

Planear la visibilización de las mujeres y sus derechos

Derecho de las mujeres para la equidad de género

*Sisma Mujer - Claudia Mejía**

1. Consideraciones generales

De acuerdo con los artículos 339, 340 y 341 de la Constitución Nacional, el Gobierno elaborará un Plan Nacional de Desarrollo con la participación activa de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, el cual contendrá una parte general, en la que se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de mediano plazo y las estrategias generales de la política económica, social y ambiental. Asimismo, contendrá un plan de inversiones en el que se especifiquen los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos destinados a la ejecución.

Con el fin de que la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se produzca de una manera participativa y concertada, la Carta Política prevé la existencia del Consejo Nacional de Planeación el cual estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales de país. Por su parte, el artículo 9º, numeral 7º, de la ley 152 de 1994, establece que el Consejo tendrá dos (2) miembros en representación de las mujeres, escogidas de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El Plan Nacional de Desarrollo hace parte de la regulación constitucional del régimen económico y de la hacienda pública (Título XII) y se considera, una vez aprobado, una ley de superior jerarquía que vincula no sólo a quienes ejecutan puntualmente las políticas en él trazadas sino al legislador en la expedición de las leyes generales de presupuesto y de cualquier normatividad (C-015 de 1996).

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo es de vital importancia, en la medida en que fija los lineamientos de las políticas de un gobierno en el largo, mediano y corto plazo, sentándose así las bases para el cumplimiento de los principios y garantías constitucionales propios de un Estado Social de Derecho desde la planeación y el ámbito de las finanzas públicas (artículo 1º de la Constitución Nacional).

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo deberá, entre otros objetivos, cumplir con los mandatos constitucionales que se relacionan con el logro de la igualdad formal y material de hombres y mujeres. En efecto, desde el preámbulo de la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano se encuentra

* Publicado en "Retos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010" Editado por el Consejo Nacional de Planeación. Febrero 2007

comprometido con la igualdad, la justicia y la democracia, postulados que informan el devenir de las instituciones y de los ciudadanos. El artículo 13 consagra el derecho a la igualdad y proscribire todo trato discriminatorio en razón del sexo, la raza, origen nacional o familiar, lengua, credo, opinión política o filosófica, principio que está a tono con los artículos 2º y 7º de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1º y 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (ley 16 de 1972); 2º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley 74 de 1968).

Adicionalmente, el artículo 43 de la Carta Magna proclamó que “[l]a mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. (...)”, derecho que se encuentra en consonancia con los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 7º y 10º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley 74 de 1968); 3º y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (ley 74 de 1968); 17 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (ley 16 de 1972); con la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ley 51 de 1981) y su Protocolo Facultativo (ley 984 de 2005, CEDAW); con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (ley 248 de 1995).

De acuerdo con el segundo inciso del artículo 13º de la Carta Magna, el Estado colombiano no se encuentra únicamente obligado a propender por una igualdad ante la ley de hombres y mujeres, sino que debe establecer medidas específicas a favor de las mismas en aras de promover la equidad y la igualdad, cuestión que está en perfecta consonancia con los artículos 2º, 3º y 4º de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, en la que expresamente se prescribe que “la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación (...)”¹

En efecto, el artículo 13 no ordena un trato igual sin miramientos para todos los sujetos jurídicos, porque de esta forma se incurriría en el grave yerro de comparar situaciones disímiles que producirían efectos contrarios a la equidad y al espíritu propio del Estado Social de Derecho. Estas consideraciones imponen, entonces, la determinación de cuáles criterios de diferenciación son relevantes para el desarrollo ajustado de este derecho. El mismo artículo 13 ofrece un

¹ De acuerdo con el artículo 93 de la Carta Política, los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos, ratificados por el Congreso de la República, integran el bloque de constitucionalidad y son parámetro para juzgar el ajuste de la legislación a los postulados supremos de la Constitución. (C-574 de 1992,

C-067 de 2003 y T-1191 de 2004.)

2 . C-022 de 1996

3. Ver **Roberto Gargarella** (comp.). Derecho y grupos desaventajados. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

4. T-422 de 1992

catálogo de circunstancias que han sido fuente de discriminaciones sistémicas en las sociedades, esto es el sexo, la raza, la nacionalidad, la religión, entre otras, enumeración que sirve de parámetro para identificar en qué casos el Estado debe reconocer la diferencia de estos grupos poblacionales y promover el fin de su discriminación asumiendo, en primer lugar, su diferencia, es decir, la inconstitucionalidad de aplicarles un concepto de igualdad que se limite a la equiparación formal.

En concordancia con lo anterior, el artículo 13 de la Carta Política cuenta con un segundo inciso que ordena al Estado colombiano promover las condiciones para que la igualdad sea real y, en consecuencia, adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados. Es decir, el Estado no sólo puede generar acciones afirmativas sino que está en el deber de tomarlas en aras de desarrollar el sustrato material del derecho a la igualdad para que no se agote en la simple igualdad ante la ley. Esto se justifica porque “la igualdad de oportunidades en un mundo caracterizado por diferencias de todo tipo (étnicas, culturales, económicas, sociales, políticas) se garantiza mediante la misma protección y trato de las autoridades, sin que haya lugar a la discriminación. Pero su consecución sólo es posible estableciendo diferencias en favor (sic) de personas o grupos en situación de desigualdad por sus condiciones concretas de marginamiento, discriminación o debilidad manifiesta.” (Negrilla fuera del texto).

Como una petición de principio, antes de acometer el análisis de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, hay que hacer explícita la premisa que corre tras el diseño de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, por cuanto se está frente a la particular condición de un gobierno reelecto que propone una continuidad y que enlaza los objetivos y los logros del cuatrienio anterior. Así es, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, pretendió materializar, según el informe rendido por el Presidente de la República al Congreso, “como política nacional las propuestas que en materia de seguridad recibieron el apoyo mayoritario de la ciudadanía durante la campaña electoral de 2002.” En consecuencia, de estos parámetros fijados por el Gobierno, salió el concepto de seguridad democrática, por medio del cual se estableció una alianza entre la necesidad de protección de los colombianos y la necesidad de fortalecimiento institucional del Estado, por esto, los principales lineamientos de acción expuestos por éste se “dirigieron a recuperar el control del territorio, combatir el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, y a fortalecer el sistema de justicia”⁶. Esta meta, expuesta como esencial para promover el desarrollo económico y el crecimiento del país, fue enlazada con el propósito de obtener un Estado transparente y con la construcción de la equidad social. De esta forma, el Estado comunitario propuesto por el Gobierno plantea una simbiosis de seguridad, democracia, fortalecimiento institucional, equidad social y participación ciudadana en el ámbito específico del conflicto (red de informantes, programas de recompensas, reclutamiento campesino).

⁶ Ibidem.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tiene como punto de arranque la supuesta consolidación de los resultados alcanzados con el anterior, la expansión de los beneficios que se han derivado de ellos y la intervención de los ítems rezagados, en otras palabras, en el supuesto éxito de la gestión 2002-2006 se encuentra la razón para proseguir, incluso, ampliar la línea de acción del periodo anterior. Para el efecto es ilustrativo revisar el Informe presentado por el Presidente de la República al Congreso y los balances del Departamento Nacional de Planeación en los que se exponen resultados específicos en aumento de seguridad, disminución de la pobreza, aumento de la confianza económica, modernización del Estado y ajuste fiscal, entre otros⁷. En ese contexto el estudio del Departamento Nacional de Planeación estima que sólo aspectos muy puntuales no han registrado los resultados esperados: reducción del hacinamiento carcelario, explotación de petróleo y legalización de minas, adjudicación y adecuación de tierras, bajo otorgamiento de créditos por parte del Fondo Nacional de Garantías, escaso número de familias beneficiarias en el Programa de Proyectos Productivos y poca ampliación de la base de contribuyentes del sistema tributario nacional.

De acuerdo con lo anotado, las bases del Plan 2006-2010 han de observarse como un continuo, como una extensión de los propósitos de la administración anterior, que tiene como sustento la filosofía de la seguridad democrática, en el entendido de que es una premisa para el desarrollo, y los resultados que se ha permitido resaltar el Gobierno en control del territorio, fortalecimiento de la justicia penal, “participación ciudadana” como uno de los mecanismos para enfrentar el conflicto armado y protección a la propiedad privada.

2. Las categorías género y familia: Trampas de invisibilización

Desde los años setenta, a partir de las discusiones provocadas por la perspectiva Mujer en el Desarrollo (MED) y por la coincidencia de la Década de la Mujer, las feministas anglosajonas de corte académico propendieron por el uso del término gender, cuya traducción aceptada al castellano es género, con la idea de diferenciar las construcciones sociales y culturales de los meras evidencias biológicas atadas al sexo⁸. La utilización inicial de esta palabra tenía por objeto indicar que lo femenino era simplemente una construcción social que, por tal, podía ser reconstruida por la misma sociedad, convirtiendo el sexo en un proyecto y no en un destino inexorable. Sin embargo, bajo esta denominación también se podía ver la aspiración de las feministas de ser políticamente correctas en aras del reconocimiento de cierta legitimidad académica que les estaba vedada desde una posición enmarcada en el feminismo, evidencia adicional de la discriminación sufrida por las mujeres en los diversos ámbitos de relación y de creación de conocimiento⁹.

⁷ DNP. Balance de Resultados. Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá, 2006.

⁸ Martha Lamas. Cuerpo, Diferencia Sexual y Género. México: Tauros, 2001. p. 87

⁹ Ibidem, pág. 88 y 89.

Así, la categoría género procuró resaltar algo que los feminismos y los estudios centrados en la mujer ya habían anotado¹⁰, esto es la construcción social de lo femenino y lo masculino, la determinación patriarcal de las sociedades y la complejidad relacional que enmarca la interacción de hombres y mujeres. No obstante, la categoría género presenta serios peligros que van desde la neutralidad del vocablo hasta la necesidad de promover políticas públicas en términos de paridad de hombres y mujeres desconociendo la discriminación sistémica e histórica de éstas¹¹. Es cierto, la categoría género es bastante útil para acometer estudios científicos, mas presenta serios inconvenientes en el desarrollo de políticas específicas para las mujeres, sobre todo en el marco de compromisos nacionales e internacionales que obligan a los países a implementar acciones positivas y medidas especiales para la erradicación de dicha práctica. En este punto es valioso anotar que género es un concepto acertado e interesante para medir la efectividad de políticas públicas que pretenden erradicar la discriminación, por cuanto permiten elaborar comparaciones y develar resistencias en la estructura¹², sin embargo, cuando se trata de reconocer la desigualdad de las mujeres y de planear los métodos para promover su inclusión social en términos de equidad, el género crea ciertas distorsiones que impiden ese objetivo social en la medida en que produce sospecha de las acciones especialmente dirigidas a ellas¹³.

La perspectiva de género y las políticas fincadas en los derechos de las mujeres no son excluyentes, pero no se puede caer en la trampa de entender que la primera de ellas abarca la segunda, es decir, que toda política estatal deberá partir de una paridad en la intervención y atención de hombres y mujeres cuando no están dadas las premisas mínimas para la igualdad entre ellos, cuestión que, incluso, está reconocida desde los textos constitucionales y los instrumentos internacionales. Por esa razón, los planes de desarrollo, además de incorporar una mirada de género en el diseño de políticas y evaluación de resultados, deberán contener una política y una estrategia clara y expresa en materia de los derechos de las mujeres, considerando en todo momento su etnia, su identidad sexual y su grupo etario.

Al lado de la categoría género se encuentra la de familia como otro concepto que contribuye a que el sujeto mujer se difumine en los estudios y en la política social de los estados. Para comenzar, esta categoría presenta serias dificultades en su aprehensión dados los múltiples significados que se entretajan a su alrededor. De esta forma, en el ámbito colombiano se encuentra que este vocablo encuentra diversas definiciones dependiendo del ámbito de aplicación

¹⁰ Robin West. *Género y Teoría del Derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes, Instituto Pensar, Siglo del Hombre Editores, 2000.

¹¹ Chrys Ingraham. "The Heterosexual Imaginary". En, Steven Seidman. *Queer Theory/Sociology*. Oxford: Blackwell Publishers Ltda. 1996, p. 168 a 193.

¹² Ver, Pierre Bourdieu. *La Dominación Masculina*. Barcelona: Anagrama, 2000.

¹³ Martha Lamas. Op. Cit. p. 120.

(seguridad social, violencia intrafamiliar, código civil, entre otros), partiendo de un imaginario netamente heterosexual que está supuestamente planteado en el artículo 42 de la Constitución Política. Las nociones jurídicas han procurado aceptar gradualmente las consecuencias del abandono del funcionalismo, en la medida en que hoy es ampliamente aceptado que la familia es un sujeto histórico, hecho demográfico, hecho económico, relación humana, espacio de poder¹⁴. En América Latina el énfasis en la familia tuvo su origen en la década de los setenta, en un primer momento, como parte de los estudios orientados a adaptar la realidad latinoamericana a la concepción tradicional del papel de la misma (transferencia de control de los recursos económicos y políticos desde la familia hacia las nuevas instituciones del estado moderno) y, en un segundo momento, como actora social central “en la determinación de las condiciones económicas, políticas y sociales de la región”¹⁵. De esta manera, la familia se convirtió en unidad de intervención en políticas sociales y como unidad de diseño y concepción de la agenda social de los estados¹⁶.

No obstante lo anterior, las políticas sociales centradas en las familias parten del desconocimiento de que los procesos de negociación productiva y social en el marco de las mismas se manifiestan a través de conflictos cooperativos, que tienen como base las diferencias de poder en el interior de esta estructura y los posicionamientos de género, edad, educación e ingresos, entre otros factores. En esta línea de análisis, la desigualdad de sus miembros, en especial de las mujeres, en las decisiones, en la autonomía y en el ingreso se ven potenciadas en el ámbito familiar en la medida en que éste goza de protección reforzada a partir de la intimidad, considerándosele espacio privado, con muy pocas excepciones (comisión de delitos, protección de menores y personas en condición de debilidad manifiesta), e invisibiliza a sus miembros a través de la atención integral¹⁷. Estas circunstancias han implicado que se afirme de manera contundente que “el enfoque familiar corre el riesgo de ser asumido conservadoramente, es decir, obviando la raíz estructural de los problemas que aquejan a la familia, invisibilizando a todos sus miembros y reafirmando los estereotipos de género que tensionan las relaciones en la pareja. Esto último se refiere a recargar a las mujeres con más preocupaciones sociales, quitándole a los hombres la posibilidad de asumir esos roles; y también a recargar a los hombres con más preocupaciones productivas, que reproducen su rol proveedor, quitándole a las mujeres la oportunidad de participar en este campo”¹⁸.

De lo expuesto se colige que la categoría género y el concepto de familia como unidad de intervención, diseño y decisión de la política social inciden en la

¹⁴ Ricardo Cicerchia. “Alianzas, Redes y Estrategias. El encanto y la crisis de las formas familiares”. En, Revista Nómadas, Número 11, octubre de 1999, p. 47.

¹⁵ Ibidem, pág. 48

¹⁶ Claudia Serrano. “Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente –Chile Solidario”. En, CEPAL. Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. Octubre 2005, pp. 234 y 235.

¹⁷ Guillermo Villegas. “Familias, Recursos y Producciones: de la igualdad virtual a la desigualdad real”. Revista Nómadas, Número 11, octubre de 1999, p. 84.

¹⁸ . Claudia Serrano. Op. cit. p. 242.

perpetuación de los posicionamientos¹⁹ tradicionales y discriminatorios de la mujer e impiden la formulación de un plan de acción que propenda por la promoción de la igualdad material de este grupo poblacional, en concordancia con los postulados constitucionales y los compromisos internacionales del Estado Colombiano.

3. Análisis del Plan de Desarrollo 2006-2010

Teniendo en cuenta las categorías explicitadas en el acápite anterior, se acometerá el estudio por separado de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, teniendo de presente que este documento ha de incorporar, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano, una perspectiva incluyente de las mujeres y mecanismos explícitos para promover el fin de su discriminación.

3.1 Estado Comunitario: Desarrollo para todos.

En este aparte se fija la visión general del plan y la estrategia para lograr el crecimiento y desarrollo del país. En este marco, se privilegian cuatro objetivos fundamentales: mejoramiento del Estado, seguridad democrática, crecimiento y equidad social. Desde un primer momento se puede vislumbrar el énfasis del Gobierno en el papel del sector privado, en la eficacia de las operaciones del mercado, en la seguridad jurídica y en el fortalecimiento institucional. En el campo de la política social se fija como prioridad la justicia distributiva y la eliminación de la pobreza a través de la focalización y la disminución de las distorsiones de los incentivos en la economía. Una lectura detallada de este primer capítulo y, específicamente, del numeral 1.8. (estrategias de desarrollo), permite develar el corte neoinstitucionalista del Plan de Desarrollo propuesto para el cuatrienio 2006- 2010, en el entendimiento de que el desarrollo y el crecimiento no puede darse sin un Estado de Derecho consolidado y con instituciones que proporcionen estabilidad y seguridad en los negocios²⁰. Sobre esta base, el Plan privilegiará las metas, objetivos y estrategias que propendan por decisiones gubernamentales predecibles en todos los sectores y ramas del poder público, por un fortalecimiento del sector privado y por la protección selectiva de los derechos que están relacionados con la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos y la reducción de los costos de transacción²¹. Según esta visión neoinstitucionalista, la protección de los derechos

¹⁹ Se utiliza la palabra posicionamiento en vez de rol, por cuanto, a través de la primera se evidencia que las personas no poseen un lugar estable en la sociedad, cuestión que sí surgía de la metáfora de los roles. **Ann Phoenix** expresa que “el concepto de posicionamiento construye a las personas considerando que están ‘involucradas’ en relaciones sociales dinámicas en las cuales cada participante crea posiciones y las pone a disposición de sí mismo y de otros para ser ocupadas, ignoradas o afrontadas.” Véase: “Cómo se Negocia una Posición de Sujeto Intermedia: Muchachos entre once y catorce años, masculinidades y educación escolar”. En, Revista Nómadas, número 16, abril de 2002, pág. 28 a 39)

²⁰ **Mauricio García; César Rodríguez y Rodrigo Uprimny.** ¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia. pp. 22 a 29.

²¹ **Williamson, John.** A Short History of the Washington Consensus. En: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>

fundamentales, colectivos, sociales, económicos y culturales no es una prioridad en la medida en que ésta se funda en el necesario fortalecimiento del Estado y en el logro del crecimiento económico como una instancia previa y necesaria para, en una etapa posterior, adoptar plenamente una política de justicia distributiva y de reconocimiento de los derechos sociales²².

En conclusión, el modelo de Estado al que se adscribe este modelo es el desarrollista, esquema basado en este ente como promotor, director e interventor en las áreas de especial interés e impacto definidas previamente por él. Desde los estudios de Douglas North²³ hasta los más recientes análisis en materia de neoinstitucionalismo, es sabido que los modelos influenciados por el Consenso de Washington han presentado serias deficiencias, en particular en América Latina, en la medida en que desconocen los graves problemas de inequidad social que constituyen el punto de partida para la concepción de cualquier plan que quiera superar la simple consideración del crecimiento y desarrollo económico como meta. Así, “concentrar todos los esfuerzos del Estado en la protección de los derechos de propiedad y en la reducción de los costos de transacción no crea únicamente resultados inaceptables en términos de equidad y justicia social, sino que -como lo han mostrado críticos del canon neoliberal dentro de la misma ciencia económica (Rodrik, 1997, y Sen, 2000)- no conduce a un desarrollo sostenido y sustentable”²⁴.

En su conjunto, la perspectiva neoinstitucionalista, haciendo honor a su factura neoliberal, privilegia el desarrollo y la protección de los derechos individuales relacionados con las transacciones y la inserción en el mercado (libertad económica, libertad contractual, derechos contractuales) de corte abstencionista desde el ángulo estatal, es decir, aquellos en los que el Estado se limita a no interferir, no intervenir, no incidir, dándole un carácter preeminente al desarrollo económico, las decisiones judiciales previsibles, la estabilidad fiscal, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la protección de la inversión privada, la inclusión social a través del mercado y la visión instrumentalista de la justicia y del Derecho²⁵.

Partiendo de esta concepción, la inclusión a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación democrática o de acciones positivas es un desatino que el modelo no está dispuesto a avalar por considerarlas acciones que entorpecen el desenvolvimiento del mercado, desestimulan la inversión y propician inestabilidad en la institucionalidad del Estado. Asimismo, la protección de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales y colectivos cae bajo la sospecha de ser obstáculos para el desarrollo, trampas para crear choques entre diversas ramas del poder público (por ejemplo, entre

²² Ver **Giorgio Agamben**. Estado de Excepción. Pre-Textos, España, 2003.

²³ **Douglas North**. Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

²⁴ **Mauricio García**, et. al. Op. cit. p. 27 y 28.

²⁵ Ver **Andrea Baranes**. “El Empleo de los Mercados Financieros Internacionales para Cumplir los ODM: ¿parte del problema o una posible solución?” En, Social Watch. Informe 2005. pp. 27 a 29.

las altas cortes) y mecanismos ineficientes para promover la equidad porque no propician una verdadera participación en el mercado y un desenvolvimiento fluido de su dinámica.

Adicionalmente, la perspectiva neoinstitucionalista no es un modelo adecuado para países con conflictos armados internos, ya que parte de la base de un equilibrio institucional y de brechas de inequidad poco pronunciadas que pueden solucionarse con una intervención moderada del Estado en la economía. Visto este panorama, el modelo no toma en cuenta la necesidad de fortalecer la difusión y cumplimiento de los derechos humanos y, mucho menos, del derecho internacional humanitario, motivo por el cual es un despropósito pretender insertar a un país como Colombia en una dinámica que no toma en cuenta su gran crisis humanitaria. En resumen, enfrentar un conflicto armado desde una visión que no fue diseñada con ese objetivo, produce graves desconocimientos del Estado colombiano de obligaciones internacionales atinentes a la garantía y respeto de los principios mínimos en materia de derechos humanos.

Teniendo a la vista estos lineamientos, no es una sorpresa que la introducción a las bases del plan olviden en su parte inicial la formulación de una política de promoción y erradicación de las discriminaciones que afectan a las mujeres y que su tono sea ostensiblemente neutro o, mejor, silencioso en cuanto a los actores sociales en condiciones de desventaja. Sin embargo, el Estado colombiano tiene obligaciones expresas e insoslayables en esta materia, como se expuso en la parte inicial de este texto, motivo por el cual es necesario que se incorpore en este aparte una visión general basada en los derechos de las mujeres, un balance de su situación y las acciones positivas que ha de desplegar el Estado para luchar contra la discriminación sistémica a la que están sometidas. En este terreno es prioritario el tratamiento de temas que las exponen a situaciones de mayor discriminación y vulnerabilidad como lo son: desplazamiento forzado, violencia intrafamiliar, inserción en el mercado laboral (permanencia y remuneración), promoción de sus derechos a través de la facilitación en el acceso a la justicia, políticas y estrategias para un efectivo cumplimiento de la ley 581 de 2000 y políticas públicas incluyentes.

Recomendaciones generales

- * Incorporar al Plan Nacional de Desarrollo un enfoque que garantice el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- * Incorporar en la presentación del Plan un análisis de los logros y rezagos del pasado cuatrienio desagregado por sexo y un análisis de género, teniendo en cuenta un enfoque diferenciado según etnia, grupo étnico e identidad sexual, incluyendo estadísticas e indicadores que den cuenta de la realización de los derechos de las mujeres y de la planeación, evaluación

* Diseñar y poner en marcha una política pública para eliminar la discriminación, promover la plena igualdad y vigencia de los derechos de las mujeres, teniendo en cuenta su etnia, grupo etario e identidad sexual. Para el efecto, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, o el organismo que haga sus veces, ejerciendo funciones de secretaría técnica, será la responsable de la orientación de su formulación, la cual estará a cargo de las instancias competentes, contando con la participación de las mujeres. La responsabilidad en cuanto a su ejecución recaerá en todas las instancias estatales y habrá de incorporar indicadores de impacto en materia de realización de sus derechos. (En el caso de que esta política pública integral no sea acogida para formar parte del Plan Nacional de Desarrollo, en las recomendaciones de los capítulos pertinentes se formulan políticas públicas puntuales con el fin de atender esta falencia.)

3.2 Política de Defensa y Seguridad Democrática

Este capítulo está enfocado en la consolidación de la Política de Seguridad Democrática del cuatrienio anterior, en la medida en que perfila como objetivos la recuperación y control del territorio, el fortalecimiento de la fuerza pública y la inteligencia del Estado como herramientas preventivas y ofensivas frente al accionar de los grupos armados al margen de la ley. Se expresa que este conjunto de acciones se adelantará bajo el entendido del respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, presentándose este ítem como el segundo componente de la política de defensa y seguridad democrática.

Sea lo primero anotar que una de las prioridades del Plan es el aumento del gasto militar y el incremento de la cooperación internacional en este sentido, generándose una serie de prelación que están encaminadas al fortalecimiento de un Estado beligerante que no reconoce la situación de conflicto armado del país sino la existencia de grupos armados al margen de la ley (GAML), cuestión que pone en grave riesgo a la población civil, en especial a las mujeres, y que contraría el artículo 3º común a los cuatro convenios de Ginebra que consagra el principio de separación, distinción y respeto por los actores no combatientes del conflicto armado. En este sentido, el plan propone un concepto de seguridad que toma como base la operación militar, la conquista del territorio, el fortalecimiento de la justicia penal y de la inteligencia estatal.

No obstante, las bases para el Plan de Desarrollo 2006-2010 ni siquiera toma en cuenta la incidencia de esta política en la vida y en los derechos de las mujeres, pues no es una realidad desconocida que el conflicto armado colombiano ha significado para ellas un refuerzo en la discriminación, una expansión en la violencia sexual de la que han sido víctimas y un silencio aterrador al respecto por parte de las instancias estatales.

Ya la Relatoría Especial para la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos expresó que en este escenario “las necesidades específicas de las mujeres todavía no reciben una atención integral de parte del Estado colombiano y sus voces no son efectivamente incorporadas en el diseño de políticas públicas para remediar el impacto especial del conflicto armado en ellas [...] A través de la información y los testimonios recabados, la relatora pudo constatar que dentro del conflicto armado colombiano la violencia contra la mujer es un problema estructural en donde ésta se convierte en un botín de guerra para los actores armados en su lucha por controlar comunidades y territorio. La relatora pudo constatar que las mujeres colombianas son víctimas de homicidios, secuestros, detenciones masivas, reclutamiento forzado, señalamientos y amenazas, sumándose a ello una especial modalidad de violencia asociada a delitos de carácter sexual como la violación, trata de personas, y prostitución forzada, destinados a deshumanizarlas”²⁶.

Desde esta perspectiva se puede observar el concepto sesgado de seguridad que incorpora el plan, por medio del cual se desconoce que ese vocablo no sólo se refiere al control militar, sino que debe estar integrado con una concepción propiamente humana y social de la misma, en otras palabras, debe partir del reconocimiento de los derechos humanos, la aplicación del derecho internacional humanitario y la aplicación plena de los derechos fundamentales insertos en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales pertinentes. “La seguridad es un concepto que trasciende lo militar cuando se entiende desde los derechos humanos. El informe de las Naciones Unidas sobre Seguridad Humana plantea que ésta, así entendida: ‘... se ocupa de garantizar y ampliar las libertades vitales de las personas. Exige al mismo tiempo proteger a las personas de amenazas contra sus vidas y empoderar a las personas para hacerse cargo de sus propias vidas’”²⁷.

La supervivencia, bienestar y dignidad de las personas se plantean como ejes centrales de una noción de seguridad basada en lo humano. Pero lo humano incluye hombres y mujeres, y ninguna propuesta de seguridad puede dejar por fuera “cuestiones esenciales a la seguridad humana que las mujeres han identificado como críticas para su seguridad íntima: en particular los derechos reproductivos y la violencia contra las mujeres”. De esto se deriva que sin un reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, de las vejaciones a las que están expuestas en medio del conflicto armado y de un planteamiento de políticas públicas que se dirijan a la solución de esta situación, la seguridad seguirá siendo una de las aristas primordiales en las que se asienta su discriminación²⁸.

Bien, esta concepción sesgada de lo que encarna la seguridad trae particulares consecuencias para las mujeres, en la medida en que la discriminación a la que

²⁶ Mesa de Mujer y Conflicto Armado. Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia. Quinto Informe. Bogotá: Ediciones Ántropos, 2005, p. 37.

²⁷ Mesa de Mujer y Conflicto Armado. Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia. Cuarto Informe. Bogotá: Ediciones Ántropos, 2004, p. 11.

²⁸ Ibidem, pág. 5 a 8.

se ven sometidas en contextos de normalidad se ve reforzada en escenarios de conflicto armado y de restricción a las garantías constitucionales. Es cierto, en estos terrenos de enfrentamiento, lucha por el territorio y control de la población, las mujeres ven afectados sus derechos a la vida, integridad física, al libre desarrollo de la personalidad, intimidad, libertad, igualdad, a la honra, locomoción, debido proceso, posibilidad de no declarar contra sí misma o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, libre asociación, entre muchos otros.

El último informe de la Mesa de Mujer y Conflicto Armado²⁹ y el documento emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita realizada por la relatora Susana Villarán en 2005³⁰ evidencian que, en promedio, entre enero de 2002 y junio de 2006, una mujer murió diariamente en el país en el marco de la violencia sociopolítica, lo que significa un estimado de 1608 mujeres (233 en combates, 1.375 fuera de combate; de éstas, 1.139 vía ejecución extrajudicial u homicidio político, 63 por homicidio contra mujeres socialmente marginadas y 173 por desaparecimiento forzado). En materia de violaciones a DDHH y DIH, en las que se pudo establecer el presunto autor genérico (783 víctimas), el 63,48% de las muertes de mujeres se atribuyó al Estado (perpetración directa 12,52%; omisión, tolerancia, aquiescencia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares 50,96%) y el 36,53% a los grupos guerrilleros.

Se une a lo anterior la dinámica que toma la violencia contra las mujeres cuando se devela la intención de convertirla en otra estrategia o arma de enfrentamiento. En efecto, las mujeres se ven sometidas a múltiples actos de violencia física, psicológica o sexual por entablar relaciones afectivas con miembros del bando contrario, por desobedecer las normas impuestas por los actores armados o por participar en organizaciones concebidas como enemigas. Por esta razón, la violencia sexual se ha convertido en un mecanismo de humillación y desmoralización del enemigo en el que el cuerpo de las mujeres se convierte en un escenario más de guerra que se trata con la misma lógica de la conquista del territorio. Además, la violencia contra éstas se expresa también en restricciones a su libertad a través del reclutamiento forzado para convertirlas en proveedoras de todo tipo de “servicios”, que van desde los de alimentación hasta los sexuales.

Hay que tener en cuenta que todas las partes en conflicto vulneran los derechos de las mujeres, es decir, el Estado, los paramilitares y los guerrilleros. Gracias a estos factores, la confianza de las mujeres y de la población en general se ha visto minada, confinándolas al miedo, al desarraigo y a la pobreza. Si bien no se afirma que el Estado colombiano tenga una política sistemática que propenda por

²⁹ Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. VI Informe Sobre Violencia Sociopolítica Contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia, 2002-2006. Bogotá, 2006.

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia. 2006.

la violación del DIH y de los DDHH, sí es necesario reconocer que dentro de los parámetros y las lógicas del conflicto armado en Colombia, la Fuerza Pública ha demostrado ser una agente de violación y la justicia penal militar un resguardo para la impunidad. Este panorama se ve agravado por la arista de “participación ciudadana” que promueve la seguridad democrática, porque viola derechos constitucionales de la población civil atrapada en un conflicto armado, las directrices del DIH y afianza la indeterminación de los actores armados, detalle que, unido a la concepción unidimensional del Gobierno que avala la necesidad de ataque, conquista y exterminio del enemigo, propiciando un desconocimiento de los DDHH y del DIH.

3.2.1 Convivencia y seguridad ciudadana

Cuando las Bases del Plan se ocupan de la convivencia y la seguridad ciudadana (numeral 2.1.3.), queda claro que el balance y el pronóstico de la misma pasa por el estudio de los delitos de alto impacto (homicidio, homicidio colectivo, piratería terrestre y hurto a entidades financieras), sin que la información se desagregue y analice por sexo, etnia y grupo etario, ni se tengan en cuenta los delitos que propiamente afectan a las mujeres (violencia sexual, trata de personas, prostitución forzada), motivo por el que la violencia contra las mujeres en el interior de la familia es tratada como un fenómeno que incide en la criminalidad, olvidando que la misma es de por sí un delito y, lo que es más determinante, una violación a los derechos humanos que afecta principalmente a las mujeres. De esta manera, este tipo de violencia no debería ser tratada como un problema de convivencia y seguridad ciudadana, sino que debería ser abordado desde una política integral de respeto a los derechos humanos que sobrepase el enfoque sesgado de simples derechos legales y se acerque a su dimensión de necesidades humanas³¹. Este tema será abordado en el acápite de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

3.2.2 Desplazamiento forzado

En este capítulo se trata otro de los temas neurálgicos en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, esto es el desplazamiento forzado³². El documento establece que han existido avances desde el ordenamiento Jurídico, la política pública, la gestión por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y la asignación de recursos presupuestales. A pesar de que el Gobierno 2002-2006 ha registrado logros importantes en esta cuestión, la integración en la política pública de medidas dirigidas especialmente a garantizar la protección de los derechos de las mujeres en el marco del desplazamiento aún es incipiente y retardataria respecto de los compromisos constitucionales e internacionales.

³¹ Alda Facio. “De las Necesidades Básicas a los Derechos Humanos”. En, Rebecca Cook (ed.). Los Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales. Bogotá: Profamilia, 1997, pp. 350 a 365.

³² En materia de desplazamiento forzado este concepto se basará en la intervención realizada por la ONG Sisma Mujer en el foro temático Población en Situación de Desplazamiento y Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá, diciembre 5 de 2006.

Para comenzar es pertinente anotar que las bases del plan desconocen la orden emitida por la Corte Constitucional, a través de su sentencia T-025 de 2003, de prestar una atención a la población desplazada basada en acciones afirmativas y acciones diferenciales que tengan en cuenta el género, la etnia, la discapacidad y la identidad sexual, mandato reiterado en el auto 218 de los corrientes, por cuanto “el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y el género.” En orden a acatar los mandatos del alto tribunal, el Plan Nacional de Desarrollo debe incorporar las dimensiones propias de los sujetos de especial protección, según género, etnia, grupo étnico, identidad sexual, en los programas que se van a implementar, además de reforzar los recursos financieros destinados al respeto y garantía de los derechos de la población desplazada.

Por otro lado, en materia de desplazamiento forzado es indispensable aceptar, asumir y responder al efecto diferenciado que tiene en la vida de las mujeres, ya que, partiendo de la evidencia de su discriminación histórica en tiempos de paz, esta calidad se ve exacerbada en medio de un conflicto armado, en el que se ven expuestas a violaciones sistemáticas de sus derechos en consideración a su género o por el efecto desproporcionado que tienen algunos fenómenos propios del conflicto en ellas. Dentro de este último grupo de circunstancias, el desplazamiento forzado se ha develado como un delito de lesa humanidad que incide de manera diferencial en las mujeres, las somete a una mayor discriminación y las arroja a una evidente desprotección.

En Colombia se han desplazado un total de 3.720.428 personas, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-, mientras que según las cifras del gobierno, actualmente hay 1.823.663 personas inscritas en el Sistema Único de Registro de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, de los cuáles más del 75% son mujeres, niñas y niños.

Como se puede observar, además de constituir un gran porcentaje de la población en situación de desplazamiento, las mujeres enfrentan graves desconocimientos de sus derechos fundamentales y humanos que se pueden detectar en las siguientes estadísticas³³:

- Entre los hogares en situación de desplazamiento el 40% de ellos tienen jefatura femenina. Este porcentaje es más alto en los hogares de comunidades negras desplazadas donde la jefatura de hogar femenina es del 47% y en los conformados por población desplazada indígena donde es del 49%³⁴. La tasa nacional de jefatura de hogar femenina es del 28% según el Departamento Nacional de Estadística -DANE-.

³³ Cifras tomadas de la ponencia elaborada por la Corporación Sisma Mujer en el Foro Temático Población en situación de desplazamiento y Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá, Diciembre 5 de 2006

³⁴ “Conflicto, desplazamiento y desalojo de tierras”, en: Punto de encuentro, documentos sobre democracia y paz, No 26, Bogotá, marzo – abril de 2005

- La prevalencia de la anemia en mujeres en situación de desplazamiento gestantes alcanza el 70% y el 23% de las mujeres embarazadas desplazadas tiene peso deficiente³⁵
- El 64% de las mujeres desplazadas por razones del conflicto armado colombiano estuvieron expuestas antes del desplazamiento a algún tipo de intimidación por parte de los actores armados. Así mismo, una de cada 5 de estas mujeres fueron víctimas de violencia física y cerca del 4% lo fue de violencia sexual³⁶.
- El 8.1% de las mujeres desplazadas por razones del conflicto han sido violadas por una persona diferente al cónyuge³⁷.
- Un tercio de las adolescentes desplazadas están embarazadas o ya son madres, mientras que a los 19 años un 63% de las mujeres han tenido al menos un hijo³⁸.

De acuerdo con este panorama, el Plan no incorpora avances ni propuestas que enfoquen y respondan a las situaciones de vulnerabilidad y riesgo a las que se ven expuestas las mujeres, no se identifican acciones afirmativas o medidas positivas que, en concordancia con las obligaciones estatales, proporcionen una respuesta adecuada a su situación. No en vano, en el seguimiento realizado frente al cumplimiento por parte de las entidades del SNAIPD de las órdenes de la Sentencia T-025, la Corte Constitucional ha observado con preocupación que dichas entidades siguen dando cuenta de “programas o acciones diseñados para la población vulnerable en general, a través de los cuales se continúan canalizando esfuerzos para la atención a la población desplazada, y sin que dichos programas tengan la especificidad requerida respecto de los desplazados; tal es el caso del programa “Familias en Acción” donde se subsume parte de la atención a los desplazados”³⁹.

Aunado a lo anterior, el Plan le asigna un lugar prioritario a la Red de Protección Social Contra la Pobreza Extrema, privilegiando un enfoque en las familias, reduciendo las responsabilidades de las entidades del SNAIPD, la posibilidad de asignar recursos y de estructurar programas que respondan de manera específica a las causas y consecuencias del desplazamiento desde un enfoque de derechos humanos. Ahora bien, como ya se hizo explícito en el numeral 2. de este documento, la utilización de la categoría familia para la atención de la población en situación desplazamiento desconoce las particularidades de las mujeres,

³⁵ Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización Panamericana para la Salud (OPS). Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis sub-regiones del país. Bogotá, enero de 2006.

³⁶ Profamilia. Salud Sexual y Reproductiva en zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Corte Constitucional. Auto 218 de 2006.

invisibiliza sus problemáticas prácticas y jurídicas, pasa por alto la discriminación propiciada por las relaciones de poder que se producen en el interior de las mismas e incumple los parámetros fijados por la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2003 y autos posteriores.

En lo que respecta al énfasis de la política de atención al desplazamiento forzado, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, manifiesta que se “pasará de un acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo, integrado y empoderado de su propio proceso.” En este punto, las bases del plan desconocen los derechos de las mujeres, su necesidad de una atención especial y diferenciada en consideración a que este fenómeno produce consecuencias diferenciadas en ellas que refuerzan su discriminación sistémica⁴⁰.

3.2.3 Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

En lo que atañe a este tema, las Bases del Plan parten de una pretendida mejora de la situación de derechos humanos en el país, a partir de cifras que dan cuenta de la reducción de homicidios y de masacres, de la línea de pobreza y de la ampliación de la cobertura en educación. Se indica que en estos avances fue determinante la labor institucional en formación de DDHH y DIH, el desarrollo del Sistema de Alertas Tempranas, el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, la implementación del Proyecto de Atención de Comunidades en Riesgo y el esquema de protección para las personas y comunidades extraído del Sistema Interamericano. Por último, anota que se ha avanzado en la protección de altos dignatarios, a través del DAS y de la Policía Nacional, y en la construcción de una política integral para fortalecer la acción del Estado en la investigación, juzgamiento y sanción de la violación de estos derechos, la cual fue recogida en el Conpes 3411 de 2006.

De esta somera exposición, se puede apreciar que el Gobierno Nacional expone sus resultados satisfactorios a través del resaltamiento de políticas fragmentadas y cifras selectivas, es decir, no presenta un panorama real que tenga en cuenta la gran complejidad de los DDHH y del DIH, en la medida en que se centra en homicidios, masacres, educación, línea de pobreza y protección de altos dignatarios, dejando de lado cuestiones tan relevantes como:

- El aumento de la violencia que aqueja a las mujeres en el interior de la familia⁴¹. De acuerdo con Medicina Legal, en el año 2005, se presentaron 37.658 casos de maltrato de pareja, mientras que en 2004 se registraron

⁴⁰ Donny Meertens. Entre la Vulnerabilidad y la Reconstrucción: mujeres desplazadas en la Costa Caribe Colombiana. En: Gonzalo Sánchez y Eric Lair (Eds.). Violencias y Estrategias Colectivas en la Región Andina. Bogotá: Editorial Norma, p. 599 a 628

⁴¹ Las cifras que presenta el plan en esta materia (numeral 3.3. Prevención y Control de la Violencia de Género y numeral 6.1.2. Situación Actual) no dan cuenta de la situación real que están viviendo las mujeres respecto de la violencia de género, en la medida en que el mismo Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es quien revela que la misma ha aumentado en forma dramática

34.704, lo que significa un incremento del 9%. En 2004 y 2005, 9 de cada 10 víctimas de violencia conyugal fueron mujeres (31.156 y 34.336 casos respectivamente). Lo que significa que, en términos de frecuencia, en 2004 cada día 87 mujeres fueron golpeadas por su pareja y en 2005 la cifra aumentó a 94. De acuerdo con Profamilia, en concordancia con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005⁴², el 79% de las mujeres maltratadas no presentó denuncia. En lo que se refiere a violencia sexual, el instituto reportó 16.267 dictámenes sexológicos que en el 84% de los casos (13.697) tuvo que ver con mujeres, proporción que se mantiene respecto del año anterior, en el que se reportaron 14.369 dictámenes.

Esto indica que en el 2005, 38 mujeres fueron violadas a diario en el país, cifra parecida a la de 2004, en la que se reportaban 39. Según lo referido por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses el subregistro llegaría a ser del 95%⁴³.

Según información brindada por el Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, hasta octubre de 2004, 63 mujeres fallecieron en un homicidio cuyo posible agresor fue su cónyuge, compañero permanente, novio, pareja (incluidos los ex), sin embargo, la situación se agravó en 2005, por cuanto en ese periodo por lo menos 161 personas fueron asesinadas por su cónyuge, compañero/a permanente, novio/a, pareja o ex pareja, de las que 121 fueron mujeres, lo que representa el 75% de las víctimas. Lo anterior significa que, sin poner de presente el subregistro, en 2004 una mujer murió cada 6 días en el país por este tipo de violencia, mientras que en 2005 este evento ocurrió cada 3 días.

- De acuerdo con la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas⁴⁴, persisten graves vulneraciones a los DDHH y DIH por medio “de un patrón de ejecuciones extrajudiciales y de desapariciones forzadas, asociadas a violaciones vinculadas a la administración de justicia y a la impunidad. También se registraron detenciones arbitrarias, torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, y atentados contra la libertad de expresión. Esas violaciones no forman parte de una política deliberada del Estado desde las más altas esferas, pero su escaso reconocimiento por las autoridades y la insuficiencia de acciones correctivas impidieron superarlas. Continuaron existiendo violaciones de derechos humanos por la acción u omisión de servidores públicos en conductas perpetradas por paramilitares.” En el mismo sentido, “hubo un aumento de denuncias de actos de violencia sexual contra

⁴² Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS – 2005. Bogotá, 2006. <http://www.profamilia.org.co>

⁴³ . Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El Devenir de las Normas y los Valores Tradicionales Sobre la Sexualidad en Colombia.” En: Corporación Sisma Mujer. Informe de Justicia de Género.

⁴⁴ Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. 62º período de sesiones, E/CN/2006/9, 20 de enero de 2006. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. 2005

mujeres y niñas por parte de servidores públicos, en particular miembros de la Fuerza Pública. Se registraron casos de violencia sexual, incluyendo violaciones, y de torturas contra mujeres atribuidas a miembros de la Policía y del Ejército, en ocasiones de manera grupal. Varios de estos actos afectaron a mujeres indígenas, y muchos ni se investigan”⁴⁵.

- En lo que atañe a las infracciones del DIH, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas manifestó que “la oficina en Colombia pudo observar la persistencia de graves infracciones por parte de miembros de los grupos armados ilegales, en particular por las FARC-EP y las AUC.

Todos esos grupos continuaron cometiendo ataques y amenazas, ataques indiscriminados, homicidios, masacres, tomas de rehenes y actos de terrorismo. También continuaron con desplazamientos forzados, reclutamiento de niños y niñas, violencia sexual contra mujeres y niñas, e irrespeto de la misión médica”⁴⁶.

La pobreza que afecta a más de la mitad de la población, en particular a las mujeres, a los grupos étnicos y a la niñez, también es materia DDHH y, como tal, ha de ser evaluada como una problemática propia de este contexto que ha de encontrar una solución adecuada desde un enfoque de respeto y garantía por parte del Estado colombiano⁴⁷.

Se deduce entonces que la política de DDHH y DIH del Gobierno no puede estar basada en componentes que no dan cuenta del verdadero estado de la cuestión, en otras palabras, DDHH no es sólo homicidio, masacres, pobreza, educación y protección de altos dignatarios, también es derechos individuales como el de estar libre de violencia, el de tener un debido proceso, acceso a la justicia, habeas corpus, libre expresión, igualdad material, derechos económicos, sociales y culturales, derechos colectivos, en fin, y la incorporación de medidas positivas y acciones afirmativas para proteger a los grupos vulnerables, entre ellos, a las mujeres.

3.2.4 Política de reconciliación

En este lugar, las Bases del Plan incorporan el desafío que representa la política de desmovilización y la justa reparación de las víctimas de la violencia. En atención a ello, el documento expresa la necesidad de un modelo de reparación adecuado y el fortalecimiento de las políticas de atención integral y oportuna a las víctimas. Sin embargo, el Gobierno Nacional destaca sus esfuerzos en la materia a través de la ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y hace caso omiso de las implicaciones reales que se derivan del marco actual de desmovilización.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

El actual proceso de desmovilización y reparación persiste en el incumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional, expresados en su sentencia C-370 de 2006, en la protección de las víctimas y los testigos, porque, si bien, la ley de Justicia y Paz consagra que “se tendrán en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos la edad, el género y la salud, así como la índole del delito, en particular cuando este entrañe violencia sexual, irrespeto a la igualdad de género, o violencia contra niños y niñas”, no existen garantías particulares que materialicen esta formulación. En lo que atañe al recaudo de pruebas y fijación de procedimiento, el Gobierno persiste en el incumplimiento del Estatuto de Roma al elaborar declaraciones de principio que no cuentan con mecanismos efectivos que garanticen los derechos de las víctimas.

“De otro lado, como lo ha advertido la Comisión Colombiana de Juristas⁴⁸, a pesar de los cambios, el gobierno sigue desconociendo la sentencia de la Corte Constitucional en la reglamentación de la ley 975, con lo cual seguirá dificultando el ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas. La reducción adicional de penas impedirá la garantía su derecho a la justicia. Los proyectos productivos que acepta el decreto como parte de la reparación que se desarrollarán en bienes entregados por los desmovilizados sobre las cuales conservan la propiedad, permitiendo la participación de las víctimas, impedirá el derecho de las mujeres a la reparación.

El privilegio que se hace a las reparaciones simbólicas y colectivas sobre las individuales y económicas contribuye a agravar esta situación. Así mismo, el plazo de 20 días establecido para la concurrencia de las víctimas después de la publicación de los edictos emplazatorios, obstaculizará el derecho a la justicia para las mujeres víctimas⁴⁹⁻⁵⁰.

En esta perspectiva y teniendo claras las consecuencias del modelo de desmovilización y de reparación que propone la Ley de Justicia y Paz que el Gobierno Nacional reivindica, se ha de anotar que el texto del plan parte de nociones generales del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, mas no se pronuncia acerca de aspectos fundamentales como las garantías para que las víctimas accedan a la justicia, los instrumentos esenciales para que la responsabilidad de los agentes estatales sea establecida y asumida y la política en materia de alternatividad penal. Tampoco considera el enfoque diferencial que ha de tener una justicia transicional, con el objetivo de que ésta reconozca el impacto diferenciado del conflicto armado en diversas poblaciones, como es el

⁴⁸ Comisión Colombiana de Juristas. Boletines No. 4 y No. 5: Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975, Apesar de los cambios, el Gobierno sigue desconociendo sentencia de Corte Constitucional en reglamentación de ley 975 y CCJ pide replantear emplazamiento a víctimas de paramilitares, respectivamente.

⁴⁹ Comisión Colombiana de Juristas. Boletines No. 4 y No. 5: Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975, A pesar de los cambios, el Gobierno sigue desconociendo sentencia de Corte Constitucional en reglamentación de ley 975 y CCJ pide replantear emplazamiento a víctimas de paramilitares, respectivamente.

⁵⁰ Alianza de Organizaciones Sociales para una Cooperación para la Paz. Documento propuesto para el bloque Estado Social de Derecho. Mimeógrafo.

caso de las mujeres, en aras de proponer fórmulas adecuadas en consonancia con esa visión para el establecimiento de la verdad, la consecución de la justicia y la posibilidad de una reparación que no sea meramente simbólica. Para el efecto hay que tener presentes las experiencias de las comisiones de la verdad de Perú y Guatemala, en las que se visibilizó la violencia ejercida sobre las mujeres, los parámetros que brinda la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer -CEDAW-, la Convención Belém Do Pará y el Estatuto de Roma específicamente para la caracterización de los delitos que las afectan, el diseño de instituciones que garanticen la participación de las víctimas en los procesos, cuando se trata de población vulnerable, implementación de procedimientos que garanticen del derecho de defensa y contradicción, entre otros.

En el aspecto práctico, “la situación que se presenta en las diferentes zonas del país, y que ha sido ampliamente documentada por organismos de control del Estado, por los medios de comunicación e, incluso, por el último informe de la MAPP/OEA, además de las múltiples denuncias de amplios sectores de la sociedad civil, refiere que el proceso de desmovilización está significando la evidencia del mantenimiento de las estructuras militares del paramilitarismo, nuevos procesos de rearmamiento, además de expresiones de delincuencia común. En su desarrollo, Colombia sigue reproduciendo patrones ya conocidos en otros lugares del mundo en virtud de los cuales, sigue recayendo en las mujeres un efecto diferencial y desproporcionado”⁵¹. En efecto, se están presentando graves situaciones de violaciones a los derechos de las mujeres a su vida, su integridad, su libertad, sus derechos sexuales y reproductivos, como lo manifiesta la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “los paramilitares violaron repetidamente su compromiso de cese de hostilidades y persistieron en la comisión de homicidios, amenazas y ataques contra la población civil, toma de rehenes, tortura y tratos humillantes y degradantes, desplazamientos forzados, reclutamiento de niños y niñas y actos de violencia sexual. A los miembros de la Fuerza Pública, y en particular del Ejército, se atribuyeron infracciones al principio de distinción, entre ellas, por la utilización de niños como informantes y en otras actividades militares, así como el uso de escuelas y viviendas civiles, así como actos de violencia sexual”⁵².

En el ítem de las reparaciones merece la pena retomar la manifestación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que destaca que “ (...) no se hace [en la norma aprobada] referencia específica a los mecanismos de reparación del daño al tejido comunitario de los pueblos indígenas, las comunidades afro descendientes, o a las mujeres desplazadas cabezas de familia, quienes se destacan entre los grupos más vulnerables al accionar de los grupos armados. La norma tampoco prevé como parte de la reparación debida a las víctimas el establecimiento de mecanismos de no repetición tales como la

⁵¹ Ibidem.

⁵² . Ibidem.

inhabilitación o separación del cargo de agentes del Estado que hayan participado por acción u omisión en la comisión de crímenes”⁵³.

Todo lo anterior se vislumbra como altamente relevante con el fin de que las violaciones a los DDHH y al DIH por parte de los actores armados, incluida la Fuerza Pública, no sea invisibilizada a través de la expedición de leyes que promuevan la impunidad. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo debe sentar desde su contenido los frentes de acción del Gobierno al respecto y, lo que es más importante, los límites que se imponen al Estado para el diseño y desarrollo de procesos de paz, desmovilización y reparación. Es menester definir estas premisas indispensables para que las violaciones a los DDHH de las mujeres sean reconocidas y reparadas y para que los procesos judiciales a través de los cuales se obtengan las indemnizaciones correspondientes sean espacios de empoderamiento y no, como suele suceder, otro escenario para perpetuar y reforzar su discriminación y su silencio ⁵⁴.

Recomendaciones generales

- * Ampliar el concepto de seguridad democrática hacia un contenido que rebase el componente militar y retome el enfoque de respeto y garantía de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres, contando con un enfoque diferencial que tenga en cuenta la etnia, el grupo etario y la identidad sexual de las mismas.
- * Reconocer que la violencia contra las mujeres en el interior de las familias no es un problema de convivencia ciudadana sino de violación de los derechos humanos que las afecta de manera desproporcionada, perspectiva desde la cual ha de ser enfrentada su problemática. Asimismo, aceptar la inconveniencia de la fragmentación que existe entre la respuesta judicial y administrativa a la vulneración de estos derechos y el impacto que puede tener sobre su justiciabilidad la diferencia que establece el documento entre grandes y pequeñas causas.
- * Asegurar la apropiación presupuestal suficiente para que las mujeres estén en capacidad de hacer seguimiento del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.
- * Acatamiento, por parte del Estado, de los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación y de manera particular de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006, en estricto

⁵³ La CIDH se Pronuncia Frente a la Aprobación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia, Comunicado de Prensa, N° 26/05, 15 de julio de 2005.

⁵⁴ Tamar Pitch. Un Derecho Para Dos. La Construcción Jurídica de Género, Sexo y Sexualidad. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

cumplimiento de los lineamientos internacionales en materia de derechos de las mujeres, según su etnia, identidad sexual y grupo etario.

Recomendaciones específicas

* Acatar de manera inmediata la recomendación de la CIDH en el sentido de “adoptar una política estatal integral para abordar el impacto específico del conflicto armado en las mujeres en las áreas de justicia, salud y educación, entre otras. Estas políticas deben estar guiadas por la lógica de la protección de los derechos de las mujeres y propender a garantizar su autonomía.”

* Recogiendo lo que expone el Plan Nacional de Desarrollo, en su numeral 2.1.3. (La convivencia y la seguridad ciudadana: otro pilar para la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática), acerca de la necesidad de formular una política que trace las líneas de acción del Estado en Violencia Intrafamiliar, se propone la siguiente: la creación de un Sistema Nacional para erradicar la violencia de género contra las mujeres y la creación de un Consejo Nacional y de consejos territoriales para la erradicación de la misma, los cuales tendrán la responsabilidad de formular un plan nacional y planes territoriales, respectivamente, para la prevención, sanción, reparación y erradicación de la violencia de género contra las mujeres. Asimismo, se sugiere la especialización del Observatorio de Asuntos de Género en cuestiones relacionadas con la violencia de género, que tome en cuenta los aspectos de etnia, grupo etario e identidad sexual, para lo cual se asegurarán recursos del presupuesto nacional para el cabal cumplimiento de sus funciones.

* Diseñar y poner en marcha una política pública dirigida a las mujeres en situación de desplazamiento, que supere el enfoque centrado en la familia que incorpora las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (ver numeral 1. de este documento) y que parta del reconocimiento de aspectos tales como la etnia, la identidad sexual y el grupo etario, que propenda por la eliminación de la discriminación, el restablecimiento y reparación de sus derechos. Para el efecto, es esencial crear una Comisión de Asuntos de Género, en la que se garantice la designación de mujeres integrantes, adscrita al Grupo Interinstitucional de Seguimiento, recientemente creado por el Acuerdo 07 de 2006, proferido por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -CNAIPD-, organismo que será el responsable de su formulación en coordinación con todas las entidades del sistema y contando con la participación de las mujeres. La responsabilidad en cuanto a su ejecución recaerá en todas las entidades del sistema y habrá de incorporar, en cumplimiento de la orden de la Corte Constitucional, indicadores de impacto en materia de realización de sus derechos.

3.3. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad.

Este capítulo se propone presentar la estrategia de equidad, por medio de la cual todos “los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos alcancen ingresos suficientes para llevar una vida digna.” Para la consecución efectiva de esa meta, las bases indican que se ha de tener claridad sobre las condiciones de vida de la población colombiana, la dinámica y el desempeño de las relaciones laborales y la inserción de las familias al Sistema de Protección Social.

Para el efecto, el numeral 3.1. acomete el estudio de la pobreza en Colombia, sin que se detecten indicadores que den cuenta de la especial incidencia de este fenómeno en las mujeres, cuestión que genera una discriminación en el punto de partida para la formulación de las políticas públicas que pretendan combatirla. El efecto diferencial de la pobreza en las mujeres es hecho notorio que ha sido analizado por diversos economistas y organismos internacionales⁵⁵. No en vano el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha manifestado que “la pobreza tiene mayor efecto sobre las mujeres, y por esa misma razón, brindar a las mujeres la posibilidad de emanciparse, desarrollar sus capacidades y ejercerlas hace avanzar más rápida y sólidamente la lucha contra la pobreza. Si existe un porcentaje mayor de mujeres que sufren distintas formas de pobreza es porque éstas no disponen acceso igualitario a la educación, los medios de producción y la propiedad y control de los bienes, que en ciertos casos se combina con la falta de igualdad de derechos dentro de la familia y de la sociedad. Esta situación tiene una influencia negativa en el hogar en su conjunto, especialmente en los niños y por consiguiente, en toda la comunidad”.⁵⁶

Tal vez una de las pocas políticas diferenciales que plantea el documento de las bases del plan tiene que ver con el control demográfico, que se basa en el rol reproductor clásico de la mujer (numeral 3.1.6.) y que se expresa en los siguientes términos: “(...) las metas en demografía, en particular aquellas de fecundidad, tendrán un efecto directo sobre el ingreso per cápita de los hogares y su condición de pobreza. Con un menor número de niños, los hogares tendrán menos personas dependientes y las mujeres tendrán mayor flexibilidad para ingresar en el mercado laboral, reduciéndose los índices de pobreza y desigualdad del ingreso.” En este punto es crucial indicar que la perspectiva que utiliza el plan uniendo pobreza y demografía son de vieja data y han sido revaluadas desde la década del noventa del siglo XX⁵⁷, entre otros motivos, por no tener en cuenta diversos determinantes que causan y perpetúan el estado de

⁵⁵ Social Watch. Rugidos y Murmullos. Género y Pobreza: más promesas que acciones. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 2005.

⁵⁶ PNUD. Mujeres y Pobreza. En: http://www.teamstoendpoverty.org/script/pnud.webquick.Surf/fr/visages/femmesetpauvrete_detail?langue=es

⁵⁷ Ver Eramis Bueno; Domingo Cervantes; Rubén Ibarra; Carlos Romo y Gloria Valle. “El Abordaje de la Población en sus Relaciones con el Desarrollo”. Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de la Habana y Programa de Población y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, mayo, 2005. En: <http://sociales.reduaz.mx/e-libros/libro-abordaje.pdf>

pobreza como la falta de voluntad política, corrupción y ausencia de perspectiva que identifiquen los grupos vulnerables en razón de sexo, raza, extracción social y grupo etario⁵⁸.

La despreocupación que muestra el texto en análisis es alarmante cuando se hace conciencia de que “la falta de ingresos no afecta exclusivamente a las mujeres pobres; las cónyuges independientemente de la situación de pobreza no cuentan con ingresos propios (64,5% de cónyuges pobres, frente a 40,9% de las no pobres). Al comparar la relación entre el ingreso individual de las jefas de hogar mujeres con la de los jefes de hogar hombres, se encuentra que en los hogares pobres las mujeres ganan sólo el 59% del ingreso de los hombres, y en los hogares no pobres, el 79%. (...) Como se señala en el Boletín de Coyuntura Social, ‘la evolución de la jefatura de hogar muestra un proceso de empobrecimiento más agudo de las mujeres cabezas de familia y un aumento de la jefatura femenina entre los más pobres’ (Boletín de Coyuntura Socioeconómica No. 14)”⁵⁹.

Desde el punto de vista del empleo (numeral 3.2.), según el Informe Nacional Metas del Milenio, “el promedio anual de la tasa global de participación muestra que entre el 2000 y el 2004 las diferencias entre la participación femenina y la masculina está cercana a los 18 puntos porcentuales; para el rango de edad de 25 a 55 años esta diferencia es de 22 puntos a favor del hombre y en el grupo de los mayores de 55 años la diferencia es de 30 puntos”⁶⁰. A partir de estas cifras es fácil determinar la desigualdad de la mujer en su participación en el mercado laboral.

Así mismo, “la mujer recibe en el país, cerca de un 20% menos ingresos que el hombre y muchas veces por realizar el mismo trabajo. Hay datos de CEPAL comparables para América Latina de la población urbana ocupada que ganaba más de 4 salarios mínimos en el 2003, el 64,2% correspondía a hombres y sólo el 35,8%, a mujeres, lo que no se compadece con la situación respecto a la capacitación para el trabajo, mayor entre mujeres y la mayor escolaridad de las mujeres”⁶¹.

Un estudio reciente de la Corporaciones Sisma Mujer y Cactus, elaborado en la campaña Comercio con Justicia: Mis Derechos No Se Negocian, liderada por Oxfam International, arrojó las siguientes cifras:

⁵⁸ Poverty, demographic growth, and birth control: a critique of Peter Singer's ethical perspective on the relationship between rich and poor. Cad. Saúde Pública. [online]. 1998, vol. 14, no. 3 [cited 2006-12-10], pp. 531-541. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1998000300010&lng=en&nrm=iso. ISSN 0102-311X. doi: 10.1590/S0102-311X1998000300010.

⁵⁹ Donny Meertens. Op. cit. pp. 63 a 65.

⁶⁰ Informe citado en el concepto rendido por la Procuraduría General de la Nación en el proceso de inconstitucionalidad contra el artículo 3o., numeral 5o. (parcial), de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, Expediente No. D-6152. http://www.procuraduria.gov.co/descargas/conceptos/c-4071_03302006.doc

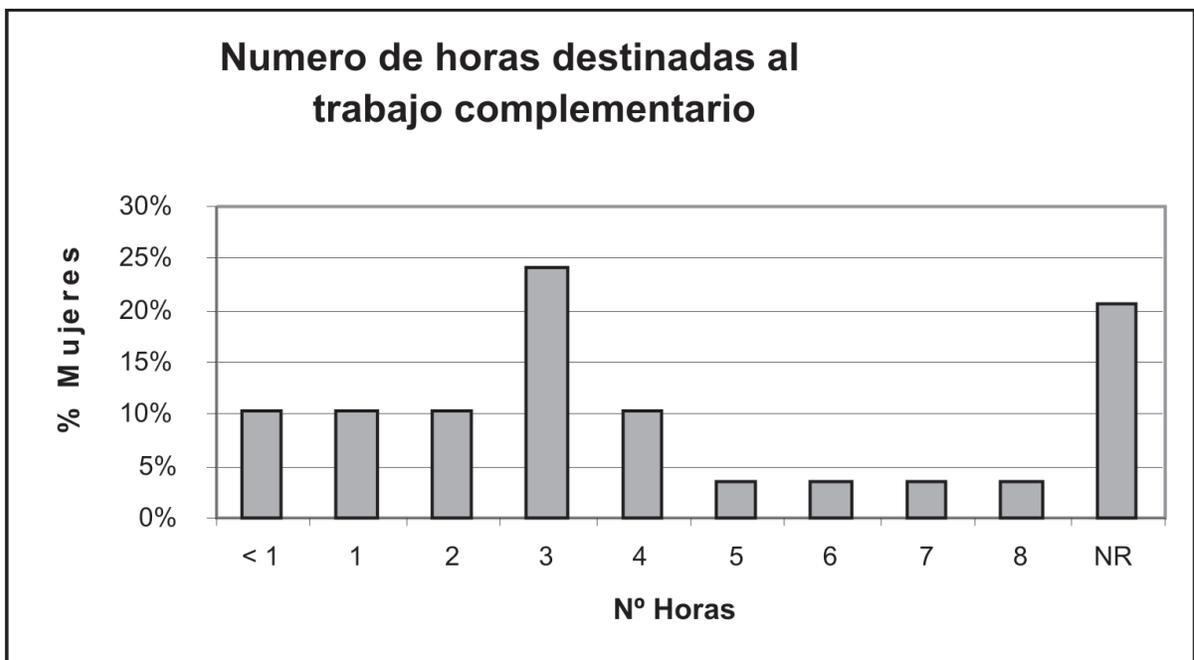
⁶¹ Ibidem.

.- Para 2004 la Población en Edad de Trabajar (PET) femenina era de un 52.4% y la Población Económicamente Activa (PEA) de 41.9% y la PET masculina 47.6% y la PEA de 58.1%.

.- La tasa de ocupación (TO) femenina fue de 40.7%, porcentaje bastante más bajo que la de la TO masculina que fue de 67.3%.

.- El desempleo femenino pasó de un 18.7% en el último trimestre de 2002 a 16.2% en el último trimestre de 2004, y el masculino pasó de 12.4% en el último trimestre de 2002 a 9,1% en el último trimestre de 2004.

. - Los salarios de los hombres son siempre más altos en cualquier rama de la actividad económica, grupo o categoría de ocupación. El Departamento Nacional de Estadística informó que desde el año 2000 hasta el año 2002 se presentó una fuerte reducción en la diferencia salarial promedio entre hombres y mujeres, al pasar de 16.64% a 8.93%. Sin embargo, ésta reducción se revirtió en el año 2003, cuando regresó a los niveles iniciales y de finales de los años 90, esto es, a un 14.28%.



A pesar de esta evidencia, el documento contentivo de las bases para el Plan de Desarrollo de este cuatrienio no contempla una política o una estrategia que promueva la erradicación de semejantes diferencias en el mercado laboral, omisión que contraría de manera manifiesta la obligación del Estado colombiano de formular acciones positivas encaminadas a la inserción efectiva de la mujer

en este terreno y que propendan por la eliminación de la brecha que persiste en la remuneración de hombres y mujeres.

Igualmente, el documento contentivo de las Bases para el Plan de Desarrollo 2006-2010 desconoce el impacto diferenciado de la reforma laboral en la vida de las mujeres. En ese punto la Campaña Comercio Con Justicia: Mis Derechos No Se Negocian reseñada anteriormente dejó al descubierto esta situación:

- El 26% de las mujeres encuestadas (113) recurre a trabajos complementarios como ventas, asesorías o servicios sociales, para compensar su nivel de ingresos. El 24% de estas mujeres dedica 3 horas al día a realizar este tipo de actividades, y el 30% de ellas requiere 2 horas o menos de su tiempo diario para esta labor. El 24% destina entre 4 y 8 horas.

El 97% de mujeres encuestadas tanto en el sector público como en el privado, manifestaron que dedican parte de su tiempo diario al trabajo doméstico no remunerado. El 36% de ellas destina de 3 a 5 horas cada día a actividades como el aseo, cuidado de los hijos y preparación de alimentos. Al analizar únicamente el sector privado, el 100% de las mujeres realizan a diario estas labores, lo que les significa en promedio 3.2 horas de dedicación y, a su vez, un aumento en el tiempo efectivo de trabajo que deben asumir las mujeres.

- .Al sumar la jornada laboral formal con el trabajo complementario y el trabajo doméstico no remunerado, el horario de las mujeres se extiende sin contar con el derecho del disfrute del tiempo libre y otras actividades. El 95% de las mujeres encuestadas trabajan más de 8 horas diarias.

Las cifras hablan por sí solas y ponen en la palestra la contradicción que enfrentan las mujeres gracias a las políticas de ajuste estructural y flexibilización laboral del Gobierno Nacional. Entonces, no deja de causar estupor que el documento bajo análisis guarde silencio ante esta evidente desigualdad de las mujeres y, por consiguiente, proponga políticas que continúan ahondando la brecha entre hombres y mujeres y propiciando su pauperización.

Finalmente, en el apartado 3.3. (inserción de las familias en el Sistema de Protección Social y su consolidación) hace aparición de nuevo la política pública centrada en la asistencia y atención de las familias, categoría que obstaculiza la visibilización de las mujeres y de sus especiales problemáticas y que impide la consideración de esta estrategia del Gobierno como un accionar incluyente. En este contexto el plan reproduce el rol de la mujer como madre y la inserta en una estructura familiar que impide reconocer sus necesidades como sujeto de derechos. Gracias a este enfoque, la política de inserción desconoce que la protección social incluye la violencia de género y una política explícita para la prevención, vigilancia y atención de la misma, entendiéndola como una situación que vulnera derechos humanos y que, por tal, precisa de estrategias prioritarias y puntuales que vayan más allá de los parámetros generales establecidos en las

bases para el plan de desarrollo (3.3.3. Prevención y control de la violencia de género).

De lo expuesto se concluye que la visión del Gobierno Nacional para la eliminación de la pobreza y la promoción de la equidad desconoce la especificidad de las necesidades y problemas de las mujeres, privándolas de soluciones diferenciales que propendan por una real inclusión en la dinámica social. De la misma forma el enfoque de la política social en las familias desdibuja su presencia y reafirma sus roles convencionales. Hay que tener en cuenta que para ser eficaces en los “programas de reducción de la pobreza deben apoyarse en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y de los múltiples papeles que desempeñan.

Deben reconocer la importancia de la labor social no regulada y no remunerada y de su aportación económica. Cualquier estrategia de reducción de la pobreza también debería garantizar el acceso de niñas y mujeres a la enseñanza primaria y a niveles de formación más elevados, a la asistencia médica, a la salud reproductiva, a los créditos, a los bienes, así como a la información sobre nutrición, VIH/SIDA, derechos jurídicos y ayudas sociales”⁶².

Recomendaciones generales

- Incorporar un enfoque diferencial que tome en cuenta a las mujeres, según su etnia, grupo etario e identidad sexual, que complemente el enfoque centrado en la familia que se expone en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (ver numeral 1. de este documento), en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas que pretenden enfrentar la pobreza, por medio de medidas de acción positiva que estén encaminadas a producir un impacto en las relaciones de poder que se dan en el interior de la familia.
- Implementar indicadores de pobreza, desagregados por sexo, y un análisis de género, teniendo en cuenta un enfoque diferenciado según etnia, grupo etario e identidad sexual.
- Promover por parte del Estado Colombiano el cumplimiento de los convenios 100 de 1951 (igualdad en la remuneración, ratificado en junio de 1963) y 111 de 1958 (prohibición de la discriminación en el trabajo, ratificado en marzo de 1969) de la OIT.
- Diseñar acciones positivas en materia de empleo y generación de recursos para las mujeres, según su etnia, grupo etario e identidad sexual. Éstas pueden partir de la concertación con los agentes del mercado hasta el impulso y respaldo de proyectos de ley de cuotas en el sector privado e

⁶² PNUD. Mujeres y Pobreza. En: http://www.teamstoendpoverty.org/script/pnud.webquick.Surf/fr/visages/femmesetpauvrete_detail?langue=es

incentivos para empleadores que promuevan la paridad entre los sexos desde sus lugares de trabajo.

Recomendaciones específicas

- Efectuar una revisión de los efectos de la reforma laboral (ley 789 de 2002, sus leyes modificatorias y decretos reglamentarios) en los derechos de las mujeres, según su etnia, grupo etario e identidad sexual, y adoptar medidas de compensación a los mismos.
- Propender por la estructuración de una política de compensación para las mujeres, según su etnia, grupo etario e identidad sexual, que tome como base el reconocimiento de su aporte positivo a la economía a través de la ética del cuidado y del mantenimiento del hogar.

3.5 Un mejor estado al servicio de todos los ciudadanos.

Este apartado de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 sienta el fundamento de la consolidación de la institucionalidad del Estado a través del fortalecimiento de la democracia. Para conseguir este propósito, el Gobierno pretende prestar especial atención al afianzamiento del sistema político, sistema electoral, sistema de bancadas y sistema de partidos. Asimismo, hace énfasis en la necesidad de solventar las debilidades y falencias del aparato judicial como un medio para asentar los cimientos de la democracia en el país.

Sobre el primero de los temas, ubicado en el numeral 5.1.1., como parecer ser una constante en el documento, no existe una mirada diferencial entre hombres y mujeres para el examen de la situación actual, ni para la formulación de estrategias de acción en el futuro. En este estadio merece especial atención un seguimiento por parte del Estado colombiano de la incidencia de la Reforma Política (Acto Legislativo No. 1, julio 3 de 2003) en la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y en el interior de los partidos políticos. Si bien en octubre de 2005 se firmó el “Pacto para la Inclusión Efectiva de la Mujer en la Política”, a través del cual los partidos se comprometieron a promover a sus candidatas en el diseño de estrategias económicas para la financiación de sus campañas y a ampliar sus oportunidades en los procesos electorales, los resultados de las elecciones de marzo 12 del presente año (de los 618 nombres inscritos, 109 eran mujeres y de éstas sólo fueron elegidas 12, lo que demuestra que su índice de éxito electoral es del 11%) ponen en evidencia la brecha que existe en la participación política entre hombres y mujeres y los posibles retrocesos que puede implicar el nuevo sistema electoral y de partidos⁶³.

⁶³ Angélica Bernal. Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006-2010. En: <http://fescol.org.co/Doc%20PDF/AnálisisElecciones2006.pdf>

El numeral 5.1.2. se ocupa del tema de la justicia como uno de los pilares básicos de consolidación de un Estado democrático presente en todas las zonas del país. Una vez más, el plan enfoca las reformas en este ítem al fortalecimiento del derecho penal, a brindarle aval a un criterio de eficiencia en la administración de la misma, medido en inventarios y en número de entradas y salidas de procesos.

En la consecución de estas metas, el documento propone un afinamiento de los sistemas de información, hoy dispersos, como herramienta básica para la toma de decisiones sectoriales; políticas de descongestión, expansión de la oralidad a todas las jurisdicciones, reforma de la acción de tutela y la creación de los jueces de competencias múltiples o de pequeñas causas.

Bien, tomando de manera integrada las intenciones del Gobierno en materia de justicia, es evidente cuál es su punto de partida: la urgencia de fortalecer el aparato judicial con miras a contrarrestar la intensidad de la violencia y la corrupción en el interior del Estado⁶⁴. Esta política ha llevado a que las reformas judiciales se centren “en intervenciones protagónicas de los jueces en asuntos particularmente sensibles a la opinión pública, como la corrupción política o las decisiones de constitucionalidad, pero sin que mejore de forma global la capacidad de la justicia para responder a las demandas ciudadanas cotidianas”⁶⁵.

En efecto, los propósitos del actual gobierno se centran en el impulso de “la lucha contra la gran criminalidad”, para lo que es menester “fortalecer las capacidades operativas de unidades de la FGN (Fiscalía General de la Nación), como la de delitos contra la administración pública, de antinarcóticos e interdicción marítima, de secuestro y extorsión, terrorismo, de DDHH (derechos humanos), de Justicia y Paz y de extinción de dominio y lavado de activos.” De esto se deduce que la oferta de justicia, y su reforma, se centrará en la atención neutra de las grandes causas, las cuales, sea dicho de paso, no han sido definidas como tales en un proceso democrático sino vertical desde las altas jerarquías estatales, y dejará como espacio para las pequeñas causas una jurisdicción de competencias múltiples y la esperanza en una reorganización de la duplicidad de competencias administrativas y judiciales que afecta especialmente a las mujeres, como en el caso de violencia intrafamiliar, violación en el lugar de trabajo, lesiones personales, fijación, aumento o exoneración de alimentos y restitución de pensiones alimentarias, patria potestad, fijación y dirección del hogar, entre otros eventos que afectan particularmente a las mujeres.

En efecto, en este escenario se vislumbran dos graves dilemas que afectan a las mujeres, el primero de ellos, la estrategia del Gobierno de responder a las grandes causas sin establecer el impacto diferenciado de esos hechos en hombres y en mujeres que perpetúa la discriminación y conlleva un incumplimiento de las obligaciones estatales y, segundo, el fortalecimiento de la poca trascendencia

⁶⁴ Mauricio García et. al. Op. Cit. p. 266.

⁶⁵ Ibidem. Pág. 244.

que se le otorga a los ilícitos que las afectan principalmente a través de la etiqueta pequeñas causas. Frente a estas circunstancias, la justicia se convierte en una prolongación del conflicto, a través de la restricción de garantías, como ha venido sucediendo en el devenir del sistema acusatorio o en las con el aumento de impedimentos en el acceso a los jueces⁶⁶, y no en un instrumento de paz que propenda por la verdad, la reparación y democratización.

Vale la pena detenerse en la reforma de la tutela, por cuanto, a pesar de que el Plan no determina en que consistirán, es fácil establecer que las intenciones que guían al Gobierno están encaminadas a restringir su campo de acción, en especial en lo que atañe a tutela contra sentencias, a partir de las declaraciones del anterior cuatrienio y de la filosofía de enaltecimiento a la eficiencia que guía la concepción de justicia de las bases 2006-2010P. Se debe anotar que esta idea gubernamental desconoce un razonamiento simple, abordado por múltiples expertos en la materia: “en la medida en que seamos capaces de diseñar mecanismos judiciales y comunitarios para resolver de forma ágil y equitativa nuestros litigios, estaremos disminuyendo la rentabilidad de la violencia y aclimatando la paz.

La experiencia de la tutela es en este sentido aleccionadora: muchos conflictos que antes podían degenerar en violencia son hoy resueltos gracias a un ‘tutelazo’. Y es que, en muchos casos, una tutela bien resuelta puede significar un homicidio menos”⁶⁷. Para las mujeres, la tutela ha significado un mecanismo eficaz para el reconocimiento de sus derechos, una forma de acceder fácilmente a la justicia, gracias a que no es preciso contar con representación judicial, un instrumento para disminuir, de alguna manera, violaciones a sus derechos, discriminación y, lo que es más importante, a través de la tutela contra sentencias, la posibilidad de luchar contra los prejuicios de los operadores jurídicos en los casos que las afectan.

No sobra alertar que, con base en la necesidad sentida de descongestionar el aparato judicial y de brindarle una especialidad en las grandes causas, el principio de oportunidad que incorporó el sistema penal acusatorio puede convertirse en un nicho de impunidad que afecte principalmente a las mujeres. Si bien este principio no contraría la Constitución, sí permite que la amplia discrecionalidad otorgada a los fiscales se traduzca en la perpetuación de estereotipos de discriminación que tengan expresión en los prejuicios del investigador y en la percepción de que en las conductas que afectan a las mujeres siempre media su culpa, como en el caso de la violación, o el dilema de la afectación a la intimidad, como ocurre con la violencia intrafamiliar⁶⁸. Se suma a esta circunstancia la posibilidad que otorga el sistema penal acusatorio de establecer negociaciones y preacuerdos entre la Fiscalía y la defensa que

⁶⁶ Corporación Sisma Mujer. Informe Justicia de Género. Entre el conflicto armado y las reformas a la justicia. 2001-2004. Bogotá: Atlás, 2005, pág. 23 a 26.

⁶⁷ Mauricio García et. al. p. 258.

⁶⁸ Ver Corporación Sisma Mujer. Op. cit. pp. 24 y 25. Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. VI Informe Sobre Violencia Sociopolítica Contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia, 2002-2006. Bogotá, 2006.

promueven la conciliación del hecho punible y establecen un obstáculo adicional para judicializar las causas. En este contexto, el mal manejo de esta nueva herramienta puede transformarse en reducto para desconocer derechos fundamentales y para ahondar la impunidad que afecta al Estado colombiano, por medio de penas irrisorias y de acuerdos en los que las víctimas no cuentan con una asesoría adecuada que les indique la finalidad de la conciliación y la no obligatoriedad de dicha solución.

En resumen, la reforma judicial que se propone mantiene un claro corte neoinstitucional que está encaminado a la protección de los derechos individuales de propiedad, cumplimiento de los contratos, fortalecimiento del derecho penal para las grandes causas y una reducción en la calidad de oferta de la justicia para las pequeñas causas a través de jueces no especializados o de mecanismos alternativos que no parten del debate democrático y del análisis de los derechos vulnerados.

Si bien es esencial descongestionar la rama judicial de causas que pueden trasegar otras vías, el Gobierno olvida que merecen trámite judicial los conflictos que involucren un interés general relevante, por los bienes o principios o por los sujetos involucrados. Así, siendo las mujeres las víctimas desproporcionadas de la violencia intrafamiliar, de la inasistencia alimentaria, de las lesiones personales y de los delitos sexuales, conductas que se ven agudizadas en el marco del conflicto armado⁶⁹, es de vital importancia que el plan prevea un fortalecimiento de la justicia en esos aspectos dados los derechos involucrados (derechos humanos) y los sujetos pasivos, es decir, las mujeres, sujetos históricos de discriminación sistémica en las sociedades, frente a las cuales el Estado tiene una obligación expresa en materia de acciones positivas y de políticas que contribuyan a eliminar su marginación.

Para terminar esta sección, es menester reflexionar someramente acerca del significado de lo que es un mejor Estado, por cuanto las bases del Plan parecen centrarse en una concepción estrecha, limitada al combate de la corrupción, a la urgencia de establecer una rendición de cuentas adecuada, a la promoción de la eficiencia y al fortalecimiento de la rama judicial, planteamientos que se hacen desde una visión neutra, que no reconoce la existencia de grupos discriminados con necesidades especiales y derechos con radios de acción reforzados. Estas premisas de planeación del Gobierno no asumen la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones estatales en la erradicación de la discriminación y dejan de lado la trascendencia de crear instancias gubernamentales que respondan por los compromisos del Estado en ese ámbito. En materia de discriminación de las mujeres, la institucionalidad del cuatrienio 2002-2006 respondió bajo el modelo de una Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, sin embargo, esta dependencia no cuenta con autonomía

⁶⁹ Donny Meertens (coord.). Colombia: brechas, diversidad e iniciativas. Mujeres e igualdad de género en un país en conflicto. Bogotá: Embajada de Suecia, Agencia Sueca para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2006. pp. 43 y ss.

técnica, administrativa y presupuestal, cuestión que impone dificultades en el cumplimiento de sus metas. Por ese motivo, y con el fin de que el Estado demuestre su seriedad en el cumplimiento de las obligaciones correlativas con la discriminación de las mujeres, sería aconsejable crear una Dirección para el efecto que se encuentre adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Recomendaciones generales

- Reconocer la diferenciación en la participación política de las mujeres, según su etnia, grupo etario e identidad sexual, a través de la divulgación de indicadores desagregados por sexo y con análisis de género, que den cuenta de esta situación.
- Promover un proyecto institucional, con énfasis en divulgación en medios, que ponga en conocimiento de la ciudadanía y de los partidos políticos, en particular, la vulneración de los derechos de las mujeres que acarrea la subrepresentación femenina en los puestos de elección popular y sus efectos en el asentimiento y fortalecimiento del sistema democrático.
- Incluir dentro de los criterios de eficiencia del Estado un parámetro o un indicador que dé cuenta de la inclusión de las mujeres, según su etnia, grupo etario e identidad sexual, y de los esfuerzos de las instituciones y de los sectores encaminados a la eliminación de la discriminación en sus políticas de acción estatal y de inserción en la estructura estatal.
- Fijar criterios de responsabilidad de las entidades estatales y de los servidores públicos que con sus actuaciones arraiguen o ignoren la discriminación de las mujeres.
- Que se adopten las medidas necesarias para propender y fortalecer la participación de las mujeres en las instancias constitucionales y legalmente establecidas para la participación de la sociedad civil, con el fin de que puedan incidir en los procesos de decisión, deliberación y participación del Estado.
- Que el Gobierno Nacional, en el ejercicio de la asistencia técnica que ha de prestarle a las entidades territoriales, asegure la incorporación de un enfoque diferencial según sexo, etnia, grupo etario e identidad sexual en la implantación de las políticas a nivel territorial.

Recomendaciones específicas

- Transformar la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en una Dirección con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal que esté adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

- Adopción por parte del Estado de una legislación integral para la erradicación de la violencia de género contra las mujeres.
- Acatar de manera integral y pronta las recomendaciones que, en materia de justicia para las mujeres, formuló la Relatora sobre la violencia contra las mujeres de las Naciones Unidas, en el año 2002.
- Que se adopten las medidas necesarias para la capacitación de los operadores/ as de la justicia que los sensibilice acerca de los derechos de las mujeres, los obstáculos que existen para su reconocimiento y la urgencia de promover la judicialización de sus causas.

3.6 Dimensiones transversales del desarrollo.

En este capítulo se estudian ciertas dimensiones transversales del modelo de desarrollo que plantea el plan y se diseñan estrategias para el logro de los objetivos y metas del Gobierno. El análisis de este acápite se centrará en el numeral 6.1., Equidad de Género, teniendo en cuenta que la noción de mujer que maneja este concepto parte de una visión incluyente de raza, etnia y grupo etario.

Para comenzar, un comentario acerca del título otorgado a este acápite del capítulo 6, en la medida en que, como ya se expuso en el numeral 1. de este estudio, el término género produce invisibilización de las mujeres, sus necesidades y sus derechos, así como de las de las obligaciones específicas del Estado en este contexto. Para el efecto, con el ánimo de ser coherentes desde el uso de los vocablos y la denominación de los objetivos del plan, se propone que éste apartado se intitule “Derechos de las Mujeres para la Equidad de Género”.

Pues bien, partiendo de una panorámica de la situación actual (numeral 6.1.2.) de las mujeres en el campo de la educación, el mercado laboral, de la incidencia de la pobreza y de violencia en este grupo poblacional, la estrategia que plantea el Gobierno parte desde una perspectiva de género que desdibuja a las mujeres y de un enfoque centrado en la familia que intensifica la percepción de la misma a través de los roles tradicionales y desconoce sus derechos y necesidades como individuo. En este sentido, manifiesta que como la equidad de género está estrechamente relacionada con la política social, el Gobierno se compromete a procurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a través de:

- . Énfasis en la diferencia de género en el desarrollo de los programas de la Red de Protección Social Contra la Pobreza.
- . El empleo y desarrollo empresarial de las mujeres será promovido por medio del ajuste del Programa de Apoyo Integral a las Mujeres Microempresarias

Cabeza de Familia Urbanas y Rurales, del Plan Nacional de Capacitación Empresarial para Mujeres y del Programa Familias en Acción.

. En materia de salud sexual y reproductiva se implementarán acciones, sin especificar de qué tipo, para evitar la fecundidad temprana, la deserción educativa, la mortalidad materna y para promover el acceso a los métodos modernos de planificación.

. En cuanto a violencia intrafamiliar se promoverá la medición de la magnitud y características de la misma y una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública del fenómeno.

. En lo atinente a participación política, la Consejería para la Equidad de la Mujer apoyará mecanismos de promoción y seguimiento de la ley 581 de 2000 y adelantará acciones para renovar el “Pacto para una Inclusión Efectiva de las Mujeres en la Política”.

. Para mujer rural se realizará el seguimiento del cumplimiento de la ley 731 de 2002 y;

. En materia de planes de desarrollo de las entidades territoriales, la Consejería concertará con al menos 10 departamentos para que incorporen dentro de sus políticas el enfoque de género.

De esta enumeración se puede deducir que las políticas para lograr la equidad de género que propone el plan se centran, casi exclusivamente, en la observación, vigilancia, manejo de información e inserción en otros programas del Gobierno. Además, los objetivos no tienen un desarrollo de acciones y estrategias claras, sino que se asemejan simplemente a propósitos que no se fincan en actuaciones concretas y estructuradas. Si bien es cierto que la política social es determinante en la superación de la discriminación de las mujeres, la inclusión de una perspectiva que supere el simple reconocimiento de los derechos de este grupo y se proyecte en la efectiva redistribución de los beneficios de una democracia es de vital importancia, por cuanto “las luchas por el reconocimiento tienen lugar en un mundo de exageradas desigualdades materiales -en cuanto a ingresos y propiedad, acceso al trabajo remunerado, educación, salud y recreación, pero también, y de modo más descarnado, en cuanto al insumo de calorías y a la exposición a entornos tóxicos y, por lo tanto, en cuanto a las expectativas de vida y a las tasas de morbilidad y mortalidad”⁷⁰. Una vez se acepte, por parte del Gobierno y de los actores sociales, que el reconocimiento tiene una dimensión de redistribución, las políticas estarán encaminadas a una verdadera irrigación de los beneficios económicos, culturales y sociales en los grupos discriminados, visión que permitirá el abandono de la posición asistencialista y reconocerá la urgencia de acciones positivas y de programas especializados que propendan por

⁷⁰ Nancy Fraser. *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 1997, p. 18.

el desarrollo de la igualdad material, pues sólo si se realizan transformaciones profundas en la economía política y en la cultura se hará “justicia a todas las luchas actuales contra la injusticia”⁷¹.

En esta línea de análisis, la plataforma de acción de la Consejería y de la promoción de la equidad de género no puede estar centrada en la evaluación de la información, en el seguimiento y en la inserción en los programas de Gobierno, cuestión, esta última, que no se prestaría a crítica si existieran programas específicos para las mujeres que establecieran con ellos una interacción constante. Este peligro se hace más evidente cuando se aprecia desde una intención de “transversalizar” la perspectiva de género, detalle que pone en riesgo de diluir los esfuerzos encaminados hacia las mujeres en otras categorías como población vulnerable, grupos discriminados, entre otras. Igualmente, se ha detectado que utilizando este concepto “se pretende sustituir con retórica la ausencia de práctica real, debida tanto a un insuficiente conocimiento de los problemas de la igualdad de género como a la falta de recursos humanos y de dotación financiera para su ejecución. Otra crítica alude al temor de que esta estrategia reemplace las políticas y acciones específicas de igualdad de género”⁷². La tercera inquietud es la percepción de que se han disipado los aspectos más transformadores de la estrategia -el diseño de una nueva agenda del desarrollo- sin crítica alguna a los actuales modelos de desarrollo. Por último, se pretendería reducir el mainstreaming a un problema técnico para mejorar la calidad y eficiencia del proceso de desarrollo, que debe ser incorporado por las burocracias de agencias y gobiernos de países en desarrollo. Tarea que, además, se ha revelado ciertamente difícil tanto por la ausencia de compromiso personal como por la carencia de información, herramientas y buenas prácticas sobre cómo llevarlo a cabo”⁷³.

Recomendación general

- Diseñar y poner en marcha una política pública para eliminar la discriminación, promover la plena igualdad y vigencia de los derechos de las mujeres, teniendo en cuenta su etnia, grupo etario e identidad sexual. Para el efecto, la Consejería residencial para la Equidad de la Mujer, o el organismo que haga sus veces, ejerciendo funciones de secretaría técnica,

⁷¹ Ibidem, pág.54.

⁷² Se entiende por transversalización “el proceso de valoración de las implicaciones para hombres y mujeres en cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias tanto de mujeres como de varones una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas, política, económica y social, de modo que ambos géneros se beneficien igualitariamente. El objetivo último es alcanzar la equidad de género.” (PNUD. Cómo Elaborar una Estrategia de Género para una Oficina de País.)

⁷³ PNUD. América Latina Genera: gestión del conocimiento para la equidad de género. En: http://www.americalatinagenera.org/tematica/gender-publicacion_detalle.php?IDPublicacion=201

será la responsable de la orientación de su formulación, la cual estará a cargo de las instancias competentes, contando con la participación de las mujeres.

La responsabilidad en cuanto a su ejecución recaerá en todas las instancias estatales y habrá de incorporar indicadores de impacto en materia de realización de sus derechos. (En el caso de que esta política pública integral no sea acogida para formar parte del Plan Nacional de Desarrollo, en las recomendaciones específicas se formulan políticas públicas puntuales con el fin de atender esta falencia.

Recomendaciones específicas

- Acatar de manera inmediata la recomendación de la CIDH en el sentido de “adoptar una política estatal integral para abordar el impacto específico del conflicto armado en las mujeres en las áreas de justicia, salud y educación, entre otras. Estas políticas deben estar guiadas por la lógica de la protección de los derechos de las mujeres y propender a garantizar su autonomía”.
- Recogiendo lo que expone el Plan Nacional de Desarrollo, en su numeral 2.1.3. (La convivencia y la seguridad ciudadana: otro pilar para la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática), acerca de la necesidad de formular una política que trace las líneas de acción del Estado en Violencia Intrafamiliar, se propone la siguiente: la creación de un Sistema Nacional para erradicar la violencia de género contra las mujeres y la creación de un Consejo Nacional y de consejos territoriales para la erradicación de la misma, los cuales tendrán la responsabilidad de formular un plan nacional y planes territoriales, respectivamente, para la prevención, sanción, reparación y erradicación de la violencia de género contra las mujeres. Asimismo, se sugiere la especialización del Observatorio de Asuntos de Género en cuestiones relacionadas con la violencia de género, que tome en cuenta los aspectos de etnia, grupo etario e identidad sexual, para lo cual se asegurarán recursos del presupuesto nacional para el cabal cumplimiento de sus funciones.
- Acatamiento, por parte del Estado, de los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación y de manera particular de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006, en estricto cumplimiento de los lineamientos internacionales en materia de derechos de las mujeres, según su etnia, identidad sexual y grupo etario.
- Diseñar y poner en marcha una política pública dirigida a las mujeres en situación de desplazamiento, que supere el enfoque centrado en la familia que incorpora las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (ver numeral 1. de este documento) y que parta del reconocimiento de aspectos tales como la etnia, la identidad sexual y el grupo etario, que propenda por la eliminación de la discriminación, el restablecimiento y reparación de sus derechos. Para

el efecto, es esencial crear una Comisión de Asuntos de Género, en la que se garantice la designación de mujeres integrantes, adscrita al Grupo Interinstitucional de Seguimiento, recientemente creado por el Acuerdo 07 de 2006, proferido por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -CNAIPD-, organismo que será el responsable de su formulación en coordinación con todas las entidades del sistema y contando con la participación de las mujeres. La responsabilidad en cuanto a su ejecución recaerá en todas las entidades del sistema y habrá de incorporar, en cumplimiento de la orden de la Corte Constitucional, indicadores de impacto en materia de realización de sus derechos.

3.7 Plan Plurianual de Inversiones

La reflexión sobre este capítulo es simple y parte de una premisa incorporada en las Bases para el Plan de Desarrollo 2006-2010: “una lógica tradicional de la planeación consiste en identificar objetivos o metas y asignarles unos recursos para su logro. El monto de los recursos asignados describe la prioridad que el proceso de planeación ha asignado a cada uno de los objetivos.” (numeral 1.5.)

El Plan de inversiones asciende a \$222.2 billones de pesos de 2006, de los cuales, según la figura 7.1., Plan de Inversiones 2007-2010, están destinados a la Equidad de Género \$1.817 millones de pesos, lo que representa un 0.02% del total asignado a las dimensiones transversales, (juventud: \$3.203 millones de pesos; grupos étnicos y relaciones interculturales: \$377.244 millones de pesos). Aplicando la premisa incorporada en el mismo plan, es posible deducir que la prioridad asignada a la equidad de género es ínfima, detalle que desconoce las obligaciones constitucionales del Estado colombiano y que se precisaron a lo largo de esta exposición.

Al respecto no queda más que solicitar una revisión de esta suma y una asignación mayor de recursos en un campo que involucra el desarrollo de los derechos humanos, el cumplimiento efectivo de compromisos internacionales y la consolidación del Estado Social de Derecho.