

# La dimensión de género en el desplazamiento interno: respuestas institucionales en el caso colombiano

Donny Meertens<sup>1</sup>

## Abstract

This article explores the notions of «gender equity» and «gender justice» in the context of responses to forced displacement, particularly in the last phase oriented towards «sustainable solutions», «socio-economic stabilization», «reintegration» or «return». At this stage, the recognition of the displaced population as «*victims of violent conflict*» has been the subject of intense debate. One of the most sensitive areas of «delivering justice» to the displaced population is the restitution of land and housing as part of a reparations programme. However, displaced women face more obstacles than men when they claim their right to land and property restitution. The reason is that their land rights had not often been formally registered before being moved. It is argued that this is a key area in which durable solutions and some gender-sensitive and transformative measures of transitional justice should be combined. In the light of some examples in Colombia, it is evident that the only focus on the Durable Solutions approach is not sufficient, since it aims to help start a new life *without* compensating for the losses and damage caused- a situation that seriously hinders the viable reconstruction of a life project, both social and economically. This approach needs to be complemented by a restitution program that also recognizes the losses of those women who had never had a full enjoyment of their rights to land and

that also takes into account their specific needs to rebuild their life projects.

*Key Words:* Gender, Forced Displacement, Durable solutions.

## Resumen

En este artículo se exploran las nociones de «equidad de género» y «justicia de género» en el contexto de las respuestas al desplazamiento forzado, particularmente en la última fase orientada hacia «soluciones sostenibles», «estabilización socioeconómica», «reintegración» o «retorno». En esta fase, el reconocimiento de la población desplazada como *víctimas de conflicto violento* constituye un caso de fuertes debates. Una de las áreas más sensibles de «hacer justicia» a la población desplazada es la de restitución de tierras y viviendas como parte de un programa de reparaciones. Sin embargo, mujeres desplazadas encuentran más obstáculos que los hombres cuando reclaman su derecho a la restitución de tierra y propiedad. Lo anterior se debe a que frecuentemente sus derechos a la tierra no habían sido registrados formalmente antes del desplazamiento. Se argumenta que ésta es un área clave en la cual el enfoque de las soluciones durables y algunas medidas género-sensitivas —y transformativas— de la justicia transicional se deben combinar. A la luz de algunos ejemplos de Colombia, es claro que el

<sup>1</sup> Profesora de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y de la Universidad Nacional de Colombia.

solo enfoque de Soluciones Duraderas no es suficiente, puesto que pretende ayudar a comenzar una nueva vida *sin* compensar las pérdidas y daños sufridos —una situación que dificulta seriamente la reconstrucción viable— en sentido social y económico de un proyecto de vida. Este enfoque requiere ser complementado con un programa de restitución que reconozca las pérdidas también a aquellas mujeres que nunca habían tenido un goce efectivo de sus derechos a la tierra y que, además, tenga en cuenta sus necesidades específicas para reconstruir sus proyectos de vida.

*Palabras clave:* Género, desplazamiento forzado, soluciones duraderas

## Introducción

En este artículo se exploran las nociones de «enfoque diferencial», «equidad de género», «impactos desproporcionados» y «justicia de género» en el contexto de las respuestas al desplazamiento forzado, a lo largo del proceso de desplazamiento. El énfasis recae sobre la última fase de atención a la población desplazada, orientada hacia las soluciones sostenibles y la estabilización socioeconómica, particularmente en el tema de restitución de tierra. En esa última fase, tanto el «fin de la situación de desplazamiento» como el reconocimiento de la calidad de víctima a la población desplazada son frecuentes temas de debate. ¿Cómo definir las injusticias que han vivido los desarraigados? ¿Cómo compensar las pérdidas y el daño sufrido? ¿Cuáles son las dimensiones específicas de género del desarraigo, de las pérdidas y de los daños? En el caso colombiano, organismos internacionales presentes en el país como el ACNUR y el sistema nacional de atención a población desplazada han utilizado el término de *enfoque diferencial* para el diseño de las respuestas que tienen en cuenta el género<sup>2</sup>.

La Corte Constitucional del mismo país, sin embargo, ha enfocado sus evaluaciones del desempeño estatal frente al desplazamiento, en los *impactos desproporcionados* que sufren las mujeres desplazadas y los riesgos adicionales que corren como desplazadas<sup>3</sup>. En estas nuevas conceptualizaciones se mantiene la idea central de trabajar en aras de equidad de género, pero a la vez se nota un cambio de énfasis, pues la política de atención pasa de formular medidas *diferenciales* a focalizarse en *acciones positivas* para las mujeres. Las acciones positivas son medidas temporales que se consideran necesarias cuando la igualdad formal, establecida en la ley, no surte efectos en la práctica<sup>4</sup>.

Recientemente, la atención mundial frente al fenómeno de desplazamiento forzado por conflictos armados, ha evolucionado en dos direcciones: por un lado el reconocimiento de la necesidad de prestar más atención a la búsqueda de *soluciones duraderas* para la población desplazada y por otro lado concentrarse en las etapas de transición pos-conflicto que requieren el diseño de medidas de *verdad, justicia y reparación*. Con estas nuevas reflexiones y prácticas en torno a la condición de víctimas de la población desplazada por conflictos armados, llega también un nuevo término: la *justicia transicional* y con ello se acuña también la noción de *justicia de género*<sup>5</sup>. Lo interesante de este último concepto es que potencialmente reconoce que el desplazamiento forzado no sólo produce impactos desproporcionados que tienen que resarcirse, sino que estos impactos se relacionan con las injusticias que históricamente han sufrido las mujeres. En ese sentido, la búsqueda de equidad de género en la prevención, protección y atención a la población desplazada se articula con acciones de reparación para los daños sufridos y de transformación de estructuras de género excluyentes que dificultan la reclamación de sus derechos durante la transición y la búsqueda de paz.

minaciones o exclusiones como resultado de prácticas o hábitos sociales discriminatorios.

<sup>5</sup> GOETZ, Anne-Marie (2007): *Gender Justice, Citizenship and Entitlements: Core Concepts, Central Debates and New Directions for Research*. Maitrayee Mukhopadhyay and Navsharan Singh (eds). *Gender Justice, Citizenship and Development*, Ottawa, International Development Research Center: 15-58.

<sup>2</sup> ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS —ACNUR— (2007): *Balance de la política pública para la atención Integral al desplazamiento forzado en Colombia*, Enero 2004-abril 2007, Bogotá, ACNUR.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2008): Auto 092 «Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado», Magistrado Ponente Manuel José Cepeda, Bogotá, mayo 23.

<sup>4</sup> Las acciones positivas buscan corregir aquellas situaciones en que a pesar de la igualdad formal desde el sistema legal, permanecen discrimina-

Una de las áreas más sensibles de «hacer justicia» a la población desplazada es la de restitución de tierras y viviendas como parte de un programa de reparaciones por los daños sufridos durante el conflicto armado. La pérdida de tierras y viviendas, por abandono o por despojo de sus propiedades, es tal vez el daño más característico del desplazamiento forzado y suele ir acompañada de los efectos destructores causados por la ruptura del tejido social, de los lazos emocionales y de la pertenencia a un lugar. En términos generales, las mujeres desplazadas encuentran más obstáculos que los hombres cuando reclaman su derecho a la restitución de tierra y propiedad. Lo anterior se debe a que en muchos países sus derechos a la tierra no habían sido formalmente registrados *antes* del desplazamiento. En aquellas situaciones donde existe la titulación privada de la propiedad y las mujeres tienen legalmente los mismos derechos que los hombres, el reconocimiento *en la práctica* del derecho de propiedad suele recaer mayoritariamente sobre los hombres. Así es en el caso colombiano. En este y otros casos, un enfoque de justicia de género busca no sólo restituir el derecho a la propiedad sino también transformar las prácticas discriminatorias y fortalecer el goce efectivo del derecho a la tierra o la vivienda por parte de las mujeres<sup>6</sup>.

En este artículo se argumenta que la restitución de bienes es un área clave en la cual la búsqueda de soluciones duraderas a la población desplazada se debe combinar con algunas medidas de justicia transicional, i.e. buscar reparar los daños y pérdidas y restituir *en la práctica* los derechos. A la luz del caso de Colombia, es claro que el solo enfoque de Soluciones Duraderas es necesario, más no suficiente, puesto que no incluye explícitamente la reparación. De esa manera pretende ayudar a comenzar una nueva vida *sin* compensar las pérdidas y daños sufridos —una situación que dificultaría seriamente la reconstrucción social y económicamente viable de un proyecto de vida<sup>7</sup>. Por ello requiere ser complementado con un programa de restitución de derechos (a la propiedad, a la tierra) que reconozca las pérdidas también a aquellas mujeres desplazadas que en el pasado nunca

habían tenido un título, un registro o alguna forma de reconocimiento de su posesión de un bien. Un enfoque de justicia de género sería aquella respuesta que tenga en cuenta esas necesidades específicas de reconocimiento formal y práctico de sus derechos a la propiedad, de modo que las mujeres tengan materializada la igualdad de oportunidades para obtener títulos y reconstruir sus proyectos de vida en las zonas rurales, si así lo deseen.

## 1. Las dimensiones de género a lo largo del proceso de desplazamiento forzado

Las preocupaciones por las diferencias y desigualdades de género a lo largo de las etapas de atención al desplazamiento de la política pública (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia, búsqueda de soluciones duraderas) se han concentrado en primer lugar en *las cifras poblacionales*. Partiendo de la mayor vulnerabilidad de las mujeres en general, y particularmente en el caso de mujeres jefas de hogar, resulta importante conocer su tamaño como grupo poblacional. Examinamos aquí críticamente qué nos dicen las cifras y cuál podría ser la relevancia de estas cifras para un enfoque diferencial y de justicia de género.

El dato más general utilizado en muchas estadísticas es la participación de *mujeres, niños y niñas* en la población desplazada: según el ACNUR alcanza el 70 %<sup>8</sup>. ¿Pero qué nos indica esta cifra, más allá de una noción poco precisa de vulnerabilidad? Definitivamente, estos datos requieren precisión, pues las necesidades de atención y de protección son muy distintas entre, por ejemplo, mujeres mayores y niños pequeños. Un segundo indicador utilizado es el de la participación relativa de la población femenina en el desplazamiento, que suele ser un poco mayor que su participación en la población en general del país (en el caso colombiano es alrededor del 54% de la población en situación de desplazamiento, mientras que es el 52%

viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (Principios Pinheiro); y SUAREZ, David (2010): «Las consecuencias morales del desplazamiento: una demanda por la reconstrucción del "proyecto de vida"», in CHURRUCA, Cristina and DONNY Meertens, comps. *Desplazamiento en Colombia: Prevenir, Asistir, Transformar. Cooperación Internacional e Iniciativas Locales*. Medellín, La Carreta Editores.

<sup>8</sup> ACNUR 2007, *Op. Cit.*

<sup>6</sup> MEERTENS, Donny (2009a): «Mujeres Campesinas: recuperar la tierra en condiciones de equidad». *Hechos del Callejón no. ...* Bogotá, PNUD.

<sup>7</sup> Ver ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS —ACNUR— (2002): *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings, Bogotá, julio. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (2005): Principios sobre la restitución de las

(aproximadamente) en la población general. Pero, nuevamente, los datos no son claros en cuanto a su aporte a un mayor entendimiento del fenómeno o una clara política de atención diferenciada, pues «población femenina» se refiere únicamente a la diferencia de sexo, sin importar la edad. Nos acercamos más a un dato interesante para la política pública y el objetivo de lograr justicia de género, cuando se cruza la categoría de sexo con el de edad. Así, por ejemplo, se obtiene información de la participación relativa de *mujeres adultas en edad reproductiva* (18-40 años), o de *niñas adolescentes* (12-18 años) en el desplazamiento, categorías éstas de gran relevancia para una protección y atención diferenciada según sus necesidades particulares y el ejercicio de sus derechos en salud y particularmente en salud sexual y reproductiva. Las adolescentes, por ejemplo, corren riesgos particulares en términos de amenazas de violencia sexual o de nuevos reclutamientos por grupos armados al margen de la ley, aún en algunos sitios de acogida en los centros urbanos.

En un estudio sobre la población desplazada en Bogotá sobre el período 2004-2007, se encontró un aumento significativo de población femenina adulta que ocupaba casi el 58% de la población en situación de desplazamiento<sup>9</sup>. Este dato concuerda con lo que generalmente se considera el indicador más contundente de vulnerabilidad y merecedora de atención especial: la *jefatura femenina del hogar*. En efecto, el desplazamiento forzado parece haber causado un aumento en la jefatura femenina del hogar, por la mayor mortalidad de los hombres en el conflicto armado y la consiguiente viudez de las mujeres, o por rupturas familiares a raíz del desarraigo. El hecho es que en Colombia se registre una jefatura femenina del hogar del 49% entre la población desplazada, mientras que entre la población en general este fenómeno alcanza apenas el 34%<sup>10</sup>. Las diferentes modalidades del desplazamiento tienen también diferentes efectos

sobre las relaciones familiares: los desplazamientos individuales y dispersas (el «gota a gota» a las grandes ciudades) registran mayor incidencia de jefatura femenina que los desplazamientos colectivos a pueblos vecinos<sup>11</sup>. Aquí está en juego el *riesgo del abandono* de las mujeres, y de paso, como se vio en otro estudio sobre Bogotá, el riesgo de la *pérdida de la asistencia humanitaria* de las mujeres desplazadas abandonadas<sup>12</sup>. Pero también es interesante mirar la otra cara de la moneda y ver la jefatura femenina como un factor de *seguridad*, pues se reduce el riesgo de maltrato conyugal que es muy frecuente en medio de las tensiones de la guerra y el desarraigo<sup>13</sup>. La mayor vulnerabilidad en términos económicos por la pérdida del que se supone es el principal proveedor de la familia, se puede ver matizada por una mayor autonomía de las mujeres solas en el desarrollo de su proyecto de vida. Una faceta relacionada es la definición misma de la jefatura femenina, pues lo más común (institucionalmente) es definirla por ausencia de un compañero hombre permanente, pero a veces las mismas mujeres en situación de desplazamiento se declaran como «jefas» de familia porque son ellas y no sus compañeras quienes con su trabajo proveen el sustento básico para el hogar. Forzando un poco la comparación, se podría concluir que la situación de los hogares con jefatura femenina oscila entre la extrema vulnerabilidad de hogares monoparentales con niños pequeños<sup>14</sup> y los hogares biparentales con mujeres conscientes de sus aportes económicos, sociales y emocionales al hogar, mujeres «empoderadas» (aunque en medio de una tremenda fragilidad económica). Aunque éstas son importantes reflexiones para mejorar la comprensión de la variabilidad del fenómeno social, en términos de política pública es importante reconocer su valor diferencial, pues la política para el desplazamiento otorga un beneficio concreto de *priorización* a las mujeres jefas de hogar en la atención humanitaria, la participación

<sup>9</sup> En ese sentido es importante reconocer la diversidad entre las mujeres, tanto entre las jefas y las no-jefas, en términos de riesgos y seguridades. Al respecto, la inglesa Sylvia Chant, investigadora reconocida del tema, ha cuestionado fuertemente la casi automática ecuación entre «feminización de la pobreza» y «feminización de la jefatura del hogar», pues la mayor vulnerabilidad está asociada a hogares monoparentales con niños pequeños (Chant, Sylvia, 2003).

<sup>10</sup> En el estudio de Chant, Sylvia, (2003): «Female Household Headship and the Feminization of Poverty: Facts, Fictions and Forward Strategies», London, London School of Economics, Gender Institute. New Working Paper Series.

<sup>11</sup> Los hombres constituyen nuevos hogares y desviaban la asistencia humanitaria hacia ellos.

en los cupos de subsidios para vivienda o en los proyectos productivos para desplazados<sup>15</sup>.

El hecho es que el desplazamiento causa fuertes procesos de descomposición-recomposición familiar, en medio de los cuales el único núcleo estable suele ser la mujer con sus niños, independientemente de cómo se registra la jefatura formal del hogar, pues las responsabilidades económicas, sociales y emocionales para el hogar en esa primera etapa de asentamiento en las ciudades de recepción, suelen estar a cargo de las mujeres. El reconocimiento de esta situación para la entrega de asistencia humanitaria de emergencia constituiría una clara aplicación de un enfoque diferencial que apunta a la justicia de género.

Una segunda dimensión de las diferencias de género en el desplazamiento es lo que podríamos englobar en el término *efectos diferenciados del desarraigo*. Las diferencias y desigualdades de género se manifiestan en la afectación más fuerte de las mujeres, particularmente las campesinas, por la ruptura de sus relaciones primarias y por la repentina movilidad a centros urbanos previamente desconocidas por ellas, rupturas que frecuentemente se manifiestan en una desorientación frente a cómo retomar el hilo de sus vidas y en una confusión frente a las exigencias de las autoridades de rendir declaraciones claras y contundentes sobre los hechos violentos que llevaron a su desplazamiento, para poder acceder a la asistencia humanitaria.

En el momento de los hechos violentos y la huida, es decir el polo de la destrucción y el desarraigo, las rupturas y las pérdidas suelen ser más fuertes para las mujeres rurales y particularmente las campesinas, cuyo mundo había estado más restringido a las relaciones primarias de la familia, lo doméstico, la vecindad, con una movilidad geográfica y participación en lo público más baja que la de los hombres. En ese sentido, los efectos traumáticos del desarraigo son mayores para ella, especialmente cuando son viudas y cuando el desplazamiento implica la desintegración familiar. La «desorientación» se convierte en un factor de riesgo muy grande para las mujeres: domina sus experiencias subjetivas

<sup>12</sup> Estas medidas de acción positiva se apoyan también en una Ley para Mujeres Cabeza de Hogar (para población en general) que se aprobó en 1993.

<sup>13</sup> MEERTENS, Donny (2001): «The Nostalgic Future: Terror, Displacement and Gender in Colombia» in MOSER, Caroline and FIONA Clark, eds. Victims, Perpetrators or Actors, London, Zed Books: 133-148.

vas al llegar como desplazadas a la ciudad e influye, por ejemplo, en las altas tasas de embarazo adolescente.

Al iniciarse el proceso de reconstrucción de la vida cotidiana en el sitio de desplazamiento, el balance muestra tendencias a la inversa: el desempleo afecta de manera más profunda a los hombres que a las mujeres, ellos pierden su status de proveedores y sienten la pérdida de dignidad más fuerte que las mujeres ante las irregulares e informales actividades del rebusque. (La diferencial concepción de lo que se considera «trabajo» por parte de hombres y mujeres se manifiesta aquí claramente). Las mujeres desplazadas generalmente tienen la primera responsabilidad de la supervivencia sobre sus hombros. En ella muestran más flexibilidad que los hombres al asumir labores de rebusque, son más recursivas y pueden apoyarse en su larga experiencia de trabajo doméstico, ahora un recurso vendible. Tejen, con más habilidad y menos prevención que los hombres, un nuevo entorno social de reciprocidad y solidaridad al nivel de las relaciones cercanas. En todos estos sentidos, y pese a la miseria extrema en las mujeres jefas solas (hogares monoparentales), pese a la doble jornada, la nostalgia y ese sentirse desplazada que comparten con los hombres, los pequeños avances en la reconstrucción de su vida cotidiana pueden significar otros tantos en la construcción de mayor autonomía y mayor seguridad en el manejo de su entorno social, que hará más sostenible el *cambio de roles* entre hombres y mujeres como consecuencia del desplazamiento<sup>16</sup>.

Hombres y mujeres viven por igual, pero en distintos ámbitos, el estigma de ser desplazados y desplazadas y la desconfianza social exacerbada por la guerra. En los imaginarios sociales, el ser desplazado se asocia frecuentemente con la pertenencia a un grupo armado o más en general, con la ecuación «desarraigado» es igual «desculturizado», «desmoralizado»<sup>17</sup>, un ser que no merece confianza, desprovisto de derechos y deberes propios de la ciudadanía. Los hombres sufren el estigma en forma aguda por la discriminación en el ámbito laboral, las mujeres por la discriminación en el ámbito comunitario, y con

<sup>14</sup> MALKI, Liisa, (1992) «National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees» Cultural Anthropology, 7 (1): 24-44.

mayor intensidad cuando son mujeres indígenas o afrocolombianas<sup>18</sup>. Frente a los servicios del Estado, la expresión más material de esa situación es la falta de documento de identidad (*valga la expresión!*), el cual se perdió durante el desplazamiento (en el caso de los hombres), o a cuya posesión nunca se había accedido (el caso de muchas mujeres campesinas). Aquí las estrategias de documentación deben acompañarse de procesos de empoderamiento.

Hombres y mujeres tienen diferentes perspectivas frente a las «opciones» (reales o soñadas) de retorno, reubicación rural o integración urbana. Ellas suelen preferir mucho más que los hombres, la integración urbana sobre el retorno<sup>19</sup>. Desde su experiencia cotidiana, no se acogen a una perspectiva de retorno que no garantice seguridad personal, ni acceso al empleo o la propiedad y, en cambio, remita a los dolorosos momentos vividos, al miedo, y particularmente para las viudas, a los procesos de duelo generalmente aplazados ante las necesidades inminentes de la supervivencia. Estas posturas diferentes de hombres y mujeres, también reflejan los procesos y dificultades de adaptación a un ambiente nuevo (el de la ciudad), no libremente escogido. Por ende, plantea una cuidadosa revisión *diferenciada*, en el contexto de las comunidades y las organizaciones de la población desplazada, de los principios internacionales de voluntariedad, seguridad y dignidad que deben regir las políticas y acciones de retorno<sup>20</sup>.

En cuanto a la voluntariedad, ésta se pone en cuestión cuando una familia opta por el retorno como única alternativa frente a la ausencia de una oferta de atención clara en el lugar de recepción y la presión del Gobierno para retornar. Además, cuando las mujeres retornan, frecuentemente lo hacen para «acompañarlo a él», o para mantener unida la familia, aunque esta decisión contraría su sentido común que les advierte una situación de riesgo<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> «La discriminación racial en la ciudad, la vivimos de muchas formas: acá no nos arriendan por ser negras así tengamos la plata; a la mujer afro se la mira como objeto sexual», (Becerra 2003).

<sup>19</sup> MEERTENS, Donny y María Eugenia VÁSQUEZ (2004): «¿De qué seguridad hablamos? Las mujeres retornadas en el contexto de la Política de Seguridad Democrática en Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado», Cuarto Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, Bogotá: 15-30.

<sup>20</sup> Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos, Principio 28.

<sup>21</sup> MEERTENS, Donny y VÁSQUEZ, María Eugenia (2004): *Op. Cit.*

Las mujeres tienen mayor vulnerabilidad que los hombres a la violación de sus derechos específicos, particularmente los sexuales y reproductivos. Es el caso de la exacerbación de la violencia intrafamiliar en el contexto del conflicto armado y de la violencia sexual como arma de guerra (violación por parte de actores armados, servicios sexuales forzados, prostitución forzada, acoso sexual) y violencia basada en género (servicios domésticos forzados, control sobre comportamiento y vida afectiva de las mujeres, entre otros). Constituyen los efectos más invisibilizados del conflicto armado y del desplazamiento, porque se mueven en el campo del tabú, de lo innombrable, de todo lo perteneciente al ámbito privado al cual el enfoque de derechos y la aplicación de justicia han tardado a entrar. Por ello deben considerarse como unas de las áreas más álgidas de la *inseguridad* humana, que requieren atención especial y que no sólo deben registrarse como índices de riesgo que anuncian conflictos «más trascendentales», sino que deben incorporarse por derecho propio en los sistemas de alerta temprana, reconociéndoles un papel fundamental a las mujeres y sus organizaciones en su identificación<sup>22</sup>. Sobre las violencias contra las mujeres en el contexto del conflicto armado, los informes de la Mesa Mujer y Conflicto Armado y de Amnistía Internacional<sup>23</sup> constituyen importantes esfuerzos de visibilización y documentación.

## 2. Soluciones duraderas al desplazamiento con enfoque de género

La búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento forzado se inscribe necesariamente en los procesos de transición hacia el posconflicto en que se encuentra una sociedad. En el caso colombiano éstos han sido y siguen siendo muy complejos, debido a la excepcionalidad de la situación en la cual se inició un proceso de desarme, desmovilización y reintegración

<sup>22</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007): *Porque el conflicto golpea... pero golpea distinto. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, UNIFEM.

<sup>23</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL (2004): *Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia Sexual contra las mujeres en el marco del conflicto*, London; MEERTENS, Donny (2006): *Tierra, Derechos y Género. «Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz»*, Bogotá, UNIFEM, mimeo; MESA MUJER Y CONFLICTO ARMADO (2007): *VII Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*, Bogotá, Anthropos.

(DDR) y de justicia transicional (Ley de Justicia y Paz)<sup>24</sup> con los grupos paramilitares, cuyos resultados en sí ya son discutibles, mientras que se sigue combatiendo militarmente a los grupos guerrilleros (predominantemente FARC –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Además, las dinámicas de violencia han continuado y se han extendido nuevamente a través de la reconfiguración de grupos criminales de antiguos paramilitares, ligados al cultivo ilícito y el narcotráfico, los «bacrim»<sup>25</sup>. En medio de estas dinámicas, la búsqueda de soluciones duraderas para la población desplazada se ha planteado desde dos ópticas diferentes: la del desplazamiento forzado como un asunto básicamente humanitario y como un efecto colateral del conflicto armado y la del desplazamiento forzado como un asunto que se encuentra en el centro de la dinámica de guerra y que convierte la población en situación de desplazamiento en víctimas directas del conflicto y por lo tanto portadores del derecho a *la reparación, la verdad y la justicia*. Ambas ópticas sobre la problemática se inscriben en un enfoque de derechos humanos, pero su aplicación en políticas públicas trae consecuencias diferentes para las medidas que se diseñan. Ilustramos lo anterior con una revisión de las políticas públicas para mujeres desplazadas desde cada una de las ópticas.

Desde el enfoque humanitario, se han desarrollado los lineamientos para el *retorno, la reubicación y la reintegración* de la población desplazada, parte del Sistema Nacional de Atención Integrada a la Población desplazada por la Violencia que ha creado el Gobierno colombiano<sup>26</sup>. Los principios rectores que aplican a esta fase de la atención al desplazamiento, particularmente para el retorno y la reubicación, se resumen en tres: vigilar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad (Principio no. 28). Desde un enfoque de género, como

<sup>24</sup> Ley 975 de 2005 mediante la cual se otorgan penas reducidas a los comandantes paramilitares que confiesan sus crímenes. La Ley recibió muchas críticas por su limitado concepto de «justicia» y su pobre y sesgada implementación. En el 2011 se cuenta con un solo condenado. En las miles de confesiones se mencionan asesinatos y masacres, pero parece que hay tres temas tabú: ningún paramilitar ha asumido la responsabilidad por desplazamiento de la población, ni por violencia sexual, ni por despojo de tierras, tres temas claves para la política de soluciones duraderas con perspectiva de género (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación 2010).

<sup>25</sup> Bandas criminales, término acuñado por el actual gobierno para los «Rastrojos», los «Águilas Negras» y otros grupos contra quienes se ha in-

ya hemos visto, cada uno de esos principios requiere una práctica específica: garantizar la voluntariedad de las mujeres, implica escuchar sus voces cuando se discute un retorno o una reubicación con las familias desplazadas; garantizar la seguridad de la población que retorna implica valorar diferencialmente los riesgos y amenazas para hombres y mujeres e incluir la violencia sexual como una amenaza muchas veces oculta pero por ello no menos real; garantizar la dignidad de la población implica buscar medios de subsistencia y crear las condiciones necesarias para que éstos den igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, teniendo en cuenta experiencias y capacidades, acceso oportuno a tierra, crédito y otros medios de producción. En esta última área de acción, se entregaron tierras, en los años noventa, a grupos asociativos de mujeres jefas de hogar y desplazadas por la violencia. Aunque estas mujeres recibieron un subsidio para acceder a esas tierras de explotación colectiva, tenían que pagar una parte de su valor comercial, de modo que la deuda financiera les seguía pesando sobre sus hombros. Más adelante comentamos más sobre estos casos.

Dentro del enfoque humanitario, pero conectando también con el enfoque de verdad, justicia y reparación para víctimas, se ubica el paquete de medidas ordenadas por la Corte Constitucional de Colombia a partir de una trascendental sentencia, la T-025 de 2004<sup>27</sup>, entre las cuales se encuentra una orden, el Auto 092 de 2008, que obliga al Gobierno adoptar medidas específicas —en su mayoría acciones positivas— para mujeres desplazadas. Las acciones van de protección, prevención y sanción de violencia sexual hasta facilitar el acceso a la tierra, específicamente para las mujeres (Corte Constitucional de Colombia 2004 y 2008).

tensificado su persecución reconociendo que su extensión por todo el país ha causado una nueva amenaza para la seguridad en las zonas rurales.

<sup>26</sup> SNAIPD, creado en 1997 bajo la Ley 387 de atención al desplazamiento y ampliado mediante el decreto 250 del 2005 y actualmente reformulado al aprobarse la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras por el Gobierno de Santos (junio 10 de 2011), que de hecho pretende integrar los dos enfoques mencionados arriba.

<sup>27</sup> Sentencia T025 de 2004, que declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), dado que el Estado colombiano no ha cumplido con los estándares internacionales de atención a población desplazada, considerados por la Corte parte intrínseca del llamado «Bloque constitucional» que debe regir el accionar del Estado en materia de desplazamiento.

En efecto, en el mes de mayo de 2008, la Corte Constitucional de Colombia se pronunció, en el Auto 092, sobre «Protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado», el primero específicamente dirigido a la situación de derechos de las mujeres desplazadas y como tal un hito en la jurisprudencia colombiana (Corte Constitucional de Colombia 2008<sup>28</sup>). Se produce en el marco del seguimiento a la superación del «estado de cosas inconstitucional» en el campo del desplazamiento forzado, declarado por la Sentencia T-025 de 2004 y ordena a las autoridades colombianas incorporar un enfoque diferencial de género dentro de la política pública de atención a las personas desplazadas por el conflicto armado, de tal forma que el sistema de protección sea sensible a las necesidades y vulnerabilidades específicas de las mujeres victimizadas por este fenómeno.

La Corte adoptó medidas comprehensivas de protección en dos campos: (1) el campo de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, en el cual identificó diez riesgos de género, uno de los cuales (el octavo) es el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales y (2) el campo de la atención a las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado, en el cual se identificaron dieciocho facetas de género que incluyen tanto patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, como problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan. Los riesgos de género del conflicto armado son resumidos por la Corte en 10 puntos: violencia sexual, explotación doméstica, contactos familiares con grupos armados, reclutamiento forzado de hijos e hijas, persecución por pertenencia a organizaciones sociales; persecución y asesinato por estrategias de control, desprotección por desaparición del proveedor económico durante la violencia o durante el desplazamiento, condiciones de discriminación de las mujeres afro e indígenas. Estos mismos riesgos han sido reconocidos por la Defensoría del Pueblo y traducido en un conjunto específico de amenazas que confirman la base para los indicadores

de género del Sistema de Alertas Tempranas<sup>28</sup>. Entre las facetas estructurales que menciona la Corte se encuentran los obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación. El requerimiento al Gobierno colombiano se formuló en términos del diseño participativo de trece (13) programas específicos para las mujeres desplazadas, uno de los cuales es el de facilitación del acceso a la tierra. Aunque un gran avance en términos de reconocimiento de los derechos a la tierra de las mujeres campesinas desplazadas, la forma en que se plantea el orden de la Corte —y luego la respuesta del Gobierno— pone el énfasis en «facilitar el acceso» y no menciona la necesidad de restituir derechos. En otras palabras, «facilitar el acceso» de las mujeres desplazadas a la tierra se traduce en medidas especiales (convocatorias exclusivas para mujeres para inscribirse con proyectos productivos en la adjudicación de algunas tierras generalmente confiscadas al narcotráfico) —se podrían caracterizar como acciones positivas dentro del marco de la atención humanitaria—, pero se diseñan dentro de un esquema tradicional de competitividad que involucra a esas mujeres en altos niveles de endeudamiento. Tampoco se atienden las pérdidas o despojos de tierras que estas mujeres pudieran haber sufrido a raíz de su desplazamiento. Finalmente, no toma en cuenta lo que se podría considerar como la doble desventaja que tienen las mujeres para reclamar las tierras que habían perdido por el desplazamiento. Esa doble desventaja (en comparación con los hombres) radica en el alto grado de informalidad de la tenencia de la tierra que suelen padecer las zonas campesinas, pero que es más alta para las mujeres y en su caso va acompañada de una baja valoración social de su derecho formal a la tierra. En Colombia, de los y las reclamantes de protección para sus fincas abandonadas, el 78% de los hombres era propietario antes del desplazamiento y sólo el 22% de las mujeres<sup>29</sup>. ¿Cómo va a reclamar su tierra una mujer campesina viuda que toda su vida trabajó la tierra sin título, que no tenía su relación marital formalizada? ¿Cómo va a solicitar la condonación de sus deudas acumuladas en la nueva tierra que le fue adjudicada, como compensación por la pérdida, a raíz del conflicto armado, de sus tierras nunca registradas?

campesinas en la Costa Caribe 1960-2010. Bogotá, Fundación Semana/ Taurus: 380. (También en: <http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co>. Pdf document).

<sup>28</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2007: *Op. Cit.*: 15.

<sup>29</sup> COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN, GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2010): *La Tierra en Disputa. Memorias del Despojo y resistencias*

El tema de las soluciones duraderas no se agota con la entrega de tierras a la población desplazada, ni con la priorización de las mujeres en esta acción. Otros elementos involucrados son el derecho a la vivienda, al trabajo y generación de ingresos, al acceso a los servicios básicos de salud y educación. Hemos considerado que el derecho a la propiedad de la tierra desde un enfoque de género es el más central y el más ilustrativo para mostrar la evolución de la política y para discutir la incorporación de un enfoque de género en ella. Además, en el caso de nuestro ejemplo de Colombia, recobra gran actualidad para reflexionar sobre el enfoque de género en la otra óptica que mencionamos: la de políticas de verdad, justicia y reparación.

En efecto, recientemente, en junio de 2011, el Gobierno colombiano sancionó una nueva, muy debatida y largamente esperada *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*, que significa un paso adelante en tres sentidos. Primero ha incorporado a la población desplazada en el universo de víctimas, desde un enfoque que contempla tanto atención como reparación. Segundo, la mayor parte de la reparación a población desplazada se materializa en un programa de restitución de tierras y tercero, se ha hecho un esfuerzo para incluir algunos elementos diferenciales y de acción positiva para las mujeres en la definición de daños y pérdidas (inclusión de violencia sexual, mayoritariamente cometida contra mujeres) y en las acciones de restitución de tierras (priorización de mujeres desplazadas y jefas de hogar en los procesos de restitución y en la entrega de títulos de propiedad una vez restituido el bien). Miramos con más detenimiento la importancia (y también las posibles falacias) de estas nuevas medidas.

La restitución de tierras a las mujeres conlleva un reconocimiento de su derecho a la propiedad, que a su vez aporta a disminuir la vulnerabilidad de las mujeres. El derecho a la tierra es más que garantizar las diferentes formas de acceso a ella. Para su ejercicio, adquiere centralidad el derecho a la propiedad. El derecho de las mujeres a la propiedad tiene gran relevancia (aunque la propiedad legal en sí no es garantía suficiente) para el pleno goce de otros derechos, como son el derecho de tra-

bajo, de supervivencia digna, de bienestar y de una vida libre de violencia.

«Dotar de tierra a la mujer rural representa mayor acceso a los demás elementos del paquete productivo, como el crédito, la asistencia técnica, el mercadeo y la informática. La propiedad de la tierra por las mujeres también se ha asociado con menores casos de violencia doméstica (...) La propiedad por parte de la mujer mejora su poder de negociación no solo en las relaciones intrahogar, sino también extrahogar, en la comunidad y en la sociedad»<sup>30</sup>.

La concentración de la tierra por la vía de hechos violentos afecta desproporcionalmente a las mujeres, especialmente a las viudas. La informalidad de la tenencia<sup>31</sup> de la tierra entre los sectores campesinos del país, ha sido señalada en muchas partes como uno de los grandes obstáculos para adelantar acciones de prevención, protección, restablecimiento y reparación con respecto al derecho a la tierra. A esa situación se agrega para las mujeres, como vimos, la histórica invisibilización de su relación con la tierra, el desconocimiento social de sus derechos a la propiedad y la discriminación social e institucional en cuanto a las decisiones productivas, el crédito y la asistencia técnica.

Al respecto se ha pronunciado ACNUR al señalar que «La protección de bienes patrimoniales debe reconocer que son las mujeres, en particular las viudas, las víctimas consuetudinarias de la presión de los grupos armados para lograr el abandono o la venta forzada de los predios. Sin embargo, no se cuenta con mecanismos de protección jurídica para el acceso a la tierra en los casos de mujeres viudas, o con marido o compañero desaparecido, o abandonadas, poniendo de manifiesto la doble desventaja de las mujeres en el sentido jurídico: sin papeles para comprobar la relación marital y sin papeles para comprobar la posesión de este sobre la tierra»<sup>32</sup>. Todas estas situaciones facilitan el abandono, la pérdida o el despojo de las tierras.

La priorización de las mujeres jefas de hogar en el programa de restitución de tierras se enfrentará necesariamente a la prevalencia de normas y valores sociales patriarcales en la sociedad rural. El ella, las mujeres jefas de familia y particularmente las viudas tienen mayor vulnerabilidad frente a la incertidumbre de

(poseedor, ocupante, tenedor) que en muchas disposiciones legales ni en la jurisprudencia se toman en cuenta; la falta de cobertura, actualización y articulación de los sistemas de catastro y de registro.

<sup>32</sup> ACNUR 2007, *Op. Cit.*: 252.

<sup>30</sup> LEÓN, Magdalena, (2008): La propiedad como bisagra para la justicia de género en Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres, México, Universidad Autónoma de México.

<sup>31</sup> Con este concepto recogemos aquí las siguientes situaciones: la falta de títulos de propiedad; la predominancia de otras formas de tenencia

la tenencia, así como frente a las amenazas de perder la parcela por deudas, debido a su menor capacidad de movilizar fuerza de trabajo familiar, su falta de capacitación técnica en los procesos de producción y su falta de experiencia en el manejo de crédito —porque siempre les había sido negada esa posibilidad. Por ello, en términos del derecho efectivo a la tierra, la sola adjudicación o titulación de de tierra, sin capacitación y acompañamiento, no cumple con los objetivos de equidad que debe perseguir la acción positiva consignada en la ley. Relacionado con lo anterior, el uso de la categoría mujeres jefas de hogar como única condición de vulnerabilidad que da derecho a un trato especial, desconoce a las mujeres como sujetos de derecho, pues supone que la vulnerabilidad desaparece del todo con la presencia de un hombre. Esa misma situación crea desigualdades entre las mismas mujeres en cuanto al acceso en derecho propio a tierra y otros recursos.

Tradicionalmente, la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero. En el caso de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, cuando éste está acompañado por la pérdida de su pareja, las mayores dificultades en lo jurídico son evidentes: las mujeres no suelen conocer los datos técnicos y jurídicos del predio (límites, existencia de títulos, modalidad de la tenencia, registros de posesión) y en muchos casos no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos. Adicionalmente, son las mujeres quienes tienen que responder ante los cobros judiciales que con ocasión del patrimonio se hayan adquirido. Esta falta de información influye en sus posibilidades reales de buscar y obtener acceso a la justicia y buscar efectivamente la protección o la recuperación de su predio. En particular, debido a las formas jurídicamente más inseguras de tenencia, las dificultades mayores ante el desconocimiento de rutas de acceso a la justicia y los costos que implican desplazamientos y asistencia jurídica, las mujeres desplazadas tienen mayores vulnerabilidades frente a los efectos nocivos de desprotección

que puedan tener los artículos sobre prescripción adquisitiva y saneamiento de falsa tradición estipulados en el decreto 1182 de 2008.

Por otro lado, y a pesar de la falta de reconocimiento formal, las mujeres campesinas en muchos sentidos han sido los soportes del tejido social en la comunidad, así como las *transmisoras de las culturas productivas*, de la sabiduría tradicional, la conservación de semillas, la producción de alimentos y demás prácticas relacionadas con las economías campesinas. Estas tradiciones se rompen con el desplazamiento forzado, con consecuencias no sólo para ellas sino para las futuras generaciones. El desplazamiento y el desarraigo causan un impacto desproporcionado al imposibilitar el ejercicio de esos papeles en la sociedad y en la aplicación y transmisión de sus conocimientos. La restitución de tierras puede tener un efecto positivo sobre la conservación de estos saberes.

Falta mencionar otro factor. Las mujeres rurales han sufrido el impacto desproporcionado del conflicto y el desplazamiento debido a la interrelación de las violencias ejercidas contra ellas. La relación entre las masacres cometidas contra la población campesina en el conflicto colombiano, la violencia sexual en medio o al margen de éstas y el posterior destierro y abandono de tierras se ha presentado en numerosos relatos de las víctimas<sup>33</sup>. La interrelación de vulnerabilidades y amenazas de violencia de género tiene especiales consecuencias para las mujeres en situación de desplazamiento. El abandono de la tierra conlleva amenazas de diferentes formas de violencia en contra de ella y sus familias; particularmente la violencia sexual contra ella y sus hijas; el reclutamiento forzado de hijos e hijas; el no poder cumplir con la responsabilidad de supervivencia de la familia ante los bloqueos de alimentos y el control social patriarcal que les niega cualquier expresión del ejercicio autónomo de ciudadanía. Estas amenazas constituyen tanto factores causales para el desplazamiento como obstáculos para reclamar sus derechos para el retorno, la reubicación rural, el acceso a la justicia, a la tierra

1960-2010. Bogotá, Fundación Semana/Taurus: 380. (También en: <http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co>. Pdf document); y COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN, GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2009): *La Masacre de El Salado*. Bogotá, Fundación Semana/Taurus. (También en <http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co>. Pdf document).

<sup>33</sup> CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO CODHES (2011): *¿Consolidación de Qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos. Colombia 2010*. Boletín informativo N.º 77. Bogotá. <http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%207.pdf>. Consultado 10 de mayo de 2011; COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN, GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2010): *La Tierra en Disputa. Memorias del Despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe*

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos  
Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights  
N.º 1885 - 298X, 2011, Bilbao, págs. 41-52

y la aplicación de los mecanismos disponibles de justicia transicional como ahora se formulan en la nueva Ley de Víctimas. En ese sentido recobra especial importancia el tema de la protección de las mujeres reclamantes y de medidas que eviten la re-victimización.

### 3. Conclusiones

Con estos comentarios se cierra el ciclo de las respuestas institucionales con un enfoque de género para la población en situación de desplazamiento. Pasando por las políticas de atención humanitaria a las soluciones duraderas y al enfoque que incorpora nociones de justicia transicional, no sobra señalar la importancia que nuevamente recobra el tema de la *prevención y protección* para las mujeres, el cual, en términos del último enfoque mencionado, el de la reparación, se debe asumir como la *garantía de no-repetición* de todas las formas de violencia que hayan llevado al desplazamiento, incluyendo las tradicionalmente invisibles violencias basadas en género.

Finalmente, la Ley de Víctimas todavía deja muchos vacíos en cuanto a sus mecanismos de implementación. Así por ejemplo debe pensarse en cómo garantizar la condonación de deudas a la población que logre acceder a la restitución de sus tierras, y particularmente en los casos de las mujeres desplazadas que se convirtieron en nuevas adjudicatarias de tierras pero corren el riesgo, como dice una de ellas, de que «ahora no es la violencia sino la deuda por la tierra que nos desplaza nuevamente»<sup>34</sup>. Otro elemento clave va a ser la participación de hombres y mujeres desplazadas, tanto en la identificación de sus fincas como en los procesos judiciales y de registro catastral. Para ello es importante recordar la aplicación de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas<sup>35</sup>, como un marco para la participación activa de las mujeres, sus liderazgos y sus organizaciones en la formulación de sus reclamos sobre las injusticias cometidas que quieren ver reparadas en los procesos de restitución, para que ese mecanismo logre apropiarse y aterrizar en las realidades concretas de las poblaciones desplazadas.

<sup>34</sup> Mujer campesina en Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010).

<sup>35</sup> ANDERLINI, Sanam, John TIRMAN and others-International Civil Society Network and MIT Center for International Studies (2010): «¿Qué dicen

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos  
Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights  
ISSN: 1885 - 298X, 2011, Bilbao, págs. 41-52

Un enfoque diferencial de género tiene que identificar los aspectos críticos de cada dimensión de género que manifiesta aspectos de desigualdad o discriminación en cada fase de atención a la población desplazada. En este artículo hemos visto que la fase que más atención comienza a recibir en el panorama mundial actual, el de las soluciones duraderas, no toma en cuenta las situaciones históricas de discriminación que han sufrido las mujeres desplazadas y que muchas veces han posibilitado los daños y pérdidas sufridas en los contextos de conflicto armado. Por ello, es necesario incorporar el enfoque de género a un enfoque de reparación, y particularmente de restitución de bienes y tierras, el cual se acerca potencialmente más al horizonte de «justicia de género». En ese sentido, su capacidad transformativa radica en garantizar el reconocimiento tanto formal como substancial del derecho a la propiedad, por ejemplo a través de acciones afirmativas de titulación de tierras a mujeres desplazadas.

### 4. Bibliografía

- AGENCIA PRESIDENCIAL DE ACCIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2010): «Estadísticas Desplazados» <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/> Consultado febrero 18 de 2011.
- ANDERLINI, Sanam, John TIRMAN and others - International Civil Society Network and MIT Center for International Studies (2010): «¿Qué dicen las mujeres? Participación y Resolución 1325. Evaluación de Estudios de Caso». New York, UNDP / UNIFEM. PDF document.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE GOBIERNO (2007): Informe de Gestión 2005 al primer semestre de 2007. Programa «Atención complementaria a población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia en el Distrito Capital». Bogotá.
- ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS —ACNUR— (2007): *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, Enero 2004-abril 2007*, Bogotá, ACNUR.
- ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS —ACNUR— (2002): *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings, Bogotá, julio.

las mujeres? Participación y Resolución 1325. Evaluación de Estudios de Caso». New York, UNDP / UNIFEM. PDF document.

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2004): *Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia Sexual contra las mujeres en el marco del conflicto*, London.
- BECERRA, LUZ Marina (2003): «Testimonio de una mujer afrocolombiana desplazada en Bogotá» en *La población Desplazada en Bogotá: una responsabilidad de todos*, Bogotá, ACNUR Proyecto Bogotá Cómo Vamos.
- CHANT, Sylvia, (2003): «Female Household Headship and the Feminisation of Poverty: Facts, Fictions and Forward Strategies», London, London School of Economics, Gender Institute. New Working Paper Series.
- COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN, GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2010): *La Tierra en Disputa. Memorias del Despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*. Bogotá, Fundación Semana/Taurus: 380. (También en: <http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co>. Pdf document).
- COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN, GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2009): *La Masacre de El Salado*. Bogotá, Fundación Semana/Taurus. (También en <http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co>. Pdf document).
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO (2008): *Proceso Nacional de Verificación. VI Informe a la Corte Constitucional*, Bogotá, junio.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2001): *Asistencia Humanitaria del CICR en Colombia-Reporte 2001*. Bogotá.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO CODHES (2011): *¿Consolidación de Qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos. Colombia 2010*. Boletín informativo N.º 77. Bogotá. <http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%2077.pdf>. Consultado 10 de mayo de 2011.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2008): *Auto 092 «Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado»*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda, Bogotá, mayo 23.
- DEERE, Carmen Diana y Magdalena LEÓN, (2000): *Género, Propiedad y Empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Universidad Nacional de Colombia.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007): *Porque el conflicto golpea... pero golpea distinto. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, UNIFEM.
- GOETZ, Anne-Marie (2007): *Gender Justice, Citizenship and Entitlements: Core Concepts, Central Debates and New Directions for Research*. Maitrayee Mukhopadhyay and Navsharan Singh (eds) *Gender Justice, Citizenship and Development*, Ottawa, International Development Research Center: 15-58.
- LEÓN, Magdalena (2008): La propiedad como bisagra para la justicia de género en *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres*, México, Universidad Autónoma de México.
- LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS (2011): *Diario Oficial no. 48.096, Ley no. 1448 10 de junio*. Bogotá.
- MALKI, Liisa, (1992): «National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees» *Cultural Anthropology*, 7 (1): 24-44.
- MEERTENS, Donny y ZAMBRANO, Margarita (2010): *Citizenship Deferred: The Politics of Victimhood, Land Restitution and Gender Justice in the Colombian (Post?) Conflict*. *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 4, 2010, 189-206.
- MEERTENS, Donny (2010): *Forced displacement and women's security in Colombia*. *Disasters* vol. 34 (2): S147-S164. Londres.
- MEERTENS, Donny (2009a): «Mujeres Campesinas: recuperar la tierra en condiciones de equidad». *Hechos del Callejón no. ... Bogotá*, PNUD
- MEERTENS, Donny (2009b): «La tierra, el despojo y la reparación: justicia de género para mujeres víctimas en Colombia». Varias autoras, *¿Justicia desigual? Género y derechos de las víctimas en Colombia*. Bogotá, UNIFEM: 195-223.
- MEERTENS, Donny (2006): *Tierra, Derechos y Género*. «Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz», Bogotá, UNIFEM, mimeo.
- MEERTENS, Donny (2005): «Mujeres en la Guerra y en la paz: cambios y permanencia en los imaginarios sociales» en *Mujer, Nación Identidad y Ciudadanía: siglos XIX y XX*, Bogotá, Museo Nacional y otros: 256-276.
- MEERTENS, Donny (2001): «The Nostalgic Future: Terror, Displacement and Gender in Colombia» in MOSER, Caroline and Fiona CLARK, eds. *Victims, Perpetrators or Actors*, London, Zed Books: 133-148.
- MEERTENS, Donny y María Eugenia VÁSQUEZ (2004): «¿De qué seguridad hablamos? Las mujeres retornadas en el contexto de la Política de Seguridad Democrática en Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado», *Cuarto Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*, Bogotá:15-30.
- MESA MUJER Y CONFLICTO ARMADO (2007): *VII Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*, Bogotá, Anthropos.
- MESA MUJER Y CONFLICTO ARMADO (2009): *X Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*, Bogotá, Anthropos.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (2005): *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* (Principios Pinheiro).
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2007): *Primero las víctimas. Criterios para la Reparación Integral a Víctimas Individuales y Grupos Étnicos*, Bogotá.
- RUBIO-MARÍN, Ruth (2006): «The Gender of Reparations: Setting the Agenda». In Ruth RUBIO-MARÍN (ed), *What happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*, New York, Social Science Research Council: 20-47.
- SUAREZ, David (2010): «Las consecuencias morales del desplazamiento: una demanda por la reconstrucción del "proyecto de vida"», in CHURRUCA, Cristina and Donny MEERTENS, comps. *Desplazamiento en Colombia: Prevenir, Asistir, Transformar. Cooperación Internacional e Iniciativas Locales*. Medellín, La Carreta Editores.

## The CEDAW's Reception in Spain. The Gap between Law and Practice

Paloma Durán y Lalaguna\*

### Abstract

This paper deals on the reception of CEDAW in Spain. First I'll try to explain the history and context in which the Convention was first ratified (1984) and then apply to the Spanish legal system. The paper review all the information gives to the CEDAW's Committee trough the periodical reports; and also the consequences of that on the Spanish legal order. At the end, the paper proposes some conclusions related to the political and legal impact of CEDAW in Spain.

*Key words:* CEDAW, Spain, Legal and political consequences of ratification of CEDAW in Spain, Equality between women and men.

### Resumen

Este artículo se refiere a la recepción del CEDAW en España. En primer lugar, atenderé a la historia y contexto en el que el Convenio se ratifica en 1984, para después analizar las aplicaciones que tiene en el ordenamiento jurídico español. El trabajo trata de analizar la información facilitada a través de los informes periódicos, para detectar las consecuencias en el sistema jurídico en España. Al final, el artículo propone algunas conclusiones relativas al impacto legal y político del CEDAW en España.

*Palabras clave:* CEDAW, Consecuencias políticas y legales de la ratificación del CEDAW en España, Igualdad entre mujeres y hombres.

\* Full Professor of Jurisprudence. Law School of Complutense University, Madrid, Spain; Former Vice President of Women's Institute, Ministry of

Labor and Social Affairs; Counsellor of Social Affairs, Permanent Mission of Spain to the United Nations.