquema de participación y la débil coordinación institucional	26
	Carencias en la calidad de atención a las mujeres víctimas	28
	Desconocimiento de las realidades de las víctimas	28
	Calidad de la atención a las víctimas.....	30
	Débiles procesos de orientación a las víctimas	31
	Dificultad en la organización y deficiencias organizativas	33
	La desconfianza de las mujeres en las instituciones públicas.....	34
6.	Conclusiones	36
7.	Recomendaciones	39
	Bibliografía consultada y de referencia	42
	Anexo Datos metodológicos	46

GLOSARIO DE SIGLAS

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CAVR	Comisión de la Recepción, Verdad y Reconciliación
Cinep	Centro de Investigación y Educación Popular
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Fescol	Friedrich Ebert Stiftung en Colombia
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAO	Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada
Uariv	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Resumen ejecutivo

El conflicto de más de cincuenta años en Colombia ha dejado cientos de miles de víctimas de múltiples formas de violencia, tales como las desapariciones forzadas, los asesinatos, las ejecuciones extrajudiciales, los secuestros, las torturas y una variedad de formas de violencia sexual y de violencia basada en género, incluyendo violaciones.

En varios momentos de este largo conflicto, diferentes administraciones e instituciones gubernamentales han intentado implementar medidas dirigidas a promover la paz, la rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos y la atención a las víctimas. El más reciente de estos esfuerzos es la aprobación por parte del Congreso de la Ley 1448 de 2011, o también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta legislación establece programas de reparación y restitución de tierras para víctimas del conflicto armado. Asimismo, contiene normas que garantizan la participación efectiva de las víctimas en las etapas de la reparación. Para este fin, ordena la conformación de Mesas de Participación de Víctimas, en los ámbitos municipales, distritales, departamentales y nacional, así como el diseño de un protocolo de participación efectiva.

Es importante tener en cuenta que las mujeres representan casi el 50% del total de las víctimas, y que los patrones de violencia que han vivido pueden ser diferentes a los de los hombres. Las realidades que ellas enfrentan en el contexto del conflicto armado en las regiones bajo estudio reflejan un continuum de las violencias en su contra, las situaciones de subordinación y de opresión, las amenazas y los hostigamientos por parte de los actores armados y la carencia de recursos económicos para tener una vida digna. Por tanto, la participación de las mujeres en el esquema propuesto por la Ley 1448 de 2011 se hace imprescindible para que se conozcan sus experiencias, sus sugerencias y puedan influir en la implementación de la política pública que les concierne. Por lo mismo, es fundamental identificar los obstáculos sociales, económicos, políticos, institucionales y culturales que ellas enfrentan y sus organizaciones para su participación en estos espacios.

Esta investigación indagó sobre los obstáculos en los procesos de participación de las mujeres y sus organizaciones en la implementación y atención de la Ley 1448 de 2011, en los departamentos de Cesar y Meta y en el Distrito Capital de Bogotá. La información se recogió por medio de entrevistas con autoridades y servidoras y servidores públicos en los ámbitos municipales y departamentales, así como de talleres con víctimas organizadas y no organizadas.

Los obstáculos que enfrentan se pueden agrupar en tres categorías: derivados de su condición de mujeres; sociopolíticos y económicos; y barreras institucionales y organizativas. Algunos de estos también constituyen serios impedimentos para que la participación de las mujeres víctimas sea un vehículo para transformar esta condición.

El primer grupo de obstáculos se deriva de la construcción social de lo que significa ser mujer y sus implicaciones en cuanto a la respuesta de instituciones para garantizar y restituir el goce efectivo de sus derechos. Esto hace que, en primera medida, las mujeres tengan dificultades para reconocer que tienen derecho a participar en la esfera pública. Ligado a esto está el desconocimiento de los derechos, las leyes y las políticas públicas que las protegen, incluyendo la Ley de Víctimas, y de la posibilidad que tienen de denunciar y exigir justicia. A esto se suman las dificultades que se producen por las dinámicas del conflicto armado, como la ruptura de los tejidos sociales, la destrucción de los medios de sustento económico, los traumas que dejan las atrocidades y el desarraigo de sus comunidades, entre otros aspectos.

En la segunda categoría, entre los obstáculos sociopolíticos y económicos se encuentra el hecho de que la participación se reduce a su dimensión netamente formal, lo cual se manifiesta en la práctica de entenderla como algo políticamente correcto, reducida a un conjunto de instrumentos establecidos y limitada por las disposiciones legales. Por tanto, los espacios sirven solo o principalmente como forma de legitimar decisiones en las cuales las mujeres no han estado involucradas, o de satisfacer requisitos políticos o legales.

La precaria situación socioeconómica en la que viven muchas de ellas es otro factor que limita su participación en los espacios de la Ley de Víctimas. Finalmente, la persistencia del conflicto armado y las crecientes amenazas y hostigamientos en contra de las líderes fueron identificados por las mujeres como obstáculos importantes que inhiben su participación.

El último conjunto de obstáculos encontrados, que corresponde a la tercera categoría, se relaciona con barreras institucionales y organizativas, y a su vez está compuesto por tres aspectos. Primero, las dificultades en la institucionalidad pública y la experiencia y las capacidades de las personas encargadas de atender a las víctimas. Segundo, las dificultades de organización entre las víctimas y sus deficiencias organizativas en los procesos de participación y restitución de los derechos. Tercero, la desconfianza que tienen frente a la institucionalidad pública, que se expresa por un lado en un reclamo por la ineficacia, debilidad e ineficiencia de la atención que presta el Estado y, por otro, en la identificación del Estado como uno de los responsables de su situación.

Superar estos obstáculos y garantizar a las mujeres víctimas acceso a los espacios de participación creados por la Ley 1448 de 2011 requiere de una acción decidida por parte de las instituciones del Estado encargadas de su implementación. Para fortalecer los mecanismos de participación se debe incentivar y cualificar la participación de las mujeres víctimas y visibilizar sus propuestas.

Mejorar la respuesta de la institucionalidad pública requiere tener acceso a datos precisos y desagregados sobre las condiciones socioeconómicas de las víctimas, diseñar estrategias para minimizar estas condiciones que inhiben su participación, y formar a las servidoras y los servidores públicos con el fin de que su atención a las mujeres víctimas incorpore los enfoques de derechos y diferencial. Finalmente, es necesario mejorar las medidas de protección para garantizar la seguridad e integridad física de estas víctimas y de sus organizaciones y líderes.

Presentación

Por más de cincuenta años, Colombia ha estado sumergida en un conflicto armado interno que ha causado el desplazamiento de más de cinco millones de colombianas y colombianos. En el periodo 1958-2012, el conflicto ha ocasionado la muerte de por lo menos 220.000 personas, la mayoría de ellas de la población civil¹. Cientos de miles de personas han sido víctimas de una serie de formas de violencia, tales como las desapariciones forzadas, los asesinatos, las ejecuciones extrajudiciales, los secuestros, las torturas y una variedad de formas de violencia sexual y de violencia basada en género, incluyendo violaciones.

Una encuesta demostró que solo en los años de 2001 a 2009, cerca de medio millón de mujeres en 407 municipios (de un total de 1123 del total del país) afectados por el conflicto han experimentado algún tipo de violencia basada en género relacionada con el conflicto². De ellas, aproximadamente 80% nunca ha denunciado este tipo de hecho victimizante. Por otra parte, se estima que el número total de mujeres víctimas del conflicto armado es de 2.683.335, lo cual representa casi el 50% del total de estas³.

En varios momentos de este prolongado conflicto, diferentes administraciones e instituciones gubernamentales han intentado implementar medidas dirigidas a promover la paz, la rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos y la atención a las víctimas. Estas iniciativas han incluido la asistencia humanitaria a las víctimas del desplazamiento interno, la desmovilización y la reintegración de miembros de grupos paramilitares, la judicialización de integrantes de los grupos paramilitares, y de las guerrillas, que fueron postulados por el Gobierno nacional al mecanismo especial penal de Justicia y Paz y, más recientemente, la reparación integral a las víctimas.

No obstante, estos esfuerzos han encontrado obstáculos en una fluctuante voluntad política, en barreras burocráticas y en la permanencia del conflicto armado interno. A la confrontación entre la Fuerza Pública y los grupos guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se suman las violaciones cometidas por integrantes de los grupos paramilitares reemergentes que en su mayoría se habían desmovilizado como miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el marco de la Ley de Justicia y Paz de 2005 o Ley 975 de 2005. Estos nuevos grupos siguen siendo responsables de una amplia gama de violaciones, como asesinatos, secuestros, amenazas y hechos violentos contra líderes y activistas de los derechos humanos -incluyendo numerosas mujeres líderes- desplazamiento forzado y reclutamiento ilícito.

¹ Grupo de Memoria Histórica, *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*.

² Sánchez Gómez et al., *Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano, 2001-2009*.

³ De acuerdo con la información publicada por la revista Semana, como parte de su Proyecto Víctimas, se habían reportado 5.405.629 víctimas de algunos de los hechos victimizantes ocurridos entre 1985 y el 31 de marzo de 2013. De este total de personas, 2.683.335, es decir, el 49,6% corresponde a mujeres.

A pesar de los enormes desafíos que conlleva la búsqueda de la paz, la justicia, la verdad y la reparación en medio de la violencia, se pueden vislumbrar algunos avances. En junio de 2011, el Congreso de la República aprobó la Ley 1448 de 2011, mejor conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (en adelante, Ley de Víctimas). Esta legislación establece programas de reparación y restitución de tierras para víctimas del conflicto armado⁴. También estipula, en el artículo 28, el derecho de las víctimas “a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral” (artículo 28, numeral 5, Ley 1448 de 2011). La introducción al texto original presenta la ley como “un marco legal sin precedentes para recomponer el tejido social, adoptando medidas efectivas en favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado”⁵.

Sin embargo, esta ley, pieza esencial en el desarrollo de un proceso de justicia transicional, plantea por sus propias pretensiones, así como por el contexto del persistente conflicto armado, importantes desafíos tanto para el Estado y su institucionalidad, como para la sociedad civil.

Uno de los retos más importantes es la necesidad de vincular a las víctimas del conflicto armado como agentes activos en los procesos de implementación de la ley. A pesar de que la participación de las víctimas del conflicto, incluyendo a las mujeres, sea un componente fundamental dentro del marco normativo de la Ley 1448 de 2011, su participación se ve limitada por obstáculos sociales, económicos, políticos, institucionales y culturales que constituyen una amenaza a los procesos de implementación.

A la postre, si no se supera el conflicto armado y no se realizan acciones dirigidas a remover los obstáculos que enfrentan las mujeres para la plena participación, todo ello podría derivar en un cúmulo de frustraciones sobre las posibilidades de superar el conflicto armado y gozar y acceder plenamente a los derechos de verdad, justicia y reparación.

Por esta razón, es importante analizar de qué modo los obstáculos a la participación pueden constituir debilidades al proceso de puesta en marcha de una política pública, en sí misma ambiciosa. Para las mujeres, los obstáculos no solo se explican por el crónico déficit de participación en la sociedad colombiana sino que también son el producto de las desiguales relaciones de poder, en las cuales a las mujeres se les asigna un papel poco protagónico y en general subordinado a los varones.

Teniendo en cuenta que las mujeres representan casi la mitad de las víctimas del conflicto armado interno y que los patrones de violencia que han vivido pueden ser diferentes, la participación de las mujeres se hace imprescindible para que se conozcan sus experiencias, sugerencias y puedan influir en la implementación de la política pública que les concierne. En este mismo sentido es fundamental identificar cuáles son los obstáculos para su participación y sus organizaciones en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

La implementación de la ley implica por parte del Estado un enorme esfuerzo tanto por parte de las instituciones públicas como de sus servidoras y servidores públicos, para hacer frente a la tragedia humanitaria vivida en el país. Además, requiere la participación activa de la sociedad. En este sentido, la organización de la sociedad en general es fundamental, así como la de las víctimas del conflicto armado y de las mujeres.

4 El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 considera víctimas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, a partir del primero de enero de 1985. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. En el contexto de la ley, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos de niños, niñas o adolescentes reclutados forzosamente y que se desvinculen del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Cónyuges, compañeros permanentes, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley pueden ser considerados como víctimas, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

5 Ministerio del Interior y de Justicia, *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*, 7.

Este informe es el resultado de un proceso de investigación y de trabajo con mujeres víctimas en tres regiones del país (Cesar, Meta y Distrito Capital de Bogotá), llevado a cabo por la Casa de la Mujer, en concertación y con el apoyo del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). El trabajo de campo fue realizado entre el primero de septiembre y el 31 de diciembre de 2012, y la revisión bibliográfica y de fuentes se extendió hasta el 30 de junio de 2013.

Los tres departamentos fueron seleccionados dado que el conflicto armado plantea desafíos específicos a la hora de analizar los procesos de implementación de la Ley 1448 de 2011. Dichos retos incluyen altos grados de fragmentación regional, así como la dispar capacidad del Estado en los territorios, sumado a los distintos niveles de organización de las víctimas tanto de colectivos mixtos como de mujeres. En cada localidad (la zona Caribe en el norte, los Llanos en el oriente del país y las características de la capital en el centro), el conflicto armado impone condiciones específicas que incluyen el carácter orgánico del paramilitarismo en Cesar, las dinámicas de la irrupción de los grupos paramilitares y su enfrentamiento con grupos guerrilleros en Meta, y de recepción de población víctima y desmovilizados en Bogotá. Además, la Casa de la Mujer y la GIZ tienen relaciones con grupos de mujeres y con la institucionalidad pública en estas regiones.

El *objetivo general del estudio* fue el de “establecer en los ámbitos local y departamental cuáles son los obstáculos en los procesos de participación de las mujeres y sus organizaciones en la implementación y atención de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en los departamentos de Cesar y Meta y en el Distrito Capital de Bogotá”.

En este sentido, la investigación además de indagar acerca de los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en los mecanismos contemplados en la Ley 1448 de 2011, contribuye a difundir la ley y entregarles herramientas para exigir sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

El informe se divide en siete partes:

1. La parte 1 está dedicada a la metodología utilizada en la elaboración del estudio. Es importante precisar que para el análisis se incluyen, en los numerales 3, 4 y 5, apartes de testimonios de las mujeres participantes en los talleres y de las entrevistas con las autoridades, y servidoras y servidores de la institucionalidad pública. La información que se transmite mediante las voces de las mujeres y los hombres que participaron en este estudio permite tener una visión más integral y aterrizada de los obstáculos encontrados en la presente investigación.
2. La parte 2 presenta los aspectos más importantes de la participación en el marco de la Ley 1448 de 2011, como los espacios transitorios de participación y el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado (en adelante, Protocolo de Participación Efectiva).
3. La parte 3 identifica los obstáculos que se imponen a la participación de las mujeres derivados del hecho de ser mujer. Se hace referencia, en ese sentido, a todas aquellas barreras que están relacionadas a la situación específica que ellas viven y que inhiben o dificultan su participación.
4. La parte 4 analiza los obstáculos sociopolíticos y económicos que constriñen la participación de las mujeres. Asimismo, se mencionan algunos obstáculos que se derivan de los contextos económicos, sociales y culturales en los que viven, así como las falencias y debilidades en sus procesos de formación.
5. La parte 5 examina los obstáculos derivados de las barreras institucionales y aquellos otros que tienen relación con la capacidad de las servidoras y los servidores públicos. Este acápite llama la atención sobre las características del esquema de atención, subrayando algunas de sus deficiencias a la hora de

incorporar efectivamente la participación de las víctimas, y en especial de las mujeres. En adición, revisa los problemas relacionados con la idoneidad y la experiencia de los servidores públicos de la institucionalidad pública para llevar a cabo las funciones asignadas en el marco de la Ley de Víctimas.

6. La parte 6 presenta las conclusiones emanadas del análisis de los varios obstáculos encontrados a través de la investigación.
7. Por último, la parte 7 ofrece recomendaciones prácticas y estratégicas para lograr una participación efectiva de las mujeres en los mecanismos de la Ley de Víctimas. Las mismas están dirigidas a entidades del gobierno y del Estado, tanto en el ámbito nacional como local, que velan por la implementación plena de la Ley de Víctimas para lograr una reparación transformadora de las víctimas del conflicto armado.

María Camila Moreno Múnera
Directora, ICTJ Colombia

1. Metodología de la investigación

El enfoque metodológico de la investigación hace uso de conceptos y procedimientos que se inspiran en las teorías feministas. A partir de estos, se reconocen no solo las condiciones de opresión y subordinación que se ejercen social y políticamente contra las mujeres, sino que se devela con ello el conjunto de dispositivos que se tejen para mantener y reproducir ese orden injusto. Por tanto, es pertinente escucharlas y a quienes son responsables de su atención, para indagar cómo esos mecanismos y condiciones impactan en su participación social y política.

La investigación partió de algunas premisas que orientaron la búsqueda de la información, la sistematización y el posterior análisis de los datos recolectados. Los presupuestos orientadores fueron:

- a. El Estado y la sociedad deben asegurar las condiciones objetivas y subjetivas para que las mujeres víctimas puedan tener una participación efectiva.
- b. Es necesario que las entidades y organizaciones involucradas en los procesos de participación contenidos en la Ley 1448 de 2011 contribuyan a avanzar en la deconstrucción de las subjetividades femeninas que ubican a las mujeres en función de los otros (sus maridos, hijos, familiares, entre otros).
- c. El Estado debe potenciar capacidades y habilidades de las mujeres para ganar autonomía individual y colectiva, y reconocer su diversidad y la complejidad de sus condiciones.
- d. El Estado y la sociedad en general debe legitimar social y políticamente a las mujeres y sus organizaciones.
- e. Existe un déficit de democracia y ciudadanía para las mujeres, que se traduce entre otras realidades, en la subrepresentación en cargos de elección popular y de poder, tanto en el Estado como en el sector privado.
- f. Las amenazas a la vida y a la integridad personal de las mujeres se constituyen en obstáculos a los procesos de participación política en la transformación de realidades de injusticia social y exclusión.

La metodología incluyó herramientas del análisis cualitativo para examinar los obstáculos y dificultades de la participación de las mujeres víctimas organizadas y no organizadas. Con ese fin, se usó fuentes primarias, como las entrevistas y los testimonios, y secundarias, como documentos y datos agregados.

La información primaria se recolectó a través de dos instrumentos: entrevistas semiestructuradas y talleres.

Las entrevistas se realizaron a:

- a. Autoridades departamentales y municipales.
- b. Servidoras y servidores de la institucionalidad pública.
- c. Mujeres víctimas del conflicto armado.

Se entrevistó a un total de diecisiete personas (seis mujeres y once hombres). La mayoría pertenecen a distintas dependencias de los gobiernos locales en los municipios seleccionados, y sus perspectivas permitieron reconocer los principales obstáculos que, a su juicio, enfrentan las mujeres para participar en los espacios contemplados en la Ley de Víctimas. El criterio que determinó la pertinencia de entrevistar a estos hombres y mujeres fue su directa responsabilidad en los mecanismos de participación incluidos en la ley.

Las investigadoras y los investigadores aplicaron tres formularios diferenciados para cada uno de los tipos de informantes, diseñados para orientar un diálogo sobre sus experiencias en cuanto a los obstáculos de la participación de las mujeres en la Ley de Víctimas. Esta información fue transcrita, agrupada temáticamente y utilizada como fuente primaria para la sistematización y el análisis de la información arrojada.

Otro instrumento para la recolección de la información fue la realización de una serie de talleres con mujeres organizadas y no organizadas, víctimas de violencias en el contexto del conflicto armado. En total se llevaron a cabo seis talleres (dos en Valledupar, dos en Villavicencio y dos en Bogotá), en los que participaron 131 mujeres víctimas (véase anexo 1).

Además de recabar información de primera mano, los talleres buscaron formar a las participantes en aspectos relativos a la Ley de Víctimas y proporcionar un espacio para que pudieran reflexionar con sentido crítico sobre sus contextos y problemas, así como leer sus realidades.

La información que resulta de las entrevistas se cruzó con la del producto de los talleres realizados con las mujeres en los tres municipios seleccionados, así como con los datos de la revisión bibliográfica de trabajos, investigaciones y estudios sobre temas conexos.

2. Participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011

En la formulación de la Ley 1448 de 2011, las víctimas exigieron garantías para poder ejercer plenamente el derecho a la participación. Estas propuestas fueron acogidas y el texto de la ley incluye la participación como un eje transversal a la implementación de la norma⁶.

El artículo 14 de la ley incorporó el principio de *participación conjunta*, según el cual la participación activa de las víctimas es una acción necesaria para superar la vulnerabilidad manifiesta de las mismas. De igual manera, el artículo 28, relativo a los “derechos de las víctimas”, consagra el derecho de participar en el desarrollo, implementación y seguimiento de esta relevante política pública.

En materia de restitución también se incorpora el principio de participación, que integra las víctimas en la planificación y la gestión del retorno o reubicación y la reintegración a la comunidad. En adición, el fortalecimiento de la participación efectiva de las poblaciones vulneradas o en situación de vulnerabilidad, en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos se considera una garantía de no repetición en la Ley de Víctimas.

En términos generales, la ley contiene normas que incluyen condiciones para garantizar la participación efectiva de las víctimas en las etapas de la reparación. Así, por ejemplo, el artículo 107 indica que dos representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas -uno de los mecanismos de participación cuyo mandato se explica más adelante- serán integrantes del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas⁷.

En cuanto a las medidas de satisfacción, el artículo 139 ordena al Gobierno nacional que, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁸, realice las acciones para restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido. Para ello, señala que debe contar con la participación de las víctimas.

⁶ Se refiere a que la participación efectiva de las víctimas, de sus organizaciones y de las organizaciones sociales y de derechos humanos sea una parte integral en las diferentes fases de la ley, esto es en las fases de diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de esta política pública.

⁷ El Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se encarga de dirigir las acciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Esta última es la entidad establecida por el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011, para “servir de órgano administrativo del Gobierno nacional para la restitución de tierras de los despojados”.

⁸ El artículo 175 ordena que el Gobierno nacional se encargará de la adopción, mediante un decreto reglamentario, del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual “establecerá los mecanismos necesarios para la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la presente ley”. El artículo también consagra que “el Gobierno nacional propenderá por incluir a las víctimas en el proceso de diseño y seguimiento del Plan de Atención y Reparación a las Víctimas”.

La ley sigue desarrollando en forma detallada la regulación de la participación de las víctimas. Los artículos 192 y 194 consagran el “deber del Estado de garantizar la participación efectiva de las víctimas en cuanto al diseño, implementación, ejecución y seguimiento (sic) al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma”. Esto incluye garantizar la disposición de medios e instrumentos para el desarrollo adecuado de la participación, tal como la elección de representantes de las víctimas en las instancias de decisión y seguimiento previstas en la ley.

Asimismo, las víctimas deben gozar de un adecuado acceso a la información y se deben diseñar espacios de participación en los ámbitos nacional, departamental y municipal para que las víctimas puedan participar efectivamente. Por este motivo, el artículo 193 de la ley ordena la conformación de Mesas de Participación de Víctimas, a escala municipal, distrital, departamental y nacional. Estas mesas deben crear las condiciones para la participación de mujeres, niñas, niños, adolescentes y adultas y adultos mayores, de tal manera que allí se vea reflejada su agenda. Además, organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas deben participar en las mesas. Estos espacios se establecieron con el fin de garantizar la participación efectiva de las víctimas en actividades tales como:

- La elección de sus representantes en las varias instancias estipuladas por la ley y los planes, los proyectos y los programas creados por la misma.
- Los ejercicios de rendición de cuentas.
- La realización de ejercicios de veeduría ciudadana.

En el sentido de continuar con el cumplimiento de las garantías de la participación, el artículo 194 dicta que los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas⁹ deben contar con un protocolo de participación efectiva. Asimismo, decreta que el protocolo debe incluir mecanismos para garantizar que las entidades públicas que toman decisiones en el diseño, la implementación y la ejecución de los planes y programas de atención y reparación, remitan las decisiones proyectadas con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas de todos los niveles. El objetivo del artículo es otorgarles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones. Las entidades públicas encargadas de la toma de decisiones deberán valorar las observaciones realizadas por las Mesas de Participación de Víctimas, de tal forma que exista una respuesta institucional respecto de cada observación. Las observaciones que una vez sean valoradas o rechazadas, deben ser dadas a conocer a las respectivas mesas con la justificación correspondiente.

Posteriormente, el Decreto 4800 de 2011 asigna a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, Unidad para las Víctimas)¹⁰ la función de diseñar el Protocolo de Participación Efectiva¹¹. Otros procedimientos y mecanismos para regular y garantizar la participación fueron desarrollados en el mismo Decreto 4800 de 2011 y los decretos 4802 de 2011¹² y 0790 de 2012¹³.

9 Instancia encargada de diseñar y adoptar la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas en coordinación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (artículo 162). El presidente de la República presidirá el Comité Ejecutivo (artículo 164).

10 Entidad establecida por el artículo 103 para regir e impulsar las diversas medidas y políticas a favor de las víctimas del conflicto armado.

11 Artículo 285 del Decreto 4800 de 2011. El proceso debe darse con la concurrencia de los entes territoriales de los órdenes departamental, distrital y municipal y la participación de las víctimas, según el artículo.

12 El numeral 5 del artículo 3 establece que la Unidad para las Víctimas implementará los mecanismos y estrategias para su efectiva participación, con enfoque diferencial, en el diseño de los planes, los programas y los proyectos de atención, asistencia y reparación integral. El artículo 17 establece las funciones de la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, y el numeral 1 asigna a esta subdirección la responsabilidad en la realización de las actividades y estudios necesarios para el diseño del Protocolo de Participación Efectiva, con la interlocución de las víctimas y otros actores, en los espacios establecidos para tal efecto. De manera adicional, el numeral 4 del mismo, determina como función establecer mecanismos de participación oportuna y efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas en los términos que establece la Ley 1448 de 2011 y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

13 El artículo 4 trasladó las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Espacios de participación transitorios

En 2012, debido a un retraso en la conformación de la totalidad de las mesas de participación de víctimas y una demora en el diseño e implementación del Protocolo de Participación Efectiva, la Unidad para las Víctimas promulgó la circular 004 de 2012. Esta circular crea los espacios de interlocución transitorios en los municipios, distritos y departamentos y en el orden nacional.

Los espacios transitorios se conformaron para garantizar la inclusión de las víctimas en las instancias locales y nacional, incluso en la deliberación y diseño del Protocolo de Participación Efectiva y en la habilitación de los espacios de representación de las víctimas. Dada su transitoriedad, este mecanismo tuvo una vigencia de cinco meses, desde agosto 2012 hasta el 31 de marzo de 2013.

Tres fueron las funciones de los espacios transitorios de participación de las víctimas:

- Discutir el Protocolo de Participación Efectiva.
- Elegir por un tiempo limitado a los representantes y las representantes de las víctimas.
- Participar en la elaboración de los planes de acción territorial.

Es importante resaltar que este espacio fue una propuesta impulsada por organizaciones de la sociedad civil para subsanar la falta de participación de las víctimas y sus organizaciones en toda la arquitectura social y política de la Mesa Nacional de Víctimas, como lo define la Ley 1448 de 2011.

La participación de la Casa de la Mujer en el espacio transitorio nacional permitió constatar que los problemas más graves que se evidenciaron en el funcionamiento de estos espacios están relacionados con:

- La falta de las garantías materiales que facilitarían la participación de las víctimas para cumplir con las tareas asignadas.
- La convocatoria restringida a los escenarios de participación.
- Las dificultades en los procedimientos democráticos para la designación de los integrantes de las mesas y la designación formal de representante a varios subcomités técnicos.
- Las diferencias políticas en las organizaciones de víctimas que producen dificultades para la concertación de las propuestas, restando eficacia en la incidencia política.
- El poco compromiso de la institucionalidad pública local para promover y facilitar, tal y como lo dice la ley, la participación de las víctimas.

Estos problemas también afectaron a los varones. Sin embargo, cabe destacar que para las mujeres víctimas significaron limitaciones adicionales referidas a su papel de madres, a la debilidad de sus organizaciones, al poco reconocimiento que ellas tienen en las organizaciones mixtas y a la interferencia de algunos líderes varones en los asuntos que les competían a las mujeres.

Protocolo de Participación Efectiva

En mayo de 2013, la Unidad para las Víctimas aprobó el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. Este protocolo reviste una importancia profunda para las víctimas en cuanto la herramienta principal que reglamenta los procesos de participación de las mismas.

La Unidad para las Víctimas elaboró el protocolo teniendo en cuenta contribuciones de los espacios transitorios de interlocución de las víctimas y la mesa de fortalecimiento de organizaciones de población en situación de desplazamiento. Se realizaron talleres regionales, foros y consultas virtuales. Organizaciones de víctimas y de la sociedad civil, órganos de control, entidades internacionales, entes territoriales, entidades del SNARIV y la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 del Congreso¹⁴ contribuyeron con sus propuestas y aportes y además llamaron la atención sobre hechos victimizantes poco visibilizados.

El objetivo del protocolo es propiciar el marco en el cual se garantice la participación efectiva de las víctimas en la planeación, la ejecución y el control de las políticas públicas, en el SNARIV. Además, busca garantizar a las víctimas su intervención real y efectiva en los espacios de participación ciudadana locales, regionales y nacional¹⁵.

El protocolo define los espacios de participación efectiva de las víctimas como:

El conjunto de espacios de participación abiertos en la Ley 1448 de 2011, que a nivel municipal, distrital, departamental y nacional sirven para garantizar la incidencia y representación de las víctimas y sus organizaciones, en los escenarios donde se diseñe, planifique, ejecute y se haga seguimiento a las políticas públicas, desarrolladas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias (artículo 5, Protocolo de Participación Efectiva).

El protocolo incluye un catálogo de principios¹⁶ entre los cuales se encuentra el de equidad de género y el de enfoque diferencial. Lo anterior reconoce la existencia de distintas poblaciones de víctimas con particulares características en razón de su edad, género, condición étnica, orientación sexual y situación de discapacidad. Al reconocer esta diversidad, el Estado ofrece especiales garantías en el ejercicio de su derecho a la participación efectiva. Asimismo, la participación de las víctimas es requerida en todas las acciones del ámbito público y en particular la de grupos específicos que en el conflicto armado sufrieron de manera desproporcionada las violencias. Tal como está explícito en la Ley 1448 de 2011, estos grupos incluyen las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes, los discapacitados y las discapacitadas, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras y la población rom.

El alcance del protocolo es por tanto consecuente con los avances en el reconocimiento del universo de víctimas, la inclusión y el enfoque diferencial en perspectiva de los derechos de las mujeres víctimas. El protocolo es una herramienta que provee los mecanismos para la interlocución de las víctimas entre sí y de estas con el Estado. Además, busca instalar en forma gradual una forma dialógica de transformación de los conflictos y de formulación de políticas, programas y proyectos en atención, reparación y protección. Como herramienta, el protocolo es una puesta a prueba de la capacidad social e institucional para proteger y realizar los derechos de las víctimas. Por tanto, es mejorable y adaptable a partir de los aprendizajes que se vienen realizando en el proceso de su implementación.

14 El artículo 202 de la Ley 1448 de 2011 establece la Comisión de Seguimiento del Congreso a la Ley 1448, la cual tiene el fin de hacer seguimiento sobre la aplicación de la ley, recibir las quejas con respeto a la misma y revisar los informes que se le presentan al Gobierno nacional.

15 Artículo 1 de la Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013, por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva.

16 Congreso de la República. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*, 19.

3. Obstáculos derivados de su condición de mujeres

Un conjunto de obstáculos para la plena participación de las mujeres víctimas fue identificado durante el trabajo con ellas y de las entrevistas con autoridades y servidoras y servidores de la institucionalidad pública. A partir del trabajo de campo, estos obstáculos fueron emergiendo en los talleres y en las entrevistas, y fueron mencionados y reflexionados tanto por las mujeres víctimas como por servidoras y servidores públicos.

Como se explica en más detalle a continuación, dichos obstáculos son el resultado del orden patriarcal en sus diferentes manifestaciones, desde lo material (por ejemplo, la diferencia persistente entre los salarios que reciben las mujeres y los hombres por el mismo trabajo) a lo simbólico (por ejemplo, los papeles en la sociedad y en el hogar que se consideran como ‘normales’ o aceptables para hombres y mujeres). En este sentido las barreras se derivan de la idea de lo femenino, que en sí es un resultado sobre la construcción social de lo que significa ser mujer.

En primer lugar, se examinan las dificultades para que las mujeres reconozcan que tienen derechos, entre ellos el derecho a la participación efectiva. Posteriormente, se analiza el desconocimiento que tienen de sus derechos y de las leyes y procedimientos normativos y políticos que las amparan.

Las mujeres no reconocen su capacidad de acción política o su derecho a la participación efectiva

Un primer obstáculo para la participación política y social de las mujeres es su dificultad para reconocer su derecho a participar en la esfera pública. Esta limitación se deriva del orden patriarcal que hace distinciones entre las mujeres y los varones, y que conforma estas distinciones de tal manera que no solo favorece a los varones en detrimento de las mujeres si no también transforma esta arbitrariedad cultural en algo que se percibe como natural¹⁷. Asimismo, legitima unas posiciones y deslegitima otras y permite la perpetuación de las mismas distinciones como naturales e inherentes¹⁸. Así las mujeres internalizan a través de los procesos de socialización una imagen desvalorizada de sí mismas y determinadas formas de relación que las coloca en situaciones de subordinación y desventaja.

En muchas ocasiones las mujeres son conscientes de la fuerza del orden masculino que se impone como natural. Como ilustración, en los talleres las mujeres enunciaron cómo los esposos o los compañeros “no

17 Cabe mencionar que el orden patriarcal también es nocivo para los hombres. Es un sistema que dicta cómo los hombres deben comportarse, sentir y pensar según diversos mandatos sociales y cumplir una serie de papeles asignados a su género.

18 Gómez, *Subjetivación y feminismo: Análisis de un manifiesto político*, 3.

las dejan participar”. Este inhibidor de la participación se asienta en mandatos culturales que restringen la libertad de las mujeres y sus capacidades para la toma de decisiones autónomas. Dichos patrones culturales contribuyen a un ambiente familiar que no apoya ni reconoce el derecho de las mujeres a participar en contextos políticos y sociales.

Debemos pedir permiso a los esposos para ir a ciertas reuniones, o mentir para poder asistir (...) mi amiga me trajo y me tocó decirle [al esposo] que íbamos para algo de la iglesia porque o sino no me deja venir (testimonio de mujer participante en el taller de Villavicencio, 21 al 23 de octubre de 2012).

La explicación a la reticencia señalada por algunas mujeres a participar se encuentra en el contexto de un orden masculino hegemónico que les reserva principalmente a las mujeres un lugar en la vida doméstica y solo de forma secundaria un papel en la vida pública. Es precisamente en la naturalización de esos ‘mandatos masculinos’ que se hacen comprensibles no solo sus miedos a participar y asumir posiciones de liderazgo, sino su negativa a intervenir en el debate y la discusión. Como bien lo señalaban algunas mujeres:

Cuando tenemos que decidir si es mejor quedarnos en la casa cumpliendo con nuestras obligaciones con la familia o ser líder, la mayoría nos quedamos en la casa (taller de Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Yo creo que lo más importante es cuidar de la familia porque los maridos están más preparados para hablar en público y para participar, a ellos les hacen más caso las autoridades (taller de Bogotá, 25 al 27 de abril de 2013).

Otra de las manifestaciones de la dificultad para reconocer su capacidad de acción política es el miedo que sienten de participar, especialmente en espacios donde tienen que intervenir en público. Esto hace que prefieran, la mayoría de las veces, abstenerse de expresar sus ideas:

A uno a veces le da miedo hablar, y al hablar otro se da cuenta que dijo lo que una había pensado (...), pero es el miedo que a una no la deja (taller de Bogotá, 25 al 27 de abril de 2013).

Las mujeres nos cohibimos de hacer cosas, nos da miedo, no estamos seguras (taller de Bogotá, 10 al 12 de diciembre de 2012).

Nos da miedo hablar en el público y a equivocarnos (...) desconocemos cuáles son nuestros derechos (taller de Bogotá, 10 al 12 de diciembre de 2012).

Este desconocimiento es una barrera para la participación debido a que crea condiciones de discriminación que la mayoría de las veces no son visibles porque son asumidas por las mujeres como una condición natural de su existencia. La naturalización de estas condiciones de discriminación impide que las mujeres puedan acceder al goce efectivo de sus derechos, y, en muchos sentidos, las condicionan a asumir un lugar marginal en los procesos de exigibilidad como víctimas.

Algunas de las participantes manifiestan que la falta de autonomía para decidir qué hacer con su tiempo y su vida constituye un obstáculo para su participación. Muchas de ellas (casi todas amas de casa) dicen no participar, porque siempre están en su hogar atendiendo las cosas propias de lo privado y se sorprenden al conocer la existencia de “tantos espacios, talleres y cosas para hacer como mujeres”. Otras señalan que su condición de víctimas del conflicto armado ha acentuado su repliegue hacia lo doméstico, por lo que se han alejado de las “cosas importantes que deben hacer” para exigir sus derechos, ya que en sus casas no tienen forma de conocerlos.

Sin embargo, las mujeres que se han alejado de la vida pública como consecuencia de los efectos del conflicto armado han argüido que este se debe a la necesidad de encontrar una estabilidad en sus vidas, anonimato que les concede tranquilidad y sobre todo por considerar la seguridad para su familias, dado que el conflicto armado no solo ha tomado la vida de muchos de sus seres queridos sino que además las ha estigmatizado y revictimizado.

Para las mujeres que asistieron a los talleres, resulta evidente que este déficit de ciudadanía y de derechos redundan en la subvaloración de sus experiencias y en imponerse límites para participar:

No aprovechamos los espacios de participación, ni conocemos los temas que se manejan en estos.

(...) las mujeres respondemos a la participación como subordinadas.

Nos da miedo tomar decisiones, cuando a uno le ofrecen ser la líder de la junta o de la organización uno prefiere que sea un hombre. Cuando nos proponen algo político nos da miedo y como no tenemos experiencia pues decimos que no y dejamos que los hombres sean quienes hagan el trabajo (testimonios de mujeres participantes en talleres).

Varias de las mujeres comentaron que son sometidas por los varones no solo en sus hogares sino en sus organizaciones. Dicen que en las organizaciones pareciera como si los cargos de dirección estuvieran reservados para los varones, mientras que a las mujeres solo se las reconoce para el trabajo de convocar a la gente, ayudar en el salón comunal, organizar las ayudas que llegan y servir de cuidadoras. Se reproduce así el orden masculino socialmente aceptado que las relega a las labores desprovistas de poder, mientras otorga un carácter políticamente relevante a los varones.

Las mujeres desconocen sus derechos

Un segundo obstáculo es el desconocimiento de los derechos, las leyes y los procedimientos normativos y políticos que amparan a las mujeres. Este obstáculo está directamente relacionado con el anterior, en parte porque como se señaló, el desconocimiento proviene de haber incorporado el orden masculino, que se traduce en este campo en reticencia a participar en cuestiones que atañen al interés colectivo y en desinterés en desarrollar capacidades y habilidades para la participación.

Algunas de las participantes de los talleres señalaban que las mujeres sienten “mucha pereza para leer y formarse en cosas que les sirven políticamente”. Otras de las líderes además comentaban que aunque se les entrega información sobre sus derechos, muchas de ellas nunca leen los documentos. Por el contrario, “los botan o los regalan a sus hijos o hijas para que jueguen” (testimonios de mujeres participantes en talleres).

Los talleres evidenciaron el desconocimiento de las mujeres acerca de sus derechos y de su condición de víctima. Muchas de ellas, por ejemplo, no tienen conciencia sobre el significado de los procesos de exigibilidad y mucho menos entienden la lógica jurídica y de derechos. Esto se traduce en que no saben hacer derechos de petición, tutelas o memoriales, lo que ocasiona que muchas veces queden en silencio e impunidad las arbitrariedades que se cometen en su contra. Dada esta realidad, algunas líderes insisten en la necesidad de capacitar a las bases de su organización.

Las mujeres cuentan con normativas que les deberían brindar especial protección por ser objeto de violencias muy específicas en su calidad de víctimas. Sin embargo, los contextos en los que viven, la persistencia del conflicto en ellos y la inexistencia de espacios institucionales apropiados para su atención, no garantizan esta especial protección. A ello se suma el desconocimiento de muchas de ellas sobre la posibilidad de

denunciar y exigir justicia por los actos de los cuales han sido víctimas. Asimismo, muchos delitos contra ellas se quedan en la impunidad, por miedo a que se les señale o se les persiga a ellas o a sus familias. Estas situaciones quedan sin ser denunciadas, realidad especialmente frecuente entre las víctimas de violencia sexual.

Al desconocimiento sobre sus derechos, en las mujeres víctimas se suma un desconocimiento de las leyes y procedimientos normativos y políticos que las amparan. La gran mayoría de mujeres víctimas ignora no solo la Ley de Víctimas sino, de modo general, las disposiciones que las protegen. De manera adicional, desconocen la responsabilidad que tienen las servidoras y los servidores públicos en la garantía y la protección de sus derechos. En palabras de un funcionario público implica que:

El desconocimiento de la norma puede ser como un primer obstáculo que uno percibe, de pronto no se ha interiorizado en algunos sectores el tema (entrevista a funcionario público en Villavicencio, 18 de octubre de 2012).

A su vez, las mujeres en relación con el conocimiento de las leyes que amparan sus derechos anotaban que:

Si me hubieran dicho esto antes ya hubiera pedido mis derechos [...] no tenía ni idea que la ley decía tantas cosas (taller de Valledupar, 20 al 22 de septiembre de 2012).

Varias de las participantes relataron los obstáculos que tienen que enfrentar para acceder al sistema de atención y reparación a víctimas y el desconocimiento de los nuevos mecanismos para exigir sus derechos. Esta condición se debe a los déficit de formación e información de las mujeres y también a las crónicas fallas en los modelos participativos y la construcción de ciudadanía en el país. Esto se manifiesta en la falta de conocimiento por parte de las mujeres víctimas sobre las rutas de atención en casos de violencias en su contra.

El obstáculo más grande que yo veo es el desconocimiento de la Ley de Víctimas. Ese es el más grande que tenemos porque no se ha sensibilizado a las víctimas en general, sino a unas pocas. (...) No tenemos conocimiento claro, ni las rutas claras de acceso a estos procesos. Y yo estoy luchando porque una entidad, no sé, o la persona encargada de nosotros que es la Unidad para las Víctimas (...) nos realice, o no sé, nos dé esa capacitación en este tema (taller de Bogotá, 10 al 12 de diciembre de 2012).

La condición que se desprende de este obstáculo fue resumida por un funcionario cuando decía:

El desconocimiento de la política pública siempre va a ser un problema. Si uno no conoce la ley, no conoce sus derechos, no los tiene claros (porque usted puede que los conozca, pero si no los tiene claros, porque cualquier persona vino me dijo cualquier cosa) o los interpreta mal, entonces eso hace que lo confundan a uno, lo engañen, se le vulnere y no pueda exigir o lo que exija no sea viable (entrevista a funcionario público en Valledupar, 19 de septiembre de 2012).

A este desconocimiento general se suman las dificultades que presentan las dinámicas específicas del conflicto armado: la ruptura de los tejidos sociales, la destrucción de los sustentos económicos, los traumas y las cicatrices emocionales que dejan las atrocidades y el desarraigo de personas de sus comunidades, para solo mencionar algunos. Este contexto presenta desafíos extraordinarios para el Estado a la hora de garantizar que las mujeres víctimas participen en esta medida específica para crímenes relacionadas con el conflicto.

4. Obstáculos sociopolíticos y económicos

Participación limitada a su dimensión formal

La participación debe ser un medio transformador que estimule la conciencia crítica propositiva en las personas y vaya ampliando y modificando las relaciones de poder entre ciudadanos y ciudadanas y el Estado, así como las de poder entre varones y mujeres. Sin embargo, esta investigación muestra que la persistencia del modelo de participación con un alto déficit de representación de las mujeres y la reducción de la participación a su dimensión formal constituye serios obstáculos para que la participación de las mujeres víctimas sea un vehículo para transformar sus condiciones como tal.

La participación en nuestro país tiene limitaciones conceptuales y prácticas. Más allá de la noción que no todos participan y no todas pueden participar en todo, esta se reduce con mucha frecuencia a su condición estrictamente formal. Esta visión se manifiesta en la práctica de:

- a. Entender la participación como algo que es necesario en tanto es políticamente correcto, a pesar de que esos ejercicios participativos no inciden en la toma de decisiones.
- b. Reducir la participación a un conjunto de instrumentos establecidos.
- c. Concebir la participación como una práctica limitada por la ley, es decir, que la participación se agota en las disposiciones legales.

La concepción formal de la participación se constituye en una barrera importante a la posibilidad de usar la participación con el fin de solucionar de forma incluyente y dialogada los problemas en la sociedad colombiana y para asegurar que la institucionalidad responde de manera adecuada a los problemas de todos los colombianos y todas las colombianas.

La tendencia a reducir la participación a su condición formal puede rastrearse en un déficit histórico de participación que ha caracterizado el proceso de inclusión social y política de la población colombiana. Esta dinámica ha relegado a un segundo plano la participación y la representación política y social de las mujeres y de los grupos poblacionales que han sido excluidos de los centros de poder y de toma de decisiones. Como consecuencia de esto, los ejercicios participativos en el país han estado frecuentemente condicionados por visiones instrumentales y utilitarias de la participación. Esto significa que en muchas ocasiones los espacios de participación existentes y la de las mujeres en ellos (incluyendo a las víctimas) sirven, solo o principalmente, como forma de legitimar decisiones en las cuales ellas no han estado involucradas o bien contribuyen a satisfacer requisitos políticos o legales de esos mismos procesos de toma de decisión.

Fue frecuente hallar en las entrevistas y en los talleres evidencia de percepciones de la participación como un formalismo que no permite a quienes participan, y menos aún a las mujeres, incidir efectivamente en los procesos de toma de decisión. Algunas de las participantes de los talleres, pero sobre todo buena parte de las servidoras y los servidores públicos, dejaron entrever con sus afirmaciones que la participación está limitada a algo que hay que hacer pero que no afecta los rumbos colectivos de las administraciones. Algunas mujeres manifestaron que la participación nada les reporta a ellas y a sus familias. Los siguientes testimonios muestran cómo esta percepción inhibe a las mujeres a asumir incluso el compromiso mismo de participar:

Eso [la participación] no sirve, porque ¿qué le van a hacer caso a uno, si ni siquiera se dignan muchas veces a atenderlo! (entrevista a mujer víctima en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

Nosotras hemos participado en muchos espacios, pero todo sigue igual, prometen y prometen y nada cambia (taller en Villavicencio, 17 al 21 de octubre de 2012).

Eso de asistir a tantas reuniones es perder el tiempo y gastar los pocos recursos que se tienen, todo es promesas y nada conseguimos (taller de Bogotá, 10 al 12 de diciembre de 2012).

En las servidoras y los servidores estas visiones son igualmente acentuadas, pero se explican por otras razones. Al preguntarles cuáles eran las propuestas de las mujeres víctimas y las posibilidades de su materialización, las respuestas fueron vagas y poco entusiastas. Un funcionario señaló que uno de los problemas al incluir la participación en los procesos de toma de decisión municipal tiene que ver con la disponibilidad de recursos económicos y la necesidad de las mujeres de contar con ellos para participar:

Muchos alcaldes hoy no incluyeron dentro de sus planes de desarrollo (...) recursos [para] los planes de víctimas (...). Hicimos una reunión acá con las distintas entidades, donde participó el ejército, la policía, la alcaldía, la gobernación, la Unidad para las Víctimas, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, donde hacíamos una propuesta (...) a ver cómo nos trasladábamos a los corregimientos para poder adelantar unas jornadas de recepción de declaración por parte de las víctimas. Todo el mundo tiene la disponibilidad y bien. ¿Cuántas jornadas hemos adelantado? Ni una. La razón, presupuestal (...), porque muchas de las víctimas están limitadas económicamente, no tienen recursos (...), pero no tenemos las herramientas ¿Cómo movilizo yo diez personas... diez personas, veinte personas a un corregimiento, si no tengo el transporte o no tengo los recursos? (entrevista a funcionario público en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

En cuanto a las propuestas de las mujeres víctimas, la mayoría señalaba que:

Inicialmente no ha habido como unas conclusiones definitivas porque esto apenas está en proceso de construcción (...) Siempre estamos teniendo en cuenta a las mujeres víctimas. Hemos hecho reuniones con cada una de ellas, asambleas... aquí mismo se les han brindado los espacios (a ellas les tocó hacer una elección hace poco) varias de ellas participaron. O sea siempre participan, hay una inclusión en ese tema (entrevista a funcionario público en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

La visión instrumental se agrava por el hecho que la participación limitada y recortada en su sentido democrático resulta también atravesada por una idea corporativista de la participación. Esto significa que hay una concepción de que los procesos de representación solo benefician a los ganadores, de modo que los grupos con menor cohesión, fuerza o tradición participativa se ven afectados al impedirseles participar, cuando no son estos mismos grupos quienes se automarginalizan. Como apuntaban las entrevistadas y los entrevistados que esto afectaba la participación de las mujeres víctimas en los espacios participativos porque:

Eligen a alguien (a un representante de víctimas) para algo y las organizaciones en las que no participa ese elegido o elegida se sienten derrotadas. O sea: “él no nos representa”. Hay una mirada tremendamente premoderna, privada del asunto (entrevista a funcionario público en Bogotá, 6 de noviembre de 2012).

Las mujeres que llegan a esos espacios ni siquiera nos representan, solo están ahí para defender sus intereses (taller de Bogotá, 25 al 27 de abril de 2013).

Mire les cuento: ahí solo llegan las que tienen relaciones y buscan ganar para su grupo, las otras mujeres no importamos (taller de Villavicencio, 21 al 23 de octubre de 2012).

En general, las servidoras y los servidores señalan la existencia de espacios para la participación, la participación de las víctimas en ellos y el compromiso de las administraciones municipales y departamentales con este tipo de ejercicios. Pero en cambio tienen dificultades para dar cuenta sobre los logros de esa participación y de la forma en que esos ejercicios de las mujeres víctimas corresponden con las metas y propósitos de las administraciones municipales. En cuanto a estas dinámicas, cabe mencionar que la investigación no comparó el trato que reciben las propuestas presentadas por varones víctimas y las presentadas por mujeres víctimas.

En relación con la segunda concepción limitante de la participación, los resultados obtenidos muestran que tanto entre mujeres víctimas como entre las servidoras y los servidores públicos, la participación se entiende como una práctica que se agota en los procedimientos y la forma en que estos se llevan a cabo.

Las mujeres forman parte de los comités de derechos humanos de los municipios, se han incorporado, por ejemplo acá en el departamento, a la mesa humanitaria; allí tenemos un capítulo. Hacen talleres y cantidad de cosas con la Defensoría del Pueblo (...). Esos talleres son tallercitos, de la repetición de la repetidora, que parece estuviéramos llenos de taller en taller. Y, por ejemplo, ahora que está en auge lo de la Ley de Víctimas todo el mundo da capacitaciones sobre esta ley, pero son solo talleres (entrevista a funcionaria pública que a su vez ha sido víctima en Villavicencio, 29 de octubre de 2012).

Entre la mayoría de las servidoras y los servidores públicos, la idea que predomina es que la participación se agota en garantizar la existencia de los espacios de participación para las mujeres y las mujeres víctimas. Uno de ellos al ser preguntado sobre los resultados de la participación señalaba que:

Efectivamente conforme a los diferentes mecanismos de información que se han implementado en la personería municipal, a las mujeres se les ha garantizado la participación en los diferentes subcomités de justicia transicional y en las mesas departamentales de víctimas (entrevista a funcionario público en Villavicencio, 29 de octubre de 2012).

Esta actitud de privilegiar la enumeración de las instancias de participación creadas contrasta con la dificultad de las servidoras y los servidores públicos para enunciar los aportes de las mujeres víctimas y sus organizaciones. En general parece más importante evidenciar la participación a partir de los espacios creados que hacer patente la utilidad de la misma señalando los aportes de las involucradas en los procesos, lo que puede indicar una forma de entender la participación apenas como un conjunto de instrumentos establecidos.

Los dos sentidos antes anotados tienen estrecha relación con el tercero, que concibe la participación como una práctica limitada por la ley y referida únicamente a ella. Esta forma de entender lo participativo se ve evidenciada entre las servidoras y los servidores públicos y algunas víctimas entrevistadas. Al preguntarles

acerca de los mecanismos y espacios de participación para las mujeres víctimas del conflicto armado, su respuesta fue en todos los casos que entre los espacios de participación, los únicos que funcionaban y de los que tenían conocimiento eran “los de la ley” o los “contemplados por la ley”.

Condiciones socioeconómicas de las mujeres

Para tener una visión integral sobre la realidad de desigualdad y discriminación que persiste en la vida de las mujeres colombianas, es necesario que el análisis de sus condiciones socioeconómicas se vincule a la comprensión de las relaciones de poder y de exclusión en todos los ámbitos. Existe evidencia empírica que ellas no acceden en igualdad de oportunidades que ellos a la riqueza, a los recursos y a los servicios; que la pobreza afecta diferencialmente a varones y mujeres; y que pese a que ellos y ellas tengan similares niveles de escolaridad no tienen las mismas oportunidades de trabajo e igual salario.

Pero no basta con conocer solo esa realidad empírica, sino que es necesario ver en qué medida las mujeres están siendo habilitadas para ejercer una ciudadanía que les posibilite participar con plenitud, en la construcción de una sociedad democrática donde se reconozcan sus derechos y se les redistribuya la riqueza de manera justa.

Ahora bien, si en los aspectos de la vida no relacionados directamente con el conflicto, las mujeres y los varones no acceden de la misma manera al goce efectivo de sus derechos, en el contexto del conflicto armado esta asimetría se profundiza aún más.

Desde ese punto de vista relacional, la información aportada por las mujeres muestra cómo las deficientes condiciones socioeconómicas en las que viven generan obstáculos que inhabilitan su participación en los espacios de la Ley de Víctimas. La investigación evidencia que aunque el hecho de no contar con medios materiales no es determinante para su participación, sí existe una relación entre la posesión de ciertos medios materiales y las disposiciones a participar.

Es por esta relación entre recursos financieros y materiales y las condiciones que permiten a las mujeres el ejercicio de la ciudadanía, que la investigación optó por incluir sus condiciones socioeconómicas como un obstáculo estructural para su participación en los espacios establecidos en la Ley 1448 de 2011.

Algunas de las variables más significativas sobre las condiciones socioeconómicas de las mujeres que participaron en los talleres son: el 75% de ellas se encontraba entre los 30 y los 60 años y con un promedio de cuatro hijos o hijas. Esto es significativamente más alto que el promedio nacional de 2,1 hijos por mujer. En relación con el nivel de escolaridad, el 85% tenía como máximo grado algún nivel de bachillerato y el 63% no era ni siquiera bachiller. Además, se evidenció, en la mayoría de su situación, una precaria inserción en el mercado laboral, ya que el 86% de las mujeres económicamente activas no contaban con un empleo formal remunerado. Algunas participantes de los talleres, comentaban:

Yo trabajo en casas de familia y me pagan cinco mil pesos, con eso comemos yo y mis hijos y a mi marido no le dan trabajo (taller, Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Ellas expresaban cómo los bajos niveles de escolaridad se transforman en una limitante para su participación:

Cuando uno no ha estudiado le falta mucha capacitación para poder entender todas esas leyes que ustedes nos enseñan (taller Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Cuando uno no lee o no estudia, pues no le salen palabras bonitas y finas para hablar bien y por eso a las víctimas nos tratan como nos tratan (taller de Valledupar, 21 al 23 de octubre de 2012).

Las dificultades de inserción en el mercado laboral y lograr ingresos fijos que les permitan ganar autonomía financiera, afectan de modo significativo la posibilidad de participación por parte de las mujeres víctimas. Como bien lo destacaba una de las funcionarias entrevistadas en Bogotá:

Para las madres cabeza de familia es muy difícil participar, porque además de que fueron desplazadas, siguen atendiendo a sus hijos, sus padres... ¿A qué hora pueden ir a participar a una reunión o cómo dejan a sus hijos solos? Esa es una barrera durísima (entrevista a funcionaria pública en Bogotá, 6 de noviembre de 2012).

Otras mujeres señalaron las difíciles situaciones que deben afrontar ellas y sus núcleos familiares, especialmente las víctimas en situación de desplazamiento forzado. En los talleres relataron experiencias de mendicidad, indolencia social, insuficiencia de la ayuda estatal y de escasos recursos para asistir a las reuniones a las cuales las convocan como víctimas. Muchas de ellas no participan en dichas convocatorias debido a la dificultad de abandonar sus labores y obligaciones, o simplemente, a la incapacidad de solventar sus gastos más básicos. Una de ellas contaba:

Si a una la invitan, no tiene para ir a la reunión y no siempre le dan para el transporte (taller de Valledupar, 21 al 23 de octubre 2012).

Esta situación es reconocida por algunos de los servidores entrevistados. Uno de ellos apuntaba:

Hay una limitante y es que las víctimas no cuentan con recursos para acceder a los espacios de participación, porque si de hecho una víctima quiere hoy disponer del espacio de uno o dos días de trabajo para formular política pública, asistir a talleres, a eventos, pues necesita tener el recurso necesario por lo menos para la movilización (entrevista a funcionario público en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

En este aspecto algunas de las personas entrevistadas, en especial las autoridades públicas regionales, manifestaron haber planteado ante las instancias nacionales la posibilidad de realizar pagos que les permita a las víctimas solventar sus gastos vitales para poder participar. De hecho, esta idea tiene precedentes en otros contextos de justicia transicional fuera de Colombia. Por ejemplo, para facilitar la participación de mujeres en Timor del Este, en unos talleres terapéuticos realizados por la Comisión de la Recepción, Verdad y Reconciliación (CAVR), se les entregaron a las participantes subsidios mínimos para ayudar con las responsabilidades familiares que tenían¹⁹. Esta experiencia positiva demuestra que este tipo de iniciativa es posible e incluso podría tener un impacto significativo.

Otro problema es la falta de continuidad de la participación, la cual se encuentra ligada a las relaciones de poder entre varones y mujeres y por la división sexual del trabajo al interior de la familia. La falta de continuidad se da, en parte, debido a los problemas asociados con la necesidad de conciliar la vida familiar, la vida laboral y la participación política. A esto se suma la persistencia de las actitudes sociales y los prejuicios acerca de las mujeres como líderes sociales y políticas. Al respecto resulta esclarecedor el testimonio de algunas de ellas:

19 Wandita, Campbell-Nelson y Leong Pereira, *Learning to Engender Reparations in Timor-Leste: Reaching Out to Female Victims*.

Yo soy la presidenta de la organización pero muchas veces no puedo ir porque me toca atender a mis hijos o buscar la comida para darles, tengo además de mis hijos, nietos que dependen de mí (taller de Valledupar, 21 al 23 de octubre de 2012).

Cuando nosotras hablamos y hay hombres: a quienes les hacen caso es a ellos (taller de Bogotá, 10 al 12 de diciembre de 2012).

A estas condiciones se suma la incapacidad del Estado, que no ha podido ni ha tenido la voluntad política para modificar las causas estructurales de la pobreza que viven las mujeres. Tal como ha sostenido la Corte Constitucional en varias de sus tutelas y autos, el Estado es el responsable de garantizar el goce efectivo de derechos y transformar las barreras estructurales que colocan a las mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad (Sentencia T-025 de 2004 y Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional de Colombia). Una de las funcionarias entrevistadas se refería a esta falta de voluntad:

Creo que es voluntad política y de recursos; no solamente recursos [económicos], porque cuando se liga la participación a recursos también hay riesgos enormes [...]. Creo que la pregunta no debe ser solamente “recursos versus participación”, sino que es también de voluntad política, que en Colombia es más escasa incluso que los recursos [económicos] (entrevista a funcionaria pública en Bogotá, 6 de noviembre de 2012).

Como se puede observar con los testimonios de las mujeres, sus condiciones socioeconómicas y el hecho de ser las únicas responsables de las labores al interior de la familia constituyen obstáculos que en muchas ocasiones les impiden participar. Además, estas barreras determinan la forma en que ellas hacen parte del debate participativo e impactan su permanencia en los mecanismos de participación.

Conflicto armado y violencias contra las mujeres

Las mujeres identificaron la persistencia del conflicto armado en sus territorios y la presencia de la guerrilla, las bandas criminales (sucesoras del paramilitarismo presuntamente desmovilizado) y de la Fuerza Pública como actores que continúan ejerciendo violencia como uno de los principales obstáculos que inhiben su participación.

Estos actores ejercen una violencia con modalidades como amenazas, hostigamientos, persecución, asesinato, desaparición, violencia sexual y desplazamiento forzado. Mujeres que han asumido formas de liderazgo social han sido convertidas en blancos específicos de este tipo de crímenes. La situación que viven las mujeres en las tres zonas seleccionadas para la investigación no difiere de otras partes del país en las cuales persiste el conflicto armado.

Es importante mencionar que en los últimos años se han intensificado las amenazas y los hostigamientos a mujeres líderes y a sus organizaciones en Colombia, en particular las que lideran casos de restitución de tierras y aquellas que hacen parte de las organizaciones que están haciendo seguimiento al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual.

Una de las participantes a los talleres, líder comunitaria y quien fuera candidata al consejo de su municipio, decía que la persecución a su hija y la desaparición de sus dos hijos limitaron su participación comunitaria y la han alejado de su liderazgo desde hace más de dos años:

Esos hombres [paramilitares] llegaron a la vereda y uno de ellos se enamoró de mi hija y se la quería llevar (...). Me tocó sacar valor y todo el mundo me decía que no fuera, pero yo salí y pasé el río y fui donde el comandante y le pregunté que por qué quería a mi hija y por qué la había mandado

a matar, y él me dijo que ella debía ser su mujer y yo le dije que sobre mi cadáver y que no la iba a mandar para ninguna parte (...). Mi sobrina, la prima de mi hija, se fue con uno de ellos y por eso no mataron a mi hija, porque el novio de ella le dijo al comandante que no la mataran (taller de Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

En otro caso, una mujer señalaba haber sido víctima de violencia sexual debido a su condición de liderazgo. Aunque actualmente ella continúa siendo líder de una organización de víctimas (logró que su hija saliera del país por medio de un programa de protección), esta experiencia, en muchas ocasiones, ha generado un proceso de repliegue de su participación y su liderazgo. Ella relataba cómo la violencia sexual se volvió un arma para intentar inhibir su participación. En su caso, un grupo de hombres paramilitares, tras haberla violado, le decían que:

Eso le pasa por ponerse de bocona y alborotar a la comunidad... siga así y va a ver que la matamos (taller de Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

No solo en regiones como Meta y Cesar es patente esta amenaza. En Bogotá, algunas de las mujeres participantes del taller manifestaban que el miedo y temor a los actores armados es un obstáculo para participar. Se referían específicamente a la presión que se ejercía sobre líderes comunitarios y sociales en algunas de las localidades donde ellas habitaban. De acuerdo con lo que señalaban, muchas personas que asumían esos liderazgos son amenazadas y asesinadas en sus comunidades, mientras la comunidad y las autoridades guardan silencio sobre estas situaciones. Lo que ocurría, según ellas:

Es que los matan porque los castigan por exigir los derechos de las gentes (taller de Bogotá, 10 al 12 de diciembre de 2012).

Las formas de intimidación de los liderazgos de las mujeres se constituían en un fuerte obstáculo para su participación en los espacios diseñados dentro de la Ley de Víctimas. Una de las funcionarias así lo señalaba:

La seguridad es uno [de los obstáculos], porque hay amenazas y hay hostigamientos (entrevista a funcionaria pública en Bogotá, 6 de noviembre de 2012).

Mientras que otra funcionaria declaraba que:

La [falta de] protección [era un inhibidor de la participación]. Pero lo más delicado es la visión que hay de la protección. O sea, es el asunto de que en Colombia no haya finalizado el conflicto. Y hay una visión de la protección policiva (...) venimos de unos años muy difíciles de negación del conflicto y creo que eso es un obstáculo terrible (entrevista a funcionaria pública en Bogotá, 6 de noviembre de 2012).

5. Barreras institucionales y organizativas

Por un lado, los obstáculos relacionados a las barreras institucionales se refieren a las dificultades presentes en la institucionalidad pública que inhiben la participación, tanto de los hombres como de las mujeres. Por otro lado, aluden a los obstáculos que tienen que ver con la experiencia y las capacidades de las servidoras y los servidores de la institucionalidad pública responsables de dar vida a la política pública configurada en la Ley de Víctimas.

Entre los primeros se encuentran los obstáculos derivados de la carencia de acciones que generen escenarios para la participación de las mujeres en igualdad de condiciones a las de los varones²⁰. A esto se suma la frecuente descoordinación institucional, la alta segmentación de los esfuerzos y la oferta institucional del Estado, así como las fallas en los sistemas de información y monitoreo de la participación.

Entre los segundos obstáculos, y en fuerte interdependencia con los anteriores, se encuentran la poca experiencia de las servidoras y los servidores de la institucionalidad pública para atender asuntos de derechos humanos y de víctimas, la alta circulación de las servidoras y los servidores encargados de la atención de estos temas, y el desconocimiento sobre las realidades y situaciones de las víctimas.

Esta sección analiza las dificultades de organización entre las víctimas y sus deficiencias organizativas en los procesos de participación y restitución de los derechos.

Por último, el acápite finaliza con el obstáculo relacionado con la desconfianza que tienen las mujeres frente a la institucionalidad pública. Esta falta de confianza se manifiesta en los reclamos por la ineficiencia de la atención del Estado y en la identificación de actores del Estado como unos de los responsables de su situación.

Obstáculos derivados de las barreras en la institucionalidad pública

El país ha avanzado en normatividad y legislación a favor de la participación de las mujeres; sin embargo persisten impedimentos institucionales que limitan su presencia en los espacios de discusión y toma de decisiones, relacionados con:

- a. La institucionalidad pública no ha suministrado mecanismos efectivos que incentiven equilibrios en las responsabilidades que cumplen las mujeres en el ámbito productivo, reproductivo y comunitario y transformen la división sexual del trabajo en la familia.

²⁰ El Protocolo de Participación Efectiva (en su artículo 26, “Composición de las mesas de participación municipales y distritales”) hace un esfuerzo por asegurar cierto nivel de paridad, al menos en algunas de las categorías en que se asigna más de un cupo (por ejemplo, víctimas de desplazamiento forzado, violencia sexual o de hechos victimizantes contra la vida y la libertad o la integridad física).

- b. Las menores oportunidades que brinda la institucionalidad a las mujeres para organizarse y participar en espacios de decisión.
- c. La débil oferta institucional para la formación política de las mujeres que contribuya a superar la inexperiencia y el desconocimiento de la práctica política.
- d. Los horarios de reuniones y la dinámica de la gestión pública que resulta inconveniente por la carencia de servicios sociales que libere a las mujeres de sus responsabilidades domésticas.

El proceso de reingeniería institucional que implica la Ley de Víctimas ha incluido un conjunto de instancias de participación, con el fin de propiciar una mayor correspondencia entre las demandas y problemas de las víctimas y las acciones y los planes y los programas del gobierno destinados a su atención y al restablecimiento del goce efectivo de sus derechos. Sin embargo, se puede observar un persistente déficit de mecanismos y acciones que permitan superar los obstáculos institucionales para la participación de las mujeres.

Además, las transformaciones institucionales introducidas en el marco de la Ley de Víctimas han generado un conjunto de obstáculos en el esquema institucional. Estos han terminado afectando la participación de las víctimas y en particular de las mujeres. Así, de acuerdo con un funcionario entrevistado, se han evidenciado:

Mensajes equivocados desde el punto de vista institucional. Mensajes en la identificación real de la función que cumple una entidad (...). Incluso en la misma entidad he observado hasta confusiones, porque si bien es cierto que el gobierno buscó con esto una nueva institucionalidad, que se redistribuyeran responsabilidades, nuevas entidades; también faltó pedagogía y la pedagogía se está dando es en el camino, en la confusión hasta tú poder entender realmente cuál es la función que cada entidad viene cumpliendo; así de claro (entrevista a funcionario público en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

En varios sentidos, desde las propias instituciones y las servidoras y los servidores públicos, el periodo desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 ha sido de aprendizaje “para todos; para los mismos funcionarios, para el mismo gobierno” (entrevista funcionario público en Valledupar, 17 de septiembre de 2012). De acuerdo con la mayoría de las servidoras y los servidores públicos, por ejemplo el hecho de haber tenido que aplazar las inscripciones de las mesas territoriales de víctimas, cuando la ley señaló que estas debían haberse instalado en los primeros noventa días, envió señales confusas sobre la capacidad misma del Estado y sus instituciones para adaptarse a las nuevas circunstancias. Así las cosas, un funcionario se preguntaba:

Entonces ¿cuál es el mensaje? El mensaje es que seguimos en el proceso de aprendizaje; que cada quien va avanzando, que cada quien va mirando a ver cómo terminamos de articularnos y que no se sigan presentando las complejidades y las dificultades que puedan existir (entrevista a funcionario público en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

Finalmente, es necesario señalar las fallas en los sistemas de información y monitoreo sobre la participación. Al indagar por estos entre las servidoras y los servidores públicos se advirtió una indiferencia por los mecanismos de registro, monitoreo y seguimiento. Además, se registró una ausencia casi total de procesos de construcción de indicadores que permitirían, entre otros aspectos:

- a. Medir el goce efectivo del derecho de las mujeres a participar en los centros de poder y de toma de decisiones.
- b. Caracterizar las modalidades de participación de las mujeres a lo largo de la implementación de la Ley 1448 de 2011.
- c. Determinar la permanencia de las mujeres en los espacios de participación contemplados en la ley.
- d. Analizar si la participación ha contribuido a elevar la calidad de las rutas de asistencia, atención y restitución.

Este aspecto resulta más preocupante si se tiene en cuenta que una parte considerable de los recursos ejecutados en la Ley de Víctimas ha estado destinada justamente a intentar mejorar la situación de la disponibilidad de información. Por ejemplo, los esfuerzos llevados a cabo por la Unidad para las Víctimas en el sentido de mejorar el registro único de víctimas que se ha realizado en el orden nacional todavía no se han transformado en logros concretos en el orden local. De hecho, solo en Meta pudieron establecerse unos intentos por realizar procesos de caracterización de la población víctima tanto en el ámbito departamental como en Villavicencio. Curiosamente, estas caracterizaciones fueron realizadas de modo independiente por la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio.

El esquema de participación y la débil coordinación institucional

Si bien la investigación no indagó si los obstáculos derivados del esquema de participación y de la débil coordinación institucional afectan de manera diferente a las mujeres que a los hombres, se incluyen no solo porque fueron enunciados tanto en los talleres como en las entrevistas, sino por las dificultades que representan para la población víctima y por supuesto para las mujeres víctimas. Para los entrevistados, la experiencia hasta la fecha ha dado cuenta de las debilidades en la coordinación interinstitucional tanto en el orden nacional como en el territorial. Para algunos servidores públicos entrevistados, parte del problema radicaba en que:

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) (...) ha trabajado de forma independiente, [mientras] nosotros sí hemos articulado con la Unidad que es a la que le compete el tema específico de víctimas (entrevista a funcionario público en Valledupar, 19 de septiembre de 2012).

Territorialmente ha habido muchos inconvenientes (...) hay muy buenas estrategias, hay muy buenos procedimientos que cuando los presentan son muy atractivos (...) son coherentes y pueden llevar a solucionar muchas cosas. El problema es que cuando se aplican no está pasando eso. Ha habido mucha desorganización, ha habido mucha falta de experiencia, quizás ese puede ser el motivo (entrevista a funcionario público en Valledupar, 1 de noviembre de 2012).

Con esa transición (...) la gran mayoría de la población vulnerable que ha sido víctima del conflicto armado, se ha confundido porque no logra percibir el alcance de ese cambio o de esa competencia (entrevista a funcionario público en Valledupar, 30 de octubre de 2012).

En todo caso estos problemas no dejan de tener matices. Así por ejemplo, en contraste, una de las víctimas frente a estos cambios señalaba:

Yo estoy feliz, con este cambio [en la institucionalidad de atención a las víctimas] y estoy feliz, porque es la primera vez que podemos participar, porque para nosotros anteriormente no había manera de participar (entrevista a mujer víctima en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

Una servidora pública en Villavicencio también destacaba que:

Los obstáculos [con el cambio institucional que implicó la Ley de Víctimas] se presentaron al comienzo del año [2012], porque veníamos, obviamente, de tener un equipo interinstitucional destinado a población en situación de desplazamiento. En el momento en que entra en vigencia la Ley 1448 que incluye a todas las demás víctimas de otros hechos, era necesario hacer (...) esa reingeniería, era necesario que las instituciones dispusieran de más personal o capacitaran a su personal no solo para la atención a población en desplazamiento sino a otras víctimas. Sin embargo, con el correr de los días [los obstáculos] se han ido solucionando (entrevista a funcionaria pública en Villavicencio, 1 de noviembre de 2012).

Otro de los obstáculos mencionados por las víctimas y las servidoras y los servidores entrevistados es la débil coordinación institucional entre las entidades encargadas de los programas que se desarrollan dentro del marco de la Ley de Víctimas. Cabe advertir que los niveles de coordinación institucional presentan diferencias en los distintos contextos. La situación varía de los ámbitos municipales a los departamentales y, a su vez, de estos al nacional.

Hecha esta salvedad, es necesario señalar que la descoordinación supera en mucho a la propia institucionalidad establecida en la Ley 1448 de 2011 y hace referencia, entre otros aspectos, a la falta de articulación entre las diferentes entidades del Estado. Los testimonios de las mujeres permiten observar la forma como el Estado, aun disponiendo de la información, no logra articularla en sus distintas entidades y niveles y termina revictimizando a las víctimas. Estas así se ven obligadas a dedicar más tiempo y recursos emocionales y económicos, para por ejemplo obtener información precisa que les permita conocer las rutas de atención, los mecanismos o las instancias para las denuncias.

Estos casos resultan más frecuentes a lo que se podría esperar y señalaban una falta de articulación entre las diferentes instituciones con competencia en la atención a las víctimas en el país. Una servidora pública de Villavicencio así lo reconocía:

El DPS [Departamento Administrativo para la Prosperidad Social] cogió y tiene varias unidades distintas, todas con autonomía entre ellas, no hay ningún tipo de coordinación. La comunicación pareciera que fuera, pues nula. El ICBF [Instituto Colombiano de Bienestar Familiar] por un lado, la Unidad de Restitución de Tierras por otro lado, la Uariv [Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas] por el otro lado y el DPS por otro lado (entrevista a funcionaria pública en Villavicencio, 1 de noviembre de 2012).

De igual forma la creación de muchos comités y espacios de participación dificulta la coordinación intersectorial para poder desarrollar un buen trabajo de atención a las víctimas. Según un funcionario de la Alcaldía de Villavicencio:

Esa difusión y ampliación de benditos comités por todo lado es un entorpecimiento a las labores, porque debería dictarse una ley que solamente estos comités y ¡pum! y no más y no ponerse a crear... cuanta ley sale crea un bendito comité y eso obstaculiza en últimas la aplicación de la misma política social (entrevista a funcionario público en Villavicencio, 30 de octubre de 2012).

De igual forma, se advierte una segmentación entre programas dirigidos a grupos poblacionales y los programas para la población víctima y para las mujeres víctimas. Esta división termina produciendo un esquema de competencia de difícil articulación. Algunos servidores anotaban:

Es que como nosotros nos encargamos de las víctimas [no de las mujeres víctimas], no tenemos información sobre las mujeres o mujeres víctimas tan específica (entrevista a funcionario público en Bogotá, 3 de diciembre de 2012).

Sé que a raíz de la nueva Ley de Víctimas existe un Comité de Justicia Transicional a nivel municipal y que existen varios subcomités, pero no los manejo yo. Yo manejo lo referente a la participación comunitaria de la mujer en general, no solamente víctima, sino como mujer, que lógicamente dentro de ellas se encuentran las víctimas (entrevista a funcionario público en Bogotá, 3 de diciembre de 2012).

Carencias en la calidad de atención a las mujeres víctimas

Algunos de los obstáculos institucionales son reforzados por condiciones que tienen que ver con la experiencia y la capacidad de las servidoras y los servidores de la institucionalidad pública, así como con la calidad en la atención a las víctimas. En la medida en que son estos los responsables de llevar a cabo los planes y programas diseñados técnicamente, la observación sobre sus condiciones e idoneidad permitió reconocer algunas fallas en el marco de la política de atención a las víctimas y de restitución de sus derechos.

Los resultados arrojados por la investigación permiten identificar tres obstáculos que se desprenden de la atención, las experiencias y las habilidades de las servidoras y los servidores públicos:

- a. El desconocimiento de los contextos de las víctimas y de sus situaciones particulares, debido en parte a la falta de experiencia de las personas encargadas de la atención. A esto se suman los estereotipos acerca de quién se considera víctima del conflicto armado.
- b. La deficiente calidad de la atención a las víctimas, lo que además se explica por los débiles procesos de entrenamiento que potencien habilidades y capacidades en los responsables de la atención.
- c. La falta de orientación a las víctimas por parte de las servidoras y los servidores públicos y que muchas veces proviene del desconocimiento que ellos tienen sobre la ley y las rutas de atención.

Los obstáculos derivados de la calidad de la atención a las víctimas se relacionan con la falta del reconocimiento adecuado a las mujeres como víctimas de una multiplicidad de hechos violatorios de sus derechos. A lo sumo se les reconoce como víctimas del desplazamiento o de la violencia sexual. De manera adicional, la autopercepción de las mujeres como sujetos carentes de derechos que reclaman para otros y por otros, junto a la persistencia de imaginarios sociales e individuales reproducen una visión estereotipada de ellas, confinadas al ámbito privado, circunscritas a su papel de madres y cuidadoras, y limitadas en el ejercicio de su ciudadanía y el goce de su autonomía.

Desconocimiento de las realidades de las víctimas

La investigación evidenció el desconocimiento que tienen los responsables de la atención y la restitución de derechos de los contextos y situación de las víctimas. No conocen las circunstancias de las mujeres víctimas en un contexto de violencia social y política, ni de otras formas de violencia. Asimismo, manifestaron una falta de comprensión de cómo las situaciones de violencia vulneran no solo la integridad personal de las mujeres víctimas sino también su autonomía corporal, afectiva y sexual.

Este desconocimiento sobre las situaciones por las que atraviesan o han debido atravesar determina en muchas ocasiones la forma cómo las servidoras y los servidores públicos atienden a sus demandas y reclamos, e incluso constituye un obstáculo en la difusión de la información relevante para ellas. Así lo revela el relato de una mujer víctima quien había perdido a su hermano y finalmente, tras una larga búsqueda, lo encontró:

Cuando yo fui a Medicina Legal por los restos de mi hermano, porque el fiscal, el doctor Mantilla, me pareció muy arrogante, porque yo psicológicamente estaba muy mal (...). Voy a Medicina Legal y me dice la señora Rocío, (que como mujer también me pareció tristísimo) que: “recuérdalo como él era y no como quedó”... o sea, qué palabra es esa de una mujer a otra mujer (...) ¿Cómo lo volvieron a él, qué le hicieron? Doña Rocío, con las palabras tuyas yo ahora quiero saber cómo quedó. A mí no me importa si él está en pedazos, yo quiero verlo. Mire, cuando a uno se le muere alguien usted lo puede tocar y ya sabe que está muerto, pero cuando alguien se desaparece, ni una llamada en muchos años, tú tienes una esperanza de que está vivo y de que ese no puede ser, que ese no es, uno tiene esa esperanza, no me la mate (taller de Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Para algunas de las mujeres, la falta de conocimiento de sus entornos y del impacto de los hechos violentos de sus derechos por parte de las servidoras y los servidores públicos lleva a que “las subvaloren y las maltraten de modo consciente e inconsciente” (entrevista a funcionaria pública en Villavicencio, 29 de octubre de 2012).

Muchas de ellas señalan que en la mayoría de instituciones encuentran personas que no cuentan ni con el entrenamiento ni con la sensibilidad necesaria para realizar este tipo de atención. Algunos de las servidoras y los servidores están constreñidos por el deber que les impone la lógica de los trámites administrativos y se ocupan más de ellos que de conocer las historias que se tejen en el conjunto de escenarios de victimización de las mujeres.

La atención a víctimas requiere entrenamiento que desarrolle la capacidad para leer contextos. Esto contribuiría a darle un mayor compromiso al trabajo realizado por las servidoras y los servidores públicos, potenciaría habilidades para escuchar y comprender el dolor de la víctima, sea mujer o varón. Con frecuencia, el hecho de no poder leer o tener la capacidad de ver en los datos las historias de las víctimas se constituye en un inconveniente que privilegia la técnica sobre la experiencia y el dolor humano. Así que como consecuencia de este desconocimiento, con frecuencia los diagnósticos no revelan las necesidades de las víctimas.

De esta forma se ha impuesto una lógica en la que las servidoras y los servidores públicos, amparados en el conocimiento técnico, intentan construir una política pública que se cree opera sin sesgos, mientras las víctimas desde los procesos organizativos y la participación tienen poca incidencia en la definición de la agenda.

Sin embargo, quizás lo más importante de este obstáculo es que detrás de esa incapacidad de entender los contextos y las situaciones de las víctimas se esconde una tendencia generalizada a subvalorar sus aportes y a imponer, a partir de criterios técnicos, prioridades de la agenda que probablemente no corresponden con las verdaderas necesidades de estas. Una de las víctimas señalaba:

Porque no se tiene claridad de que uno necesita más el apoyo psicosocial que... Mira algo que a mí todavía no me ha podido pasar y todavía nadie me ha ayudado... Cuando yo inicié en esto de víctimas, yo no me podía parar a hablar con nadie (taller de Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Para que exista una posibilidad real de transformar las realidades de desprotección y violación de derechos, las servidoras y los servidores públicos deben trascender visiones descontextualizadas y respuestas que se reduzcan a hechos y victimizaciones concretas y aisladas. Lo anterior contribuiría a comprender y desarrollar acciones pertinentes a la situación de violaciones a los derechos de las mujeres.

Calidad de la atención a las víctimas

La investigación afirma que uno de los mayores obstáculos que las mujeres dicen tener para acceder a los mecanismos de participación en la Ley de Víctimas es el no reconocimiento de ellas como sujeto de derecho y político válido. Lo anterior se evidencia en las deficiencias en la atención y la asesoría de la institucionalidad pública que atiende sus reclamos. Las mujeres señalan que las servidoras y los servidores públicos no explican los procedimientos como tampoco informan sobre las rutas de atención. Por estas razones, algunas de las mujeres se sienten maltratadas:

Uno sale muy mal de esas oficinas porque allá lo humillan a uno y lo hacen sentir poquita cosa (taller de Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Este aspecto se podría deber a la alta circulación de las servidoras y los servidores que les impide aumentar la experiencia y desarrollar sus habilidades en trato con la población víctima. Como ha sido reconocido por parte del Gobierno nacional²¹, este flujo de personal ha constituido un problema. El Gobierno invierte importantes recursos para la capacitación de servidoras y servidores públicos con el fin de garantizar la inclusión del enfoque de derechos humanos de las mujeres en sus protocolos de atención. Este dinero corre el riesgo de ser desperdiciado, porque el personal tiene periodos muy cortos de acoplamiento y rápidamente pasa a otras dependencias, muchas veces respondiendo a lógicas burocráticas clientelistas.

En todo caso es necesario señalar que de acuerdo con algunas de las personas entrevistadas, este asunto ha empezado a ser corregido. Una directora de la Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada (UAO)²² afirmaba que:

La capacitación del personal es importantísima porque el trabajo con las víctimas es muy especial, no es lo mismo la atención (y ese es el ejemplo que yo le pongo a los funcionarios que están bajo mi responsabilidad), no es lo mismo la atención en un punto de Movistar que la atención a las víctimas, porque ellas traen una problemática, traen una serie de situaciones que les ha afectado su ser, su interior, su capacidad de poder hacer parte de la sociedad sin ser juzgadas, sin ser aisladas... ya tuvieron que dejar todo (entrevista a funcionaria pública, Villavicencio, 1 de noviembre de 2012).

A pesar de esto, es muy común que las víctimas denuncien malos tratos y humillaciones por parte de las personas encargadas de atenderlas en las instituciones públicas. Algunos de los testimonios de las mujeres participantes de los talleres, señalaban:

Es que allá nadie nos ayuda, porque nos ven pobres y sucios, a mi mamá la mandaron para Santander y allá nadie la cuida, pero no tenemos plata para ir por ella; es que el gobierno no mira para las víctimas, no existimos, para ellos somos menos que un animal (testimonio de mujer indígena en el taller de Valledupar, 20 al 22 de septiembre de 2012).

Eso es terrible. Las personas que nos han puesto para que nos atiendan no tienen calidad humana, ni siquiera un curso de atención a la gente, eso sí es gravísimo, también es terrible (...). La atención hacia nosotras las víctimas está tenaz... ¿Sabes qué deberían hacer? Como podemos decirles a ellos qué nos molesta la atención que nos dan y así lo podríamos hacer todos mejor (taller de Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

21 SNARIV, *Informe de avance en el cumplimiento de los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*, 75.

22 Estas unidades pasaron a ser los Puntos de Atención a Víctimas en el nuevo modelo de atención. Es necesario señalar, en todo caso, que para el momento de la realización del trabajo de campo, la servidora pública entrevistada se desempeñaba como directora de la UAO.

Sumado a lo anterior, la atención que prestan algunos de las servidoras y los servidores públicos aparece mediada porque no las reconocen como víctimas de una multiplicidad de hechos violatorios de sus derechos. Además, persisten imaginarios sociales e individuales que recrean y reproducen una visión de las mujeres solo en el espacio doméstico, carentes de autonomía, donde son solamente las madres, esposas o hermanas de las víctimas masculinas. Esta visión conlleva a una mirada donde solo es en el cumplimiento de esos papeles que las mujeres son vistas como víctimas. Una de ellas relataba su experiencia con un servidor público:

“Me dijo que yo no parecía desplazada”. Otra planteaba que “nos dicen que aquí vienen todas a decir que son desplazadas y cómo va a saber uno que es verdad” (taller de Bogotá, 10 al 12 de diciembre de 2012).

Incluso uno de los servidores entrevistados señalaba que lo primero que se debía hacer antes de la atención, era:

Identificar muy bien al grupo y censarlos muy bien. Porque esto sucede o puede suceder mucho, como en algunas ocasiones sucede con el tema de vivienda: que nos aparecen víctimas y desplazados que no son (entrevista a funcionario público en Bogotá, 3 de diciembre de 2012).

Sin embargo, también varias servidoras y servidores públicos (en especial los que recién se incorporaron a sus cargos) han detectado la necesidad de insistir en mejorar el trato y los protocolos de atención para la población víctima. Uno de los entrevistados para esta investigación, comentaba:

Además de los trámites a los que se someten a los usuarios para realizar alguna que otra diligencia en las entidades de orden municipal, yo pensaría que falta un poco más de diligencia y de voluntad política para que no se le pueda entablar más trabas a la comunidad y no se le pueda dilatar la pretensión que está solicitando... en el sentido de que si la población vulnerable requiere de una necesidad y si es viable conceder esa pretensión, sí sería bueno que por parte de las entidades no se les dilate la satisfacción de esa pretensión (entrevista a funcionario público en Villavicencio, 30 de octubre de 2012).

Otra funcionaria de alto nivel insistía en lo mismo, pero ampliaba el impacto de estas actitudes:

No te puedo negar que hace falta, no solo para las víctimas sino para la gente del común, que los funcionarios tengamos ese sentido de lo humano, porque somos servidores públicos y estamos para eso. En el momento en que un servidor público entienda que cada personita que viene es un cliente y es a ese cliente al que se le debe el hecho de estar sentado ahí o tener el puestico, eso cambiaría sin necesidad de que seas víctima. Entonces sí hace falta un poquitico como de conciencia (entrevista a funcionaria pública de alto nivel en Villavicencio, 30 de octubre de 2012).

Débiles procesos de orientación a las víctimas

Un tercer obstáculo tiene que ver con las deficiencias en los procesos de orientación a las víctimas. Las mujeres víctimas que participaron en esta investigación han señalado un panorama poco halagüeño. Aunque a primera vista este obstáculo parezca similar a las barreras anteriormente analizadas, relacionadas con el desconocimiento que existe entre muchas mujeres de los derechos y las leyes que las amparan es importante distinguir entre los dos. Mientras el primero se deriva del desconocimiento como resultado de un orden social patriarcal que presiona a las mujeres -tanto de forma explícita como implícita- a relegar el proceso de aprendizaje y participación a favor de cumplir con su papel tradicional en la esfera privada; el

presente obstáculo está explícitamente relacionado con la responsabilidad del Estado, consagrada dentro de la Ley de Víctimas, de garantizar el acceso oportuno y completo a toda la información necesaria para el goce efectivo del derecho a la participación.

Frente a la voluntad política existente en las instituciones respecto a socializar la Ley 1448 de 2011, hay dos posiciones por parte de las víctimas. Por un lado, están aquellas mujeres que señalan que las entidades encargadas de divulgar la ley no lo hacen o lo cumplen con un alcance limitado y por esta razón ellas no conocían los procesos ni las mecánicas. Otras, por el contrario, manifiestan que los trámites de divulgación y de capacitación sí se han realizado, pero que las metodologías que utilizan no son idóneas para que las comunidades (con todas las características que estas presentan) las comprendan. Por esta razón, según las víctimas del estudio, ellas no participan de las capacitaciones, o bien cuando asisten se duermen o simplemente no prestan atención.

De igual manera, las mujeres coinciden en afirmar que la falta de información por parte del gobierno sobre la Ley de Víctimas es uno de los obstáculos que más afecta la participación. En consecuencia, la mayoría hasta hace poco hizo sus declaraciones e inició las rutas de atención. Es importante precisar que la investigación no indagó acerca de cómo esta dificultad es mayor o diferente para las mujeres que para los varones.

Ante las denuncias de las mujeres, algunas servidoras y servidores argumentaban:

Nuestra función es gestionarles, facilitarles, orientarlos; pero al final quién tiene que decidir son ellos. Ese es más o menos el manejo que venimos dándole. Pero, previo a eso, también los hemos orientado y les hemos informado en qué consiste un poco la ley. Les hemos hablado sobre los componentes, como: la creación del programa de atención psicosocial, que así lo señala la ley, la implementación de un programa de indemnizaciones administrativas tal y como está señalado, el tema de las restitución de tierras y la reparación simbólica (entrevista a funcionario público en Valledupar, 12 de septiembre de 2012).

Lo cierto es que para muchas mujeres víctimas, la ausencia de información que les permitan orientar su acción constituye -en el marco de sus complicadas situaciones- una traba para el ejercicio de la participación y poder exigir sus derechos. La falta de información y conocimiento de las normativas son de acuerdo con lo señalado por las mujeres, elementos determinantes que les impiden el reclamo de sus derechos. Una de las víctimas, expresó:

Las dos personas que elegimos [como representantes de las Mesas Transitorias de Víctimas] no saben ni siquiera cuál es la función del Comité de Justicia Transicional. Les dijimos [a las instituciones responsables] que necesitábamos para ellos una capacitación (...). Yo estoy observando que no aterriza la ley en la necesidad de la gente (entrevista con mujer víctima en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

De igual forma, otra de las mujeres denunciaba la falta de orientación por parte de las servidoras y los servidores públicos:

Nadie le dice a uno qué hacer, nadie le dice a uno “la vamos a acompañar, vamos a ir con usted”, o “le vamos a ayudar a presentar la demanda, no se vaya por allá” (entrevista con mujer víctima en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

Frente a esto, el reclamo mayor de las mujeres víctimas en esta investigación –quienes tienen mayores dificultades para el acceso a la orientación institucional– es que se escuchen y reconozcan las necesidades de las víctimas. Resulta muy frecuente que ante las consultas de las mujeres víctimas, las servidoras y los servidores públicos se conviertan en una barrera adicional para ellas.

Dificultad en la organización y deficiencias organizativas

Las dificultades de las mujeres para organizarse y potenciar políticamente sus organizaciones se relacionan con la reciente historia de su participación política. Solo a partir de 1957 las mujeres en Colombia ejercen el derecho a elegir y ser elegidas. Este déficit histórico de participación, representación y organización tiene implicaciones para que estas, en su situación de víctimas, den cumplimiento a una de las condiciones establecidas por la Ley 1448 de 2011, que exige que las víctimas estén organizadas para formar parte de las mesas de participación.

En especial, se observa en las organizaciones de víctimas (sean estas mixtas o de mujeres) una dificultad para construir un discurso colectivo que les permita, con sus diferencias, concebirse como aliadas en la búsqueda de un objetivo común. Como consecuencia de esto, ha emergido una lógica de participación particularista que llega a extremos de individualismo impidiendo no solo el avance de las dinámicas colectivas, sino poniendo en duda incluso la legitimidad de los procesos de participación representativa y minando la confianza colectiva que debe preceder a todo ejercicio de organización. Al respecto algunas mujeres señalaban:

Si tú estás trabajando bien por defendernos a nosotras, las víctimas, no te tiene que dar miedo porque yo llegue. Porque si ya ellos están prevenidos es por algo (...) (entrevista con mujer víctima en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

Otra falencia es que nos dividieron. A las víctimas nos dividieron. Aquí están los desplazados y aquí a este otro lado están las demás víctimas. Las personas que somos víctimas por un homicidio no estamos como los desplazados (...) no hay un proceso de víctimas con equidad (entrevista con mujer víctima en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

Además de la división de las víctimas, las mujeres afrontan en las organizaciones de carácter mixto las condiciones de participación que se desprenden de las visiones estereotipadas que las llevan a asumir, a pesar de su número, un carácter subalterno. Al analizar los problemas que viven al interior de las organizaciones mixtas, las mujeres señalan comportamientos autoritarios y clientelistas de los líderes varones y develan las estigmatizaciones de las que son objeto. De lo anterior se deriva la necesidad de conformar sus propias organizaciones.

En ese sentido, aunque reflexionan acerca de la necesidad de que existan más organizaciones de mujeres en las cuales ellas puedan dirigir y hacer sus propuestas, también son conscientes de las dificultades que tiene el actuar colectivamente en pro de un mismo fin. Aducen que la falta de comunicación, compromiso, y decisión de organización sigue siendo un obstáculo para que las organizaciones de mujeres se consoliden o se mantengan. Además, señalan que el desconocimiento de sus derechos y de las leyes que las amparan las ponen a discutir y a desunirse en sus organizaciones, sean estas mixtas o de mujeres:

Siempre nos estamos dañando las unas a las otras con los chismes y con las críticas a las líderes o a las mujeres que asumen liderazgos (entrevista con mujer víctima en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

Si nosotros nos paramos al frente, y vamos a decir cosas que no son y nos ponemos a pelear con el gobierno, eso va a quedar con la incidencia ahí. En lugar de aprovechar los espacios [las organizaciones] se la pasan es peleando, entonces no avanzamos (...). Por ejemplo, hay un evento de derechos humanos, entonces salen con que a los desplazados les falta cualquier cosa y se ponen a discutir y no aprovechan los espacios de participación (entrevista con mujer víctima en Valledupar, 17 de septiembre de 2012).

La desconfianza de las mujeres en las instituciones públicas

Uno de los obstáculos más importantes que inhiben la participación de las mujeres víctimas es la desconfianza que tienen frente a la institucionalidad pública. Esta tiene dos expresiones, cada una relacionada con aspectos específicos de la interacción entre las mujeres víctimas y el Estado. En cierto sentido, las dos representan dos caras del complejo desarrollo del conflicto y de la acción del Estado.

La primera es el reclamo de las mujeres víctimas por la ineficacia, la debilidad y la ineficiencia de la atención del Estado. Según ellas, no hay un auténtico interés y una voluntad política para atender sus problemas por parte del Estado:

El gobierno no ayuda las víctimas sino que las pone a caminar de un lado a otro para que nos cansemos y no digamos nada más (taller de Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Otra señalaba de igual forma que:

Uno va a pedir la ayuda humanitaria y siempre le dicen que espere, que desde Bogotá no han mandado nada (taller de Villavicencio, 21 al 23 de octubre de 2012).

Otras relatan en sus denuncias las desapariciones de sus hijos e hijas y la actitud negligente de las instituciones ante sus dramas.

La segunda tiene que ver con la identificación del Estado como uno de los responsables de su situación, y la de sus servidoras y servidores como cómplices de las violaciones de sus derechos. Es significativo que las mujeres en sus narraciones, intervenciones y análisis responsabilizan a las entidades públicas de su situación. Muchas de ellas describieron las relaciones de jefes de policía con los paramilitares en sus zonas, y aseguraron de que a pesar de que la Fuerza Pública sabía que habría tomas o controles armados, hacía caso omiso.

Algunas de las mujeres participantes en los talleres y entrevistadas afirmaron que, en sus pueblos, el alcalde y el personero “no sirven para nada”. Lo anterior porque están a favor de los grupos delincuenciales o bien para salvar sus vidas y las de sus familias. Por esto, consideran que la impunidad se presenta en casi todos los casos. Algunas de las mujeres señalan que ellas no denunciaron los crímenes cometidos contra ellas por miedo y por considerar que era inútil ese canal, mientras otras opinan que las entidades no investigan ni informan a las mujeres cómo va el proceso.

Nosotros éramos conscientes de que no se le podía... no podía uno llegar al ejército, llegar a la policía ni a ninguna de las instituciones, porque la institucionalidad del Cesar, yo digo que en el país, fue una de las más permeadas con el tema de las autodefensas [...] el problema es que llegar uno ahí a denunciar, al ejército o a la policía, eso es peor porque entonces toda esa información se la transmiten a 39 [líder paramilitar]. 39 había sido oficial del ejército, creo que había sido mayor. Era un hombre que tenía mucha influencia [...] No se podía confiar en la Fiscalía, no podíamos confiar en el

gobernador ni en el gobierno departamental. Del gobierno departamental para abajo, ni los alcaldes. Ninguno, todos, toda la institucionalidad: el Incoder [Instituto Colombiano de Desarrollo Rural], el ICBF, el hospital, todo estaba permeado por las autodefensas aquí en Cesar, no había confianza en ninguno (taller en Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Para muchas de las víctimas es contradictorio que sean justamente los cómplices de los victimarios quienes estén a cargo de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Una de ellas señalaba que muchos de los que tenían vínculos con el paramilitarismo:

Son los mismos funcionarios que están atendiendo el tema de víctimas, eso genera una desconfianza muy tremenda. Ver a veces uno al ejército o a la policía eso también causa mucho miedo... porque no sabe uno... como en aquel tiempo no podía uno decirle nada a un oficial de la policía porque enseguida lo sabía 38 e inmediatamente lo sabía 39 (taller en Valledupar, 17 al 19 de septiembre de 2012).

Los testimonios antes descritos permiten deducir que existe desconfianza de las víctimas en las instituciones por los vínculos de agentes del Estado con actores armados del conflicto armado. Por tanto se deben transformar prácticas y visiones de las personas responsables de la asistencia, la atención y la restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Resulta necesario que las personas de la institucionalidad pública puedan recuperar y reconstruir una confianza que tenga la capacidad de ver, sentir y captar los entornos de las mujeres víctimas, que trascienda el discurso teórico. Una confianza que rechace todas las violencias, especialmente las violencias contra la intimidad, porque la confianza se construye y reconstruye a partir de un espacio de respeto y cuidado mutuos, de reconocimiento y compromiso. Construir y reconstruir la confianza luego de experiencias de abuso de poder y de violencia es un camino posible y necesario para avanzar en la implementación no solo de los mecanismos de participación sino también en la reparación transformadora para las víctimas mujeres.

6. Conclusiones

Las conclusiones presentadas a continuación se basan en los resultados arrojados por la investigación en lo referente a la participación de las mujeres en los mecanismos contemplados en la Ley de Víctimas. Cabe mencionar que las realidades que ellas enfrentan en el contexto del conflicto armado en las regiones y las vivencias narradas por las mujeres durante el desarrollo de los talleres en las tres ciudades (Valledupar, Villavicencio y Bogotá), reflejan un contínuum de las violencias en su contra, las situaciones de subordinación y opresión, las amenazas y hostigamientos por parte de los actores armados y la carencia de recursos económicos para tener una vida digna.

Es importante precisar que si bien la investigación no investigó como los obstáculos institucionales para la participación afectan de manera diferente las mujeres y hombres víctimas, los hallazgos de la investigación apuntan a que estos obstáculos adquieren mayor relevancia para las mujeres. Lo anterior se debe en parte a que no se reconoce su estatus como actores activos de pactos políticos y ciudadanos, no se identifican las relaciones de opresión y subordinación y no se repiensa la democracia para que se incluya efectivamente el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Por tanto, no basta con incluir una participación estrictamente paritaria en los espacios de participación, sino es fundamental que estas acciones vayan acompañadas de medidas que transformen prejuicios, valoraciones e imaginarios tanto en lo individual -entre varones y mujeres- como en lo institucional y en la sociedad.

Las conclusiones más significativas se refieren a:

Participación limitada a su dimensión formal

- Las mujeres no tienen información cualificada acerca de los mecanismos de participación contemplados en la normatividad vigente que protege sus derechos.
- La participación es concebida en su mayoría, por las mujeres y por las servidoras y los servidores de la institucionalidad pública como: (a) un requisito necesario pero que no reporta ganancias dado que nada cambia con participar; (b) una formalidad legal que se debe llenar para acceder a ciertos servicios, y que se agota en los procedimientos y en la forma, y (c) un proceso restringido a corto plazo y sin posibilidad de transformar las situaciones de las víctimas. Estas visiones se derivan de que muchos de los procesos participativos no hayan logrado modificar sustancialmente la vida de las mujeres.
- Existe una dificultad entre las mujeres víctimas para organizarse y superar las fragmentaciones derivadas de las distinciones entre las víctimas, las diferencias en las metas y los objetivos de sus organizaciones y una visión individualista de la participación.

Condiciones socioeconómicas de las mujeres víctimas

- Aunque no resulta determinante ni unívoco el hecho de no contar con medios materiales inhibe siempre la participación de las mujeres, sí existe una relación entre la posesión de ciertos medios materiales y la disposición y las condiciones para participar en procesos colectivos.
- La situación de las mujeres víctimas que participaron en los talleres y que fueron entrevistadas es altamente deficitaria en vivienda, servicios públicos, salud, educación, ingesta alimentaria, servicios sociales para el cuidado de sus hijas e hijos menores, y para la inserción en el mercado laboral que les permita generar un salario que les garantice un vida digna a ellas y su núcleo familiar.

Conflicto armado y violencias contra las mujeres

- La persistencia del conflicto y la presencia de los actores armados en sus regiones y los impactos que esto genera en su familia, su entorno social y comunitario es uno de los obstáculos más significativos para inhibir la participación de las mujeres.
- Las amenazas, la intimidación, los hostigamientos, la persecución, el desplazamiento forzado, los asesinatos y la violencia sexual persisten en contra de mujeres líderes y pobladoras en los municipios seleccionados para la realización de la investigación.
- Los planes y los mecanismos de protección brindados por el Estado a las mujeres no son suficientes y no les garantiza su seguridad ni la de sus familias.

Desconfianza de las mujeres víctimas en las instituciones públicas

- La falta de voluntad política y la débil y a veces ineficaz respuesta estatal para atender a las mujeres víctimas y crear mecanismos ágiles que tengan en cuenta su condición de víctimas produce desconfianza en la institucionalidad.
- Las mujeres víctimas identifican el Estado como uno de los responsables de su situación de desventajas e injusticias, y a algunos funcionarios de la institucionalidad pública como cómplices de los actores armados que tienen presencia en los municipios seleccionados para la investigación.
- Según las mujeres víctimas, algunas servidoras y servidores de la institucionalidad pública muestran desinterés para llevar a cabo procesos de investigación ágiles y oportunos que sancionen a los perpetradores de los hechos violatorios de los derechos de las mujeres.

Falta de una oferta de atención y reparación institucional diferenciada

- Existe un desconocimiento de los entornos sociopolíticos de las mujeres víctimas y de los derechos que las protegen, de los mecanismos de participación existentes y de las responsabilidades que como servidoras y servidores tienen en el desarrollo de la Ley de Víctimas. Esto incide en las valoraciones culturales y sociales que tienen las personas encargadas de dar atención a las mujeres. Lo anterior repercute en una visión limitada de los derechos de las víctimas o en la naturalización de los hechos violatorios de sus derechos.

- La participación de las mujeres es afectada por la no tramitación asertiva de sus duelos producidos por hechos de violencia.
- Las instituciones responsables de la implementación de los espacios y mecanismos de participación contenidos en la Ley de Víctimas no tienen en cuenta los obstáculos prácticos y estructurales para la participación de las mujeres víctimas.
- Las mujeres necesitan contar con una oferta de servicios sociales que les permita conciliar sus papeles como cabeza de familia y líderes. Lo anterior redundaría en un ejercicio más comprometido y acorde con las necesidades de las mujeres y ayudaría a cumplir el objetivo de la política pública de atención a las víctimas.
- Persisten fallas en los sistemas de información y monitoreo de la participación. La investigación demostró indiferencia por los mecanismos de registro de monitoreo y seguimiento entre las servidoras y los servidores y se advierte una ausencia casi total de procesos de construcción de indicadores. Este aspecto resulta más preocupante si se tiene en cuenta que una parte considerable de los recursos ejecutados en la Ley de Víctimas ha estado destinada justamente a intentar mejorar la situación de la disponibilidad de información.

Desconocimiento de sus derechos por parte de las mujeres víctimas

- La construcción de la idea de lo femenino y de la subjetividad de las mujeres, que se asienta en símbolos y valoraciones en los cuales se les reserva un lugar fundamentalmente en la vida doméstica, les inhibe su condición política y el reconocimiento de sus derechos, constituyéndose estas realidades en auto-barreras para su participación.
- Los débiles procesos de formación ciudadana dirigidos a las mujeres y la carencia de estrategias masivas de información acerca de sus derechos se constituyen para algunas mujeres en importantes barreras para su participación.
- Al desconocimiento de los derechos que amparan a las mujeres, se suma en las mujeres víctimas el de las leyes y procedimientos normativos y políticos que las amparan.

No reconocimiento de los derechos de las mujeres víctimas por parte de las servidoras y los servidores públicos

- La atención y la orientación que brindan algunas servidoras y servidores públicos a las mujeres víctimas se ve mediada por prejuicios y valoraciones que les niegan a las mujeres su estatus de ciudadanas con plenos derechos.

7. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones buscan contribuir a superar los obstáculos que impiden la participación de las mujeres en los mecanismos establecidos por la Ley de Víctimas.

Mecanismos de participación

- **A la Unidad para las Víctimas:** facilitar a las mujeres víctimas, representantes en las mesas, reuniones preparatorias previas al plenario de la mesa y a los grupos temáticos de las mesas de participación nacional, departamental y municipal. Este proceso de preparación deberá incluir jornadas de trabajo con las mujeres víctimas para garantizar que conozcan los aspectos relevantes de la ley y asistirles en la preparación de sus propuestas e intervenciones.
- **A la Subdirección de Participación y el Grupo de Género de la Unidad para las Víctimas:** en discusión y concertación con las mujeres víctimas y sus organizaciones y con los grupos de mujeres que las acompañan, diseñar y ejecutar un programa para incentivar la participación de las mujeres. El programa deberá tener en cuenta las diferencias regionales y étnicas y, adicionalmente, las dinámicas específicas en las regiones en relación al ejercicio del derecho a la participación y la relación e interacción entre víctimas e instituciones públicas.
- **A la Secretaría Técnica de las Mesas:** registrar y tomar especial nota de las propuestas que las mujeres presenten en las mesas y en los plenarios. Las metodologías y los instrumentos diseñados por la Unidad para las Víctimas para este fin deberán incluir los medios para destacar las propuestas presentadas por las mujeres víctimas para que no se invisibilicen entre las otras propuestas.

Respuesta de la institucionalidad pública

- **A la Unidad para las Víctimas:**
 - Construir una línea de base de las condiciones socioeconómicas de las mujeres víctimas que permita medir el avance y futuro impacto de las medidas de atención y reparación. Para esto, mejorar, ajustar y actualizar los sistemas de registro e información en cuanto a: datos desagregados por edad y etnia, e indicadores que recopilan información del contexto de las mujeres, aspectos socioeconómicos y culturales y los papeles que desempeñan las mujeres y los varones.

- Diseñar estrategias para minimizar los obstáculos²³ derivados de las condiciones socioeconómicas desfavorables de las mujeres víctimas para su participación activa en las distintas instancias previstas por la Ley 1448 de 2011.
- Diseñar y ejecutar un programa de capacitación en los derechos de las mujeres y enfoque diferencial con el fin de que se incorporen estos conceptos en la orientación y atención a las mujeres víctimas. Se deberá hacer énfasis en la promoción de los mecanismos de participación que establece la ley, para que las servidoras y los servidores públicos puedan desempeñar un papel protagónico en incentivar la participación informada de las mujeres víctimas. Dicho programa debe incluir la sensibilización en cuanto a las circunstancias especiales de las mujeres víctimas, y en particular a la violencia sexual y las necesidades específicas que pueden tener las víctimas de este tipo de violencia, con el fin de mejorar la atención que se les da. Este programa se puede incorporar como un módulo en los programas de capacitación permanente dirigidos a los enlaces de reparación, las servidoras y los servidores de la Unidad para las Víctimas, de la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, entre otros.
- **Al Grupo de Género de la Unidad para las Víctimas:** elaborar diagnósticos regionales participativos sobre las dinámicas regionales, la cultura de organización y participación de las mujeres, con el fin de diseñar estrategias diferenciadas que respondan a las realidades de las mujeres en cada región.

Condiciones de seguridad de las mujeres víctimas para la participación

- **A la Unidad para las Víctimas** (como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), **el Ministerio del Interior** (responsable del Programa Nacional de Protección) y **los Comités Regionales de Justicia Transicional** (responsable de los niveles municipales y departamentales):
 - Diseñar e implementar medidas eficaces de protección individual y colectiva para mujeres víctimas amenazadas, incluyendo asesorías, refugio, apoyo psicosocial y rehabilitación, en los casos en que ello sea necesario, y establecer medidas de protección especiales para las mujeres víctimas de crímenes del Estado que garanticen su seguridad como víctimas y sus derechos, como mujeres, a la verdad, la justicia y la reparación.
 - Hacer seguimiento permanente a las políticas de protección para las mujeres víctimas, en especial aquellas que por su carácter de líderes de los procesos organizativos adquieren mayor visibilidad y, por ende, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad a ser sometidas a amenazas contra sus vidas, su integridad sexual y su autonomía.
 - Fortalecer la respuesta oportuna y eficaz de las entidades estatales en casos de amenazas u otros riesgos en contra de las mujeres víctimas.
 - Asegurar que las medidas de protección a las necesidades de las mujeres víctimas atiendan a sus contextos, sus prácticas y saberes, y sus niveles de riesgo, previendo que estas medidas no contribuyan a su revictimización.

23 Entre estos obstáculos se encuentran: el costo de transporte, la falta de cuidado de niños, la tendencia que los hombres reciben más atención en los espacios públicos, limitaciones en cuanto a las habilidades de lectura y escritura, entre otros, que son derivados de la falta de oportunidades de empleo, las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres, la división sexual del trabajo en el hogar y los bajos niveles de educación formal de las mujeres víctimas.

- **A los Comités Municipales y Departamentales de Justicia Transicional:** asegurar que los planes de prevención y protección contengan un capítulo especial de medidas de protección y prevención para las mujeres líderes, defensoras de derechos humanos y para las mujeres víctimas miembros de las mesas de participación.
- **A la Defensoría del Pueblo y la Unidad para las Víctimas:** diseñar e implementar una estrategia de amplia difusión dirigida a las mujeres víctimas acerca de sus derechos y de los contenidos de la Ley de Víctimas. Se deberá hacer énfasis en los contenidos de la ley que hacen referencia específica al enfoque diferencial y a los mecanismos de participación. Para llegar a las mujeres víctimas organizadas se recomienda establecer alianzas con las organizaciones de mujeres víctimas y con las organizaciones mixtas de víctimas. Para llegar a las no organizadas se recomienda fortalecer las capacidades de los personeros municipales para que ellos difundan la información de los derechos de las víctimas y los contenidos de la Ley 1448 de 2011.

Bibliografía consultada y de referencia

- Amado Melo, Yanet et al., “Violencia de género, mujeres víctimas del conflicto armado y reparación integral, Ley 975 de 2005”, *Revista Tendencias & Retos* 13 (2008): 246-272. (Consultado octubre de 2012). <http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/te/article/viewFile/1583/1459>
- Arrow, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press, 1963.
- Barreta Gama, Juanita. “Develando algunos obstáculos para la participación de las mujeres”, *Revista En otras palabras* 2 (1997): 74-83.
- Bernal, Angélica. “Mujeres y participación política local: el desencanto por la política o la nostalgia por lo comunitario”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional, 2004.
- _____. “Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en la elecciones para el Congreso 2006-2010”. Ponencia presentada en el lanzamiento de la campaña “Más mujeres más política”, Bogotá, 22 de marzo de 2006.
- Bolívar, Ingrid Johanna y Alberto Flórez. “La investigación sobre la violencia: categorías, preguntas y tipo de conocimiento”, *Revista de Estudios Sociales* 17 (2004): 32-41.
- Comisión Colombiana de Juristas. “Observaciones al proceso de ejecución de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas, a dos meses de su promulgación”, 2011. Consultado octubre de 2012. http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2011-08-24.html
- Corporación Nuevo Arco Iris, *Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris, 2007.
- _____. “El Bloque Capital de las AUC en el sur de Bogotá y Soacha. Avances de investigación”. *Revista Arcanos* 11, 2009.
- Corporación Nuevo Arco Iris y Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, D.C. “El desplazamiento en Bogotá. Una realidad que clama atención”, 2004. Consultado octubre de 2012. www.acnur.org/t3/uploads/pics/2756.pdf?view=1
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. “Censo 2005: Sistema de consulta información censal”. s.f. Consultado noviembre 2012. www.dane.gov.co
- Departamento del Cesar. “Departamento.” Consultado octubre de 2012. www.cesar.gov.co
- Departamento del Meta. “Gobernación del Meta.” Consultado noviembre de 2012. www.meta.gov.co
- Elster, Jon, *El cemento de la sociedad*. Barcelona: Gedisa Editores, 1992.
- Redacción Justicia. “Yo no maté a 37 personas, maté a 137”. *El Tiempo*, 7 de noviembre de 2004. Consultado octubre de 2012. www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1515882
- Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Siglo de Hombres Editores, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 1997.

Grupo de Memoria Histórica. “¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad,” 2013.

Jonasdottir, Ana. *El poder del amor: ¿le importa el sexo a la democracia? Colección feminismos*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1993.

Lagarde, Marcela. *Identidad genérica y feminismo*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, 1998.

Gómez, Lucía. “Subjetivación y feminismo: análisis de un manifiesto político”, *Athaneia Digital – Revista de Pensamiento e Investigación Social* 5 (2004).

González, Fernán. Para leer la política. *Ensayos de historia política colombiana*. Bogotá: Cinep, 1997.

Guillén Martínez, Fernando. *El poder político en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 2003.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Consultado octubre de 2012. www.medicinalegal.gov.co

“Ley 975 de 2005, 25 de julio de 2005.” Consultado octubre de 2012. <http://web.presidencia.gov.co/leyes/2005/julio/ley975250705.pdf>

“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios”. Consultado octubre de 2012. <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/ley-de-victimas-1448-y-decretos.pdf>

“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. 2011.” Consultado noviembre de 2012. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_2549.pdf

Mejía V., José Manuel y Rodrigo Z. Valdivia. “El gobierno colombiano como actor burocrático: la aprobación de la Ley de Víctimas”. *Revista Andina de Estudios Políticos* 6 (2011). Consultado octubre de 2012. <http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/article/view/295/332>

Melucci, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, D.F.: Colegio de México, 1999.

Misión de Observación Electoral. “Monografía político electoral del departamento del Cesar, 1997-2007.” Consultado noviembre de 2012. www.moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cesar.pdf

North, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Olásolo, Héctor y Alejandro Kiss. “El Estatuto de Roma y la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional en materia de participación de víctimas”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 12-13 (2010): 13:1-13:37. Consultado noviembre de 2012. <http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-13.pdf>

Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Ortiz Palacios, Iván David. “Notas generales a propósito de la Ley de víctimas”. *Pensamiento Jurídico* 26 (2009.): 193-212.

Presser, Harriet y Gita Sen, eds. *Women’s Empowerment and Demographic Processes*. Nueva York: Oxford University Press, 2000.

Rettberg, Angelika, ed. *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.

Revista *Semana*. Proyecto Víctimas. Consultado octubre de 2012. <http://www.semana.com/Especiales/proyectovictimas/#intro>

Samudio, Vera. "La Ley de Víctimas al estrado." *Cien días vistos por Cinep*. 73, (2011): 4-7. Consultado octubre de 2012. http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/cinep/2011080911409/Ciendias_no73_final.pdf#page=5

Sánchez Gómez, Olga Amparo, et al.. "Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano, 2001-2009. Primera Encuesta de Prevalencia. Intermon Oxfam y el Gobierno de Países Bajos," 2011. Consultado noviembre de 2012. www.casmujer.org/index.php/publicaciones/item/primera-encuesta-de-prevalencia-violencia-sexual-en-contra-de-las-mujeres-en-el-contexto-del-conflicto-armado-colombiano-2001-2009.html?category_id=13

Satizábal Lince, Viviana. "Progresos de la ley de víctimas respecto de la Ley de Justicia y Paz en cuanto a la protección de las víctimas." Monografía de Grado, Universidad de San Buenaventura, 2012. Consultado octubre de 2012. http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co:8080/jspui/bitstream/10819/888/1/Progresos_Protecci%C3%B3n_V%C3%ADctimas_Satiz%C3%A1bal_2012.pdf

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas. *Informe de avance en el cumplimiento de los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá: SNARIV, 2012.

Smelser, Neil. *Theory of Collective Behavior*. New York: Free Press, 1962.

Tilly, Charles. *From Mobilization to Revolution*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1978.

Touraine, Alain. *El regreso del actor*. Buenos Aires: Eudeba, 1984.

Uprimny, Rodrigo y María Paula Saffon. "Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia," 2007. Consultado noviembre de 2012. <http://www.revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13511/13777>

Uribe Gaviria, Eduin Vladimir. "Buenas prácticas, en espacios de interlocución política de las víctimas, basada en el proceso de los espacios de diálogo entre organizaciones de víctimas, institucionalidad pública y cooperación internacional." Trabajo de Grado, Universidad Nacional de Colombia, 2011. Consultado octubre de 2012. http://bivipas.info/bitstream/10720/584/1/TT-234-Uribe_Eduin-2011-436.pdf

Veeduría Distrital de Bogotá D.C. "Condiciones de seguridad en Bogotá, D.C. en 2010." Consultado noviembre de 2012. http://www.veeduriadistrital.gov.co/veeduria/media/file/Publicaciones/3_SEGURIDAD%202010.pdf

Velásquez, Fabio. Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro 1*. (1986)

Velásquez, Fabio y Esperanza González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2003.

Velásquez, Fabio et ál. Las otras caras del poder local. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia y GTZ, 2008.

Villamizar, Juan Carlos. Los retos de financiamiento de la Ley de Víctimas. 2011. Consultado octubre de 2012. www.viva.org.co/cajavirtual/svco277/pdfs/articulo613_277.pdf

Wandita, Galuh et al., “Learning to Engender Reparations in Timor-Leste: Reaching Out to Female Victims”, en *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*, ed. Rubio-Marin, Ruth. (Nueva York: Social Science Research Council, 2006).

Anexo: Datos metodológicos

Los talleres con las mujeres víctimas del conflicto armado tenían una duración de tres días cada uno. Además de recabar información y datos de primera mano con mujeres pertenecientes a las organizaciones de víctimas o mujeres que aún no se encuentran organizadas, los talleres incluyeron un componente de capacitación a estas mujeres, utilizando la metodología de trabajo de la Casa de la Mujer, en aspectos relativos a la Ley 1448 de 2011. A continuación se encuentra una tabla presentando la información sobre los talleres.

LUGAR	NÚMERO DE TALLERES	NÚMERO DE MUJERES PARTICIPANTES
Valledupar (Cesar)	Grupo 1	20
	Grupo 2	11
Villavicencio (Meta)	Grupo 1	20
	Grupo 2	22
Bogotá, D.C.	Grupo 1	23
	Grupo 2	35
TOTAL		131

Las entrevistas se llevaron a cabo con autoridades, servidores y servidoras públicas y víctimas. Estas entrevistas permitieron reconocer los principales obstáculos que se producen en la participación de las mujeres en la ley tanto en su implementación como en aspectos de atención a la población objeto de la política. El número de entrevistas municipales y departamentales se presenta en la tabla a continuación.

LUGAR	ENTREVISTAS MUNICIPALES	DEPARTAMENTALES	TOTAL
Valledupar (Cesar)	1	5	6
Villavicencio (Meta)	5	2	7
Bogotá, D.C.	4	-	4
TOTAL	10	7	17

Queremos ser oídas: Obstáculos para la participación de las mujeres en los mecanismos de participación para la atención a víctimas del conflicto armado interno, se terminó de imprimir en el mes de junio de 2014 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda. en la ciudad de Bogotá D.C.
Somos una empresa responsable con el ambiente

ICTJ

Justicia
Verdad
Dignidad

ICTJ New York
5 Hanover Square, 24th Floor
New York, NY 10004
Tel +1 917 637 3800
Fax +1 917 637 3900
www.ictj.org

ICTJ Colombia
Calle 73 N°. 7 - 06 Piso 7
Bogotá, Colombia
Tel +57 1 248 0488
www.ictj.org/es



Reino de los Países Bajos