D PRADO “Análisis del grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado interno entre 1994 y 2014” Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, - IAED, 2018.

Análisis del grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado interno entre 1994 y 2014

Diana Marcela Prado Sandoval

Directora de Tesis
Patricia Herrera Kit
Doctora en Estudios Políticos

Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo Universidad Externado de Colombia - Bogotá 2018

Tabla de contenido

Introducción 3

Capítulo I. La Política Pública, un proceso en movimiento 10

1. Políticas Públicas, una de las formas de respuesta del gobierno 12

1.1. El Proceso de Cambio en las Políticas Públicas 16

1.2. Enfoque de paradigmas de Peter Hall 17

2. La Mirada desde los feminismos a las Políticas Públicas: 22

2.1. Clases de Feminismos 23

2.2. Algunos Conceptos Abordados dentro de los Feminismos 26

2.3. El tema de las Mujeres en la Agenda Pública 30

Capítulo II. Las Mujeres en la Agenda Pública: de las Convenciones y Conferencias Internacionales al Plano Nacional Colombiano 38

1. El Ingreso del Tema de las Mujeres en la Agenda Internacional 39

1.1. Mecanismos de Atención para las Mujeres 43

1.2. CEDAW: instrumento internacional para la promoción de los derechos de las mujeres 44

1.3. El enfoque de las Naciones Unidas frente al tema de las mujeres 46

1.4. Las Mujeres y los Conflictos Armados 48

2. Las mujeres y el conflicto armado interno colombiano 56

2.1. La violencia sexual en el conflicto armado 62

Capítulo III. La respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado 67

1. Evolución de la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado entre los años 1994 y 2014 69

2. Metodología: 78

3. Análisis del grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado entre los años 1994 – 2014 84

4. Conclusiones 98

Referencias 104

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1: Compromisos asumidos en virtud de la CEDAW – Artículo 2 45

Ilustración 2: Riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano 59

Lista de tablas

Tabla 1: Tipos de cambio en la política pública según Peter Hall..... 19

Tabla 2: Características socialmente atribuidas según el género 27

Tabla 3: Fases en la atención de los gobiernos a necesidades y asuntos de las mujeres 42

Tabla 4: Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas al tema de las mujeres, paz y seguridad..... 50

Tabla 5: Número de hombres y mujeres por hecho victimizante 1994-2014..... 61

Tabla 6: Metodología 79

Tabla 7. Matriz No. 1: Catalogación de Documentos..... 80

Tabla 8. Matriz No. 2: Catalogación de políticas públicas…..... 83

Tabla 9. Matriz No. 3: Clasificación de políticas públicas por enfoque 83

Tabla 10. Submuestra 2: Políticas públicas analizadas..... 85

Tabla 11. Variables de Peter Hall Enmarcadas en el Enfoque MED 91

Tabla 12. Variables de Peter Hall Enmarcadas en el Enfoque GED..... 96

Lista de gráficas

Gráfica 1: N° de víctimas del conflicto armado interno 1994-2014 56

Gráfica 2: Número/Porcentaje de hombres y mujeres por hecho victimizante 1994-2014 61

Gráfica 3: Instrumentos de política 1993 - 2005: respuesta a víctimas del conflicto 73

Gráfica 4: Políticas Públicas 1995 - 2005: respuesta a víctimas del conflicto..... 74

Introducción

El abordaje de los temas relacionados con la situación de las mujeres en la sociedad con el paso del tiempo ha tomado diversos matices y caminos, los cuales responden, en ocasiones, a lo que en cada época se ha cuestionado la sociedad acerca del rol que estas desempeñan en la misma, las problemáticas a las que se enfrentan debido a su género, los derechos que tienen y los que por muchos años les han sido negados.

Según el Sistema de Naciones Unidas, la entrada del tema de las mujeres en la agenda pública mundial surge en gran parte gracias a la presión ejercida por los movimientos feministas en los años 70, situación similar a lo ocurrido en América Latina. En este sentido, siguiendo a Guzmán y Bonan (2008), en esta parte del continente americano, el surgimiento de nuevos movimientos feministas entre los años 70 y 80, sumado a la creación de nuevos campos políticos, crearon las condiciones para la constitución de los llamados mecanismos de género en los Estados.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas - PNUD (2008), durante los primeros años de la entrada del tema de las mujeres en la agenda pública mundial, el interés se centró en señalar las desigualdades existentes entre ellas y los hombres y, en acciones orientadas a lograr la igualdad jurídica. Posteriormente, empezó a cuestionarse el papel de las mujeres en el desarrollo, tocando temas como el empleo, la pobreza y la necesidad de fortalecer sus capacidades productivas. Posteriormente, a mediados de la década de los 90 se llegó a un tema de especial interés del presente trabajo de investigación, la violencia sufrida por las mujeres, en particular, la violencia sufrida durante los conflictos armados. Tomando en consideración estas variaciones en torno a las problemáticas que se deseaban atender en el tema de las mujeres, fueron formuladas diversas acciones para atender las situaciones identificadas como poco deseables.

En este sentido, una de las problemáticas más graves a las que estaban expuestas las mujeres a nivel global era la violencia, en particular la violencia de todo tipo de la cual eran víctimas en el marco de los conflictos armados que han afectado al mundo. La persistencia y gravedad de esta problemática hizo que tanto los Estados, como los organismos internacionales se pronunciaran sobre el tema y desarrollaran una agenda de atención para las mujeres víctimas de la vulneración de sus derechos humanos en contextos de guerra.

Frente a lo anterior, puede decirse que los últimos cuatro años de los años 80 y el primer lustro de los 90 supusieron un cambio importante en la forma como el tema de las mujeres venía siendo manejado. En este sentido, de acuerdo con el PNUD (2008), durante el periodo comprendido entre 1986 y 1995, comenzaron a fortalecerse los organismos de mujeres, dándose también el surgimiento de los primeros planes y políticas sectoriales con atención a los asuntos de estas y, se le dio relevancia al tema de la violencia contra este grupo poblacional. Sobre este último punto cabe destacar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Conferencia de Beijing en 1995), la cual dentro de sus “esferas de principal preocupación” dedicó un aparte para tratar el tema de las mujeres y los conflictos armados.

De acuerdo con lo expuesto, puede observarse que las preocupaciones frente al tema de las mujeres han sido diversas, abarcando desde el plano de lo económico (empleo, pobreza), hasta los derechos humanos, sobre el cual se ha hecho especial énfasis, sobre todo en lo atinente a la violación de los mismos en los contextos de guerra.

Lo anterior ha llevado a que las acciones impulsadas por los organismos internacionales y emprendidas por los Estados para atender a las mujeres cambien a través del tiempo, para responder a las múltiples necesidades identificadas de este grupo poblacional.

En el caso de Colombia, dado el prolongado conflicto armado que ha sufrido el país, ha sido necesaria la formulación de iniciativas de atención para las mujeres víctimas. En este sentido, durante el periodo elegido para el presente análisis (1994 – 2014) se identificó una importante cantidad de acciones formuladas para dar respuesta a la población femenina, que van desde lo normativo, hasta las políticas públicas. Es pertinente resaltar que varias de las acciones implementadas por el Estado no fueron formuladas para la atención exclusiva de las mujeres víctimas, no obstante, este grupo poblacional ha sido objeto de especial atención, sobre todo, gracias a la presión ejercida sobre el Gobierno por la Corte Constitucional y de organizaciones que luchan por los derechos de las mujeres. La Corte Constitucional ha sido un actor neurálgico en la inclusión de las necesidades especiales de las mujeres víctimas en las iniciativas de atención formuladas por el Gobierno Nacional.

A partir de lo planteado, teniendo en cuenta los cambios surgidos en el tratamiento del tema de las mujeres en la agenda pública internacional, así como el creciente número de respuestas de atención que a lo largo de los años se ha venido desarrollando en Colombia frente al tema de la violencia contra ellas en contextos de guerra, el presente trabajo de investigación buscará responder a la pregunta de ¿cuál ha sido el grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado interno entre 1994 y 2014?

Dado lo anterior, el objetivo de la presente investigación de analizar el grado de cambio en unas políticas públicas específicas surge del hecho de que, en los estudios elaborados de políticas públicas, en particular en Colombia, al tema del cambio se le otorga menos atención. En este sentido, de acuerdo con Roth (2007), los análisis relativos a las políticas públicas han hecho énfasis en la presentación de datos de tipo cuantitativo, sin reflejarse una preocupación por abordar los aspectos teóricos del análisis. De tal manera, siguiendo al mismo autor, muchos de los análisis referentes a las políticas públicas han girado en torno a la realización de evaluaciones, recogiendo datos objetivos que permitan la construcción de modelos matemáticos.

Así, dado el creciente número de intervenciones públicas en materia de protección de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto, que pueden o no estar formulándose o reformulándose de forma más o menos acumulativa y más o menos innovadora en cada nueva versión de la acción pública frente al tema, y siendo la preocupación por el cambio en las políticas públicas un asunto menos explorado tanto desde la perspectiva teórica como temática, la presente investigación se llevó a cabo a partir del esquema teórico de Peter Hall. De igual manera, este análisis del cambio en las políticas públicas recogió conceptos propuestos por los feminismos, tales como el género, el patriarcado, la división sexual del trabajo y, de igual manera, trató de enmarcar las políticas formuladas para atención a las mujeres víctimas dentro de los enfoques "Mujer en Desarrollo" – MED, "Género en Desarrollo" – GED o *mainstreaming* de género.

Tomando en consideración lo planteado, la metodología usada para llevar a cabo el análisis exploratorio del grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado, fue la revisión documental de textos académicos, fuentes de tipo institucional (entidades de gobierno) e instrumentos de políticas públicas (leyes, decretos, autos).

Para desarrollar el objetivo general de la investigación, a saber, analizar el grado de cambio que se presentó entre 1994 y 2014 en la respuesta dada por el Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado interno, y responder a la pregunta de investigación señalada líneas arriba, el documento se estructura en 3 secciones, una conclusión y la presentación de las referencias bibliográficas que sirvieron como soporte para llevarla a cabo.

En este sentido, el capítulo 1 corresponde a la enmarcación teórica de la investigación, la cual da las bases y criterios para la revisión de la muestra de políticas elegida para llevar a cabo el análisis del grado de cambio de la respuesta de Estado colombiano frente a la situación de las mujeres víctimas del conflicto.

En el capítulo teórico, en primer lugar, se definirá qué se entiende por "respuesta del Estado" y cuáles son sus características. Partiendo de lo anterior, se postulará que la formulación de políticas públicas constituye una de las maneras en las cuales

un Estado puede dar solución a una situación identificada como problemática, por lo tanto, se partirá de la elección de dos definiciones para política pública, una de las cuales se encontrará alineada con el paradigma cognitivo – constructivista.

Posteriormente, dado que el objetivo general del trabajo de investigación es analizar del grado de cambio en la respuesta estatal, se hará una revisión de las teorías que estudian los cambios en la política pública. Entre estas, se elegirá como referente teórico el trabajo de Peter Hall (1993), quien, tomando como estudio de caso el cambio en la política económica en Gran Bretaña (de keynesiana a monetarista), identificó que podían darse cambios de tres órdenes en las políticas públicas. Lo propuesto por Hall será el lente analítico bajo el cual se analizará el tipo de cambio en la respuesta estatal colombiana a las mujeres víctimas del conflicto interno.

Finalmente, este primer capítulo teórico concluirá con la revisión de conceptos construidos por los feminismos, tales como el concepto de patriarcado, de género, etc., y la observación del tratamiento del tema de las mujeres en la agenda pública, desde los enfoques “Mujer en el Desarrollo” – MED, “Género en el Desarrollo” – GED y *mainstreaming* de género. Esta revisión aportará otro criterio para el análisis del grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano. Lo anterior toda vez que, al analizar el grado de cambio en la respuesta estatal a las víctimas femeninas, resulta indispensable observar la manera como el Estado colombiano comprendió la noción de mujeres víctimas al momento de formular las políticas para su atención. En este sentido, fue necesario observar más allá de las acciones puntuales que el Estado formuló para atender a las mujeres víctimas, es decir, se buscó observar si la atención giró en torno al mantenimiento de los roles tradicionales asignados a ellas (madres, cuidadoras) o, por el contrario, cuestionó estos roles, formulando políticas que, a la vez de atender las necesidades de estas como víctimas, trataran de cambiar la estructura de desigualdad en la que se encontraban inmersas.

Por su parte, el capítulo número dos, cuyo objetivo es realizar una caracterización del tema de las mujeres y, específicamente mujeres en el conflicto armado dentro de la agenda pública, primero a nivel internacional y luego en el ámbito colombiano, estará dividido en dos partes. En la primera parte se mostrará el ingreso del asunto

de la situación de las mujeres como temática a tratar dentro de la agenda internacional, mostrando los diversos mecanismos e instrumentos de atención creados para ellas y, los enfoques con que se ha abordado el tema en el Sistema de Naciones Unidas. En la segunda parte del capítulo se hablará de las mujeres y el conflicto armado colombiano, realizando una caracterización de su situación tanto de una manera cualitativa, como cuantitativa (cifras). Este segundo capítulo aportará información acerca de la evolución del tema de las mujeres en la agenda internacional y su posterior inclusión en la agenda nacional, lo cual permitirá observar la manera en la cual empieza a ser un asunto de relevancia para el país, haciéndose necesaria la formulación de diversas respuestas de atención a este grupo poblacional.

Finalmente, el tercer capítulo tiene por objetivo aproximarse a los contenidos de las herramientas acción del Estado frente al tema de las mujeres víctimas con el fin de confirmar si estos han variado a lo largo de los años y cómo lo han hecho. Lo anterior, a la luz de los planteamientos teóricos formulados por Peter Hall y los enfoques propuestos desde los feminismos. Este capítulo se dividirá en tres partes. La primera parte se ocupará de mostrar el recorrido de la respuesta que le ha dado el Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado durante los años comprendidos entre 1994 y 2014. Esta primera parte se ocupará de hacer un recuento de la respuesta que dio el Estado a través de diversos instrumentos de política pública, de los cuales hacen parte las leyes, los decretos, los autos de la Corte Constitucional.

En este punto cabe resaltar que la temporalidad elegida para el análisis responde, en primer lugar, a que en el año 1995 emerge el tema de las mujeres y la violencia experimentada por ellas en los conflictos armados en el marco de la Conferencia de Beijing, lo cual supone un cambio importante en los temas en torno a los cuales giraba el interés de la situación de las mujeres a nivel mundial. No obstante, el análisis comienza en el año 1994 puesto que para Colombia supone el inicio de una nueva administración presidencial. En segundo lugar, la finalización del análisis se establece en el año 2014, porque, a la vez que termina una administración

presidencial, no se deseaba incluir en el mismo los compromisos adquiridos por el gobierno nacional en las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC.

En la segunda parte del tercer capítulo se hará una descripción de la metodología usada para llevar a cabo el análisis del grado de cambio en la respuesta estatal. Para concluir este capítulo, tomando en consideración todos los elementos planteados a lo largo de los dos primeros capítulos, se desarrollará el objetivo general de la presente investigación, para lo cual se elegirá una muestra de políticas públicas de atención a mujeres víctimas del conflicto, de la cual se analizará el grado de cambio sufrido entre 1994 y 2014, a la luz de los planteamientos teóricos y variables planteadas por Peter Hall y de los conceptos construidos por los feminismos.

La muestra elegida comprende documentos CONPES, los Planes de Desarrollo de los gobiernos de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998), Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002), Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006 / 2006 - 2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010 - 2014). De igual forma, se analizará la Política Pública Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo y, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas.

Cabe destacar que este análisis del grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado interno no pretende realizar una evaluación del impacto o la pertinencia de las acciones gubernamentales formuladas e implementadas, sino, examinar, a la luz del referente teórico elegido, la variación presentada en las mismas.

Capítulo I. La Política Pública, un proceso en movimiento

Este primer capítulo busca definir las referencias teóricas que guiarán la investigación, por medio de la elección de definiciones y conceptos. Enmarcar teóricamente la investigación, permitirá establecer los parámetros de análisis de cada uno de los capítulos que la componen, contribuyendo al objetivo general de analizar el grado de cambio que se presentó entre 1994 y 2014 en la respuesta dada por el Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado interno.

En el caso de la presente investigación, en primer lugar, se buscará definir qué se entiende por respuesta del Estado, mostrando que una de dichas respuestas es la formulación de políticas públicas.

El tema general de análisis de políticas públicas y de la definición conceptual de política pública, de acuerdo con Roth (2014), es fuente de un amplio debate tanto teórico, como metodológico. Para él, la investigación en ciencias sociales se caracteriza por la existencia simultánea de varios paradigmas entendidos, siguiendo a Kuhn, como "toda la constelación de creencias, valores, técnicas y demás, compartidos por los miembros de una comunidad dada. (…) (y) las soluciones concretas (…) usadas como modelos o ejemplos (…)" (Kuhn, citado en Roth, 2014, p. 32).

En este sentido, la elección de una definición (o concepto), como guía de una investigación, depende del lugar o de la lógica desde la cual el investigador se ubique para mirar la realidad que pretende analizar. Es así como, de acuerdo con Guba citado en Roth (2014), existen cuatro paradigmas que orientan las prácticas de investigación en las ciencias sociales, a saber, el positivismo, el post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo. De estos paradigmas, es quizá el último, el que ayuda a explicar de una mejor manera la forma como serán concebidas las políticas públicas en este trabajo de investigación, dado que el constructivista entiende la realidad como una construcción social, como algo relativo, por lo cual "cada individuo puede ver la realidad de forma diferente" (Roth, 2014, P. 34).

Por lo anterior, en primer lugar, este capítulo teórico presentará dos definiciones de lo que en esta investigación se entenderá por política pública, una de las cuales se alinea con el paradigma cognitivo – constructivista.

Posteriormente, a partir del reconocimiento del dinamismo que caracteriza las políticas públicas, se presentará un análisis en torno al estudio de los cambios en la política pública. Si bien este tema ha sido abordado por varios autores y desde diversas perspectivas teóricas, los cuales serán expuestos en el desarrollo del capítulo, dado que la reflexión que se propone el documento se inscribe en la lógica del paradigma constructivista, la tesis adopta como lente analítico un enfoque teórico cognitivo – constructivista según con el cual las ideas y las visiones del mundo, son tomadas en cuenta para explicar las políticas públicas (Ordoñez – Matamoros, 2013). Por lo anterior, aunque se expongan los debates en torno al estudio del cambio en las políticas públicas, se hará énfasis en la presentación de la postura de Peter Hall. Este autor, quien retoma el concepto de paradigma de Kuhn y lo incluye en su visión del cambio en las políticas públicas, plantea su análisis a partir de una distinción del cambio en tres órdenes.

Para finalizar este capítulo teórico, en la medida en que el objetivo de la investigación es analizar el grado de cambio (variaciones o permanencia) de la acción pública destinada a la atención de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano, se realizará una aproximación a algunos de los debates feministas.

En este punto, se identificarán algunos conceptos básicos propios de los llamados estudios de género, para establecer el lenguaje en el que se hablará y se entenderán diversas categorías de análisis a lo largo del desarrollo de la presente tesis. De igual forma, se hará un breve recuento del ingreso del tema de las mujeres en la agenda pública, observando la manera cómo se ha abordado a lo largo de diferentes épocas.

1. Políticas Públicas, una de las formas de respuesta del gobierno

El Estado cuenta con diversas formas de dar respuesta a las problemáticas sociales o a las situaciones que pueden catalogarse como poco deseables en la sociedad, siendo una de dichas respuestas, pero no la única, la formulación de políticas públicas. En el caso de Colombia, además del Ejecutivo, el Congreso establece los marcos normativos a partir de los cuales pueden ser formuladas las políticas públicas, velando porque se inscriban en el marco de la Constitución Política y de la ley (Cuervo, 2014).

La formulación de políticas públicas puede ser entendida como una función administrativa del Estado (Cuervo, 2014). Cabe destacar que, de acuerdo con el mismo autor, quienes se encargan de la formulación de las diversas políticas públicas son los gobiernos, sean estos nacionales, departamentales o municipales. De esta manera, puede verse que la formulación de una política pública es una labor de la rama ejecutiva del poder público. De igual manera, es pertinente resaltar que, en el caso del Estado colombiano, las políticas públicas se formulan en el marco de instrumentos de planeación como lo son los Planes Nacionales de Desarrollo y a nivel de las entidades territoriales, los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo.

Sin embargo, aunque el gobierno tiene la legitimidad para intervenir en un tema determinado, por solicitud de la ciudadanía o por la identificación propia de la necesidad de hacerlo, no dispone de un “monopolio exclusivo sobre la acción pública” (Roth, 2010), dado que existen otros actores que pueden influir sobre la misma.

La catalogación de esa labor del gobierno y su definición como política pública, no es muy clara, particularmente en Colombia, donde el análisis de esta es más bien de reciente aparición. De acuerdo con Roth (2007), Colombia se encontraba “prácticamente ausente de los debates académicos” con respecto al tema del

análisis de políticas públicas, antes de los años 90. En consecuencia, en el país con frecuencia se confunde cualquier acción del gobierno y aún del Estado con una política pública.

Así, por ejemplo, en el país suelen catalogarse como políticas públicas las leyes expedidas por el Congreso de la República, las sentencias de la Corte Constitucional, etc., con lo cual se confunden marcos normativos, órdenes judiciales, marcos regulatorios e instrumentos, con política pública (Cuervo, 2014).

Cabe resaltar que se entenderá por instrumentos de políticas públicas, en tanto complemento de la política pública, lo establecido por Lascoumes y Le Gales (citados en Fontaine, 2015), quienes los definen como, "(…) dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la Ciudadanía" (2015, p. 82). Entre los instrumentos usados se pueden encontrar las leyes, que juegan un papel de regulador o direccionador de las políticas públicas. De igual manera, existe otro tipo de instrumentos menos "clásicos" como los presupuestos participativos, las audiencias públicas, las alianzas público-privadas, etc. (Fontaine, 2015)[1]. Esta distinción, entre políticas e instrumentos de política, entre la acción del Ejecutivo y la acción de las demás ramas del poder que apoyan y aportan a actuación del Estado desde sus competencias específicas, es cardinal pues no solo implica una toma de postura en un debate que no se ha cerrado en cuanto al contenido y alcance de la noción de política en el contexto de las prácticas institucionales nacionales, sino que explica y justifica el universo de documentos que fueron tenidos en cuenta para adelantar la investigación que expone el presente documento. Así, y siguiendo la distinción planteada, el análisis específico de cambio se lleva a cabo solo a partir de los documentos de política.

[1]Dentro de este trabajo de investigación, cuando se hable de instrumentos de política se hará referencia a las leyes, decretos, autos de seguimiento. No obstante, al momento de explicar la teoría del cambio de Peter Hall, al hablar de las variables propuestas por él, también se hará referencia a unos instrumentos de política, pero que al ser diferentes de los nombrados líneas arriba y, para evitar confusiones, han sido renombrados en el trabajo de investigación como acciones adelantadas.

En el ámbito de las políticas públicas en Colombia, un “problema” que se ha presentado es aquello expuesto por Cuervo (2014), en relación con que en el país la acción estatal está orientada en función del desarrollo de proyectos y de la ejecución presupuestal, es por esto que se tienen intervenciones de gobierno de corto o mediano plazo. De igual forma, al seguir esta lógica, muchas intervenciones de gobierno se ven interrumpidas por los cambios de administración, lo que no permite, en muchas ocasiones, que pueda observarse un impacto real de lo adelantado por los diversos gobiernos.

Es así como, tras mostrar brevemente lo que en Colombia ha sucedido en el terreno de la política pública es importante definir lo que en este trabajo de investigación será entendido por aquella. Lo anterior es un ejercicio necesario para empezar a construir el vocabulario con el cual se discutirá en esta investigación, aun cuando con la selección de un autor determinado se esté dejando por fuera del análisis las diversas propuestas que se han elaborado sobre el tema. En este punto es pertinente aclarar que se han elegido dos definiciones de política pública, una de las cuales responde al enfoque o paradigma constructivista de análisis de políticas públicas, dado que este permite observar el camino que lleva al cambio de estas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tomará como primera definición de política pública, lo propuesto por Cuervo:

> Por política pública entendemos la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales, y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis y de ponderación de alternativas, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución (Cuervo, 2014, p. 28).

Con la primera definición de política pública elegida se puede reiterar lo expuesto en las páginas precedentes en las que se sostuvo que el Estado ya no toma decisiones de forma unilateral para responder a las necesidades de la sociedad. Se crea una nueva forma de relacionamiento entre aquel y la sociedad que pide soluciones.

Y es debido a este nuevo relacionamiento sociedad – Estado, que es necesaria la elección de una segunda definición de política pública, esta vez propia del paradigma constructivista que ha permitido romper con la consideración del Estado como una "empresa de dominación" que se caracteriza por su capacidad de imponer un orden político global. Así, los enfoques adscritos a la corriente constructivista de análisis de las políticas públicas han cuestionado la visión del Estado como omnipotente y omnipresente (Muller, 2000).

Siguiendo el enfoque de Muller, cuyos trabajos se inscriben y son especialmente representativos de los supuestos en torno a los cuales giran, en general, los enfoques que se inscriben en la corriente constructivista, se ha elegido la siguiente definición de política pública, que será de utilidad para el desarrollo del presente trabajo de investigación. Para él *les politiques publiques*:

> *…constituent des espaces (des fórums) au sein desquels les différents acteurs concernés vont construiré et exprimer un "rapport au monde" qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être (Muller, 2000, p. 195).*

Con base en la anterior definición, se puede entender que las políticas públicas se constituyen en una herramienta que permite a los diferentes actores involucrados en su formulación, construir una manera de relacionarse con el mundo, de acuerdo con su lugar en el mismo y su percepción de la realidad.

Bajo el análisis constructivista, las ideas, los valores y las visiones de mundo que tienen los diferentes actores relacionados con la construcción de políticas públicas, son relevantes. De igual manera, "los factores más importantes (…) son las creencias y las convicciones de los actores que van a provocar presiones a favor de los cambios de política" (Ordoñez – Matamoros, 2013, p. 60).

Los enfoques constructivistas, en los cuales también se inscribe el trabajo de Peter Hall, surgieron hacia la década de los 80, subrayando la importancia de las ideas y del aprendizaje (*policy learning)* en el proceso político (Muller, 2000), lo que lleva a

platear que, en circunstancias particulares, la influencia de los actores y sus visiones de mundo determinan el cambio en el curso de las políticas públicas (Surel, 2000; Bélan y Cox, 2013; Daigneault, 2014 en Fontaine, 2015). Y es precisamente el tema del cambio que se da en las políticas públicas, el que ha despertado interés entre los analistas. “Comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas públicas (*policy sciencies)”* (Stewart citado en Cruz-Rubio 2012, p.248).

1.1. El Proceso de Cambio en las Políticas Públicas

En la explicación del cambio que se da al interior de las políticas públicas, siguiendo a Cruz-Rubio (2012), se puede sostener que han surgido diversos desarrollos teóricos y enfoques, entre los cuales se pueden nombrar, en primer lugar, los catalogados como “antigua ortodoxia”. Entre sus expositores se encuentran Charles Lindblom -1965 (Incrementalismo), Biran Hogwood y Guy Peters – 1980 (tipos ideales de dinámica política de la ortodoxia antigua basados en el enfoque procesal), Elinor Ostrom *et.al* - 1982 (Análisis y desarrollo institucional) y John Kingdom – 1984 (Corrientes Múltiples). En segundo lugar, los denominados como nueva ortodoxia, vertiente en la que se encuentran Peter Hall – 1989 (tipologías del cambio que inician la nueva ortodoxia), Paul Sabatier y Hank Jenkins – Smith, 1988 – 1993 (marco de Coaliciones Promotoras o *Advocacy Coalitions),* Frank Baumgartner y Brian D. Jones – 1993 (Teoría del Equilibrio Interrumpido), Marsh, Rhodes *et al.* (Enfoque de Redes de Políticas) y José Real-Dato – 2009 (Modelo de Mecanismos de Estabilidad y Cambio).

Como puede observarse, existe una importante diversidad de autores que se han dedicado al análisis del cambio dentro de las políticas públicas, pero al igual que se han elegido para el desarrollo de esta tesis solo dos de las múltiples definiciones existentes de política pública, se debe elegir un autor cuya postura y teorización frente al cambio en la política pública, permita acercarse de la manera más pertinente posible al objeto de estudio de este trabajo de investigación. Teniendo en

cuenta lo planteado, como se verá en el desarrollo de este punto del capítulo teórico, la clasificación que hace Peter Hall de los cambios que se pueden dar al interior de una política pública, permite ver que no existe una sola vía de análisis para abordar las variaciones en las políticas públicas. Es así como se observará que el cambio no se da de una sola manera y que en él influyen diversas variables cuyo comportamiento es el que, en últimas, determinará qué tipo de cambio se ha dado al interior de una determinada política.

Puede decirse que la elección de Peter Hall y su teoría del cambio para desarrollar este trabajo de investigación obedece a que en la propuesta de Hall y en su estudio de caso, se encuentran elementos valiosos que permitirán abordar el análisis del cambio en la acción pública de atención a mujeres víctimas del conflicto armado colombiano desde diferentes frentes y, catalogarlos en 3 escenarios. De igual manera, el estudio de caso realizado por él, el cual se comentará más adelante, permite analizar, a través de la observación de un caso real, una propuesta teórica, haciéndola palpable. Si bien, el estudio de caso presentado por Hall y el objeto de análisis de este trabajo de investigación son bastante diferentes, el importante análisis hecho por el autor de la realidad económica cambiante de un país permite observar las múltiples variables que influyen en una política pública, sea cual sea la naturaleza de la misma.

En este sentido, el cambio en políticas públicas en este trabajo de investigación será analizado desde la óptica de Peter A. Hall y su tipología de cambio de políticas que da inicio a la nueva ortodoxia.

1.2. Enfoque de paradigmas de Peter Hall

Peter Hall plantea que la evolución de las políticas públicas puede entenderse como un proceso de aprendizaje social, a través de modificaciones secuenciales a un paradigma inicial, el cual puede ser entendido como un conjunto de creencias sobre los objetivos e instrumentos de las políticas (Ruiz, 2013).

Hall define el aprendizaje social como "(…) un intento deliberado de ajustar las metas o las técnicas de política respondiendo a experiencias pasadas y a nueva información" (Hall, 1993, p. 278). El aprendizaje se da, cuando la política cambia como resultado de este proceso. Para este autor, se debe diferenciar el proceso de aprendizaje asociado a un cambio simple, de uno asociado con una transformación más radical de los instrumentos básicos de una política determinada o de un cambio en sus objetivos generales.

Para entender con mayor detalle la separación de tipos de cambio hecha por Hall, se deben observar primero las tres variables que define el autor como centrales en el proceso de formulación de políticas, a saber: *"the overarching goals that guide policy in a particular field, the techniques or policy instruments used to attain those goals, and the precise settings of these instruments"* (Hall, 1993, p. 278). Lo anterior debía ser aclarado, dado que, dependiendo de la variación de cada una de estas variables Hall realiza una catalogación del tipo de cambio que afecta a una determinada política pública.

En este sentido, bajo la mirada de Hall (1993), se pueden distinguir tres tipos de cambio en las políticas públicas, dependiendo de la variable afectada:

1. Cambios de primer orden: la configuración de los instrumentos (*setting of instruments)* cambia a la luz de la experiencia y del conocimiento, mientras que las metas generales (*overall goals)* y los instrumentos de política (*policy instruments)* permanecen iguales;

2. Cambios de segundo orden: los instrumentos de política y su configuración cambian en respuesta a una experiencia pasada, pero las metas generales continúan iguales;

3. Cambios de tercer orden: cambian las tres variables o componentes de la política. Son cambios que no se dan con frecuencia y en ellos juegan un papel más importante los actores políticos, que los expertos.

Tabla 1: Tipos de cambio en la política pública según Peter Hall

TIPOS DE CAMBIOS - PETER HALL	***VARIABLE IMPACTADA***		
TIPO DE CAMBIO	**Configuración de los Instrumentos (*setting of instruments)***	**Metas Generales (*overall goals)***	**Instrumentos de Politica (*policy instruments)***
Cambios de Primer Orden	Cambia a la luz de la experiencia y el conocimiento	Permanencen invariables	Permanencen invariables
Cambios de Segundo Orden	Cambia en respuesta a una experiencia pasada	Permanencen invariables	Cambia en respuesta a una experiencia pasada
Cambios de Tercer Orden	Las tres variables cambian. Son cambios poco frecuentes y en ellos influyen más los actores polítcos que los expertos.		

FUENTE: elaboración propia, a partir de Peter Hall (1993)

Los cambios de primer y segundo orden son ajustes que se dan en la política, sin que se dé un cambio en el paradigma. Por el contrario, los cambios de tercer orden son cambios radicales y se asocian a un cambio en el paradigma.

Estos cambios de paradigma en la política, tal como lo concibe Hall y bajo la epistemología kuhniana, son relativamente escasos. Los cambios en la política, en la mayoría de las veces, ocurren a un "nivel periférico", o en los aspectos secundarios de la política (reglamentaciones y cambios institucionales). En este sentido, estos cambios no afectarían el núcleo o fundamento de la política, ni las creencias de la comunidad dominante que tiene intereses en ella (Roth, 2014).

Un aporte importante de Hall al tema del cambio de las políticas públicas fue su análisis de la trasformación de los principios guía de las políticas estatales británicas, en el marco de la transformación y cambio del paradigma keynesiano, al paradigma monetarista. A partir de su caso de estudio, Hall llegó a importantes conclusiones, tales como que el proceso por el cual un paradigma de política reemplaza a otro es más de tipo sociológico y político que científico (guiado por expertos en una materia dada) (Hall,1993).

En este sentido, la política no cambia como consecuencia de una decisión autónoma del Estado, sino, en respuesta a un debate social que, en la gran mayoría de ocasiones, se encuentra relacionado con una competencia electoral (Hall, 1993). De igual manera, el cambio en el paradigma presentado en el manejo de la economía del Reino Unido evidenció que existen varias, llamadas por Hall, "correas

de transmisión" entre el Estado y la sociedad, como los partidos políticos, los grupos de interés, y, en el caso particular de Reino Unido, los medios.

De acuerdo con Hall (1993), en el caso británico y del cambio de paradigma en su modelo económico, esta "correa de transmisión" jugó un papel relevante. Segun el autor, "*(…) the press did not simply transmit the range of views to be found among economist about the direction of economic policy; it magnified the preminence given to monetarist doctrine and catapulted monetarist thinking onto the public agenda"* (p. 288).

Teniendo en cuenta lo expuesto, puede verse que un cambio en una determinada política pública sea este de primer, segundo o tercer orden, está mediado por una serie de factores diferentes e influenciado por determinados grupos de interés que, en última instancia, dependiendo de "su visión del mundo", generan presión para que se creen ciertas distorsiones que impulsen a los cambios en las políticas existentes. En este punto es importante resaltar que, si bien las llamadas por Hall "correas de transmisión" son importantes en su modelo, es un aspecto que no será abordado en el presente trabajo de investigación, pues se analizarán solamente los cambios dados en la respuesta del Estado a las mujeres víctimas del conflicto armado, más no las razones de los mismos.

Los cambios de primer y segundo orden son muy cercanos a lo que Hall llama (basándose en Heclo) "aprendizaje social" (*social learning).* En este sentido, en palabras de Hall (1993), la política en tiempo 1 es una respuesta de la política en tiempo 0 y sus consecuencias. Por su parte, en los cambios de tercer orden, si bien la política en tiempo 1 responde a las consecuencias de la política en tiempo 0, otras variables presionan para que se lleven a cabo cambios radicales, ya que, se da una especie de nuevo inicio en una política determinada, cambiando el objetivo, las herramientas para alcanzarlo y la manera de usar dichas herramientas.

De igual manera, en los cambios que se dan en una política pública, los actores que intervienen en los mismos, tanto gubernamentales, como los actores de la sociedad, usan su poder para guiar a la política por un camino u otro.

Como se planteó al inicio de este capítulo, el objetivo general de este trabajo de investigación es analizar el grado de los cambios que se han presentado entre 1994 y 2014 en la respuesta que ha dado el Estado colombiano a las mujeres que han sido víctimas del conflicto armado interno. Debido a que el análisis de cambio se ubica en el dominio de los análisis constructivistas que pone especial énfasis y se diferencia por el valor cardinal y explicativo que tienen las ideas, la presente investigación reconoce que la acción del Estado no es neutra, sino, por el contrario, está impregnada y es resultado de una comprensión particular de la realidad social. Y, en el marco del presente análisis, de una comprensión específica de la posición y papel que cumplen las mujeres en las estructuras sociales. Así, si el análisis de la respuesta estatal frente a las mujeres víctimas reconoce que la acción pública es resultado de una visión particular, en consecuencia, esta puede analizada de forma más integral desde los elementos conceptuales de los estudios feministas. Esta postura epistemológica complementaria, al igual que los enfoques constructivistas de análisis de políticas públicas, se aproxima, pero en su caso desde una perspectiva de denuncia, a las visiones y construcciones que la sociedad y el Estado reproducen en cuanto al papel de las mujeres. De esta forma, la inclusión de categorías analíticas del feminismo en el contexto de análisis de las ideas y valores que cambian o no el sustento de la acción pública, hace más sensible el análisis de las políticas a debates que, tradicionalmente, van por caminos paralelos pero que pocas veces se cruzan.

Por lo anterior, siendo el foco de atención las mujeres y, de manera puntual, la respuesta dada por el Estado para atender a aquellas que han sido víctimas del conflicto armado interno, es necesario abordar el análisis de las mencionadas respuestas y el cambio en las mismas, desde la visión de las mujeres, y desde el desarrollo conceptual del feminismo, considerándolas como actores organizados que han presionado la inclusión en la agenda gubernamental de la necesidad de atender a las mujeres colombianas de una manera diferenciada en el marco del conflicto armado que ha vivido el país.

2. La Mirada desde los feminismos a las Políticas Públicas:

> *"Lo personal sigue siendo político. La feminista del nuevo milenio no puede dejar de ser consciente de que la opresión se ejerce en y a través de sus relaciones más íntimas, empezando por la más íntima de todas: la relación con el propio cuerpo"*[2]
>
> Germaine Greer

La revisión de los feminismos y de la manera como el tema de las mujeres ingresa en la agenda pública, es necesaria toda vez que permitirá observar la evolución en la toma de las decisiones a nivel político, que han llevado a dar respuesta a las diversas problemáticas que las han aquejado y aun las aquejan. De igual forma, permitirá observar cómo las mujeres sufren problemáticas particulares y diferenciadas dada su condición femenina, razón por la cual sus problemáticas no pueden ser tratadas de una manera universal en la sociedad.

Esta revisión partirá con un recorrido por los diversos feminismos y sus posturas, siguiendo con el recuento de algunas definiciones que han sido usadas por los mismos, los cuales han permitido analizar y comprender la situación de las mujeres en la sociedad y la asignación de los roles dados a las mismas, dada su condición femenina. Finalmente, esta mirada desde los feminismos a las políticas públicas concluirá con una revisión de los enfoques que han sido usados para abordar el tema de las mujeres en la sociedad.

En este capítulo se hablará de feminismos dado que, siguiendo a Facio y Fries (2005), este, en tanto movimiento social y político, o ideología y teoría, no puede ser abordado como uno solo, ya que dentro de él existen diferentes corrientes. Dentro del feminismo se puede encontrar una importante diversidad ideológica y de prácticas que lleva a consensos y disensos en su interior.

[2] Germaine Greer citada por Puleo (2005)

De esta manera, como lo plantea Chapman (1995), la perspectiva feminista no es algo fácil de definir, dado su carácter relativo y cambiante. Siguiendo a la misma autora,

> Durante más de un siglo el feminismo ha sido un movimiento social activo que ha promovido constantemente el cambio y cuya propia configuración se ha transformado para responder a los cambios de la sociedad y de otros movimientos sociales (como el socialismo o "los verdes") con los que está relacionado. (Chapman, 1995, p. 104)

2.1. Clases de Feminismos

De acuerdo con De las Heras (2009), como movimiento social, pero también como teoría, el feminismo nace vinculado a la Ilustración, cuando se conforma un nuevo orden político y social que da primacía a la ley y a la autonomía de los seres humanos, a la dignidad humana y sus derechos, pero que deja de lado a las mujeres, quienes continúan siendo un grupo vulnerado.

En este sentido, se puede considerar que había una contradicción dentro del movimiento de la Ilustración, lo cual dio pie a que un grupo de mujeres, "las ilustradas", pidieran la inclusión de las mujeres en los principios de universalidad que el movimiento mantenía, a saber, "la universalidad de la razón, la emancipación de los prejuicios, la aplicación del principio de igualdad y la idea de progreso" (Sánchez, citada en De las Heras, 2009, p. 48).

Para De las Heras (2009), el feminismo buscaba hacer evidentes las incoherencias del discurso de la Ilustración. Podría decirse entonces que, durante la Ilustración, "(…) el feminismo supone la efectiva radicalización del proyecto igualitario ilustrado" (De Miguel citada en De las Heras, 2009, p. 48)

Después de las ilustradas, una segunda ola feminista que se identifica es el movimiento sufragista de finales del siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX. Este movimiento defendió el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres.

Según De Miguel (2011), la reivindicación femenina del derecho al sufragio le dio nombre al movimiento.

Tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, el voto femenino fue reconocido en la mayoría de los países occidentales. Al obtenerse este logro y, sumado a circunstancias políticas y económicas, se produce un decaimiento del feminismo. Posteriormente, en 1949, Simone de Beauvoir publica su obra “El Segundo Sexo”, libro que representa un papel neurálgico en el desarrollo del feminismo en los años siguientes (De las Heras, 2009). De acuerdo a De las Heras (2009), Simone de Beauvoir parte de la pregunta “¿qué significa ser mujer?”, con el objetivo de construir una teoría explicativa de la subordinación de las mujeres, exponiendo que “no se nace mujer, sino que se deviene mujer”, lo que permite observar que lo que se identifica como mujer no parte de los atributos biológicos, sino que es una construcción de la sociedad. Más adelante se retomará el tema de cómo la sociedad construye y da atributos a los hombres y a las mujeres, cuando se explique el concepto de género.

Durante los años 60, años que, para De Miguel citada en De las Heras (2009), fueron de gran agitación política, surge una siguiente ola del feminismo que se apoyó, en tanto reflexión teórica, como movimiento social, en dos temas principales, a saber: el lema de “lo personal es político” y, el análisis de las causas de la opresión. Sobre este último tema, el concepto de patriarcado desempeña un papel fundamental.

Sin embargo, aunque se observa un interés común dentro del análisis de la situación de las mujeres, es preciso destacar que han existido diferentes perspectivas para abordar dicho análisis. Entre dichas perspectivas, se puede destacar al feminismo liberal, el feminismo socialista y el feminismo radical.

Teniendo en cuenta lo anterior, partiendo de lo expuesto por De Miguel (2011), a continuación, se dará una muy breve descripción de las posturas dentro de cada una de las perspectivas feministas, con el propósito de que se observe que, aún con un interés común, cada una se ubicó desde puntos de vista diferentes.

En este sentido, siguiendo a De Miguel (2011), en primer lugar, el feminismo liberal se caracteriza por definir la situación de las mujeres como una situación de desigualdad, pero no de opresión, ni de explotación. Propone una reforma al sistema existente que posibilitara la igualdad entre los sexos. Las feministas liberales iniciaron definiendo que el problema principal de las mujeres era su exclusión de la esfera pública y de la esfera laboral.

Por su parte, dentro del feminismo radical, puede decirse que existió una forma de toma de conciencia acerca de la posición relegada que tenían las mujeres en diferentes escenarios, incluso en aquellos donde se buscaba construir una nueva sociedad. Con respecto a esto, de acuerdo con Robin Morgan citada por De Miguel (2011), dentro de los movimientos sociales radicales como el antirracista, el estudiantil, etc., las mujeres continuaban desempeñando los mismos papeles de "auxiliares de los hombres", "(…) haciendo café, pero no política". Dado lo anterior, las mujeres que hacían parte del feminismo radical decidieron que debían separarse de los hombres, pero también empezaron a distanciarse las unas de las otras en cuanto a la manera de abordar dicha separación. Es así como se produjo la primera escisión dentro del feminismo radical, teniéndose por un lado a las feministas políticas y, por otro lado, a las feministas - feministas. Tanto las políticas, como las feministas hacían parte de las feministas radicales, sentando una posición antisistema y mostrando su interés por alejarse del feminismo liberal.

No obstante, a pesar de compartir dicho interés, las políticas y las feministas se diferencian entre ellas por sus consideraciones acerca de lo que oprime a las mujeres. En este sentido, siguiendo a De Miguel (2011), para las "políticas" la opresión de las mujeres se derivaba del sistema capitalista, de manera tal que, para ellas, los grupos de liberación debían permanecer conectados entre sí. Podría decirse que consideraban al feminismo un ala más de la izquierda.

Por su parte, las feministas manifestaban su inconformidad contra la subordinación a la izquierda, identificando a los hombres como los beneficiarios de su dominación. Para ellas, la subordinación de las mujeres no era solamente consecuencia del sistema capitalista. Finalmente, cuando la separación entre las políticas y las

feministas se hizo más evidente, fueron estas últimas las que continuaron formando parte del feminismo radical.

Estas separaciones y diferencias entre una clase de feminismo y otro y, aún las diferencias dentro de una misma "vertiente", fueron debilitando a los movimientos. De igual manera, en términos teóricos también existía un alejamiento entre las diversas corrientes.

No obstante, podría decirse que, a pesar de las diferencias dentro del feminismo, en tanto movimiento social, como teoría, existen algunos conceptos claves dentro del análisis feminista en general, a saber: el patriarcado y el género. Estos conceptos pueden ser considerados como el punto de partida para el análisis de otros conceptos como la división sexual del trabajo y los estereotipos de género.

2.2. Algunos Conceptos Abordados dentro de los Feminismos

En primer lugar, se abordará el concepto de género. Este concepto se construye a partir de su diferenciación del concepto de sexo, el cual se considera desde el punto de vista biológico, en contraposición del género, que es visto como una construcción de la cultura (Chapman, 1995). En este sentido, puede decirse que "el género es la construcción social a partir del sexo" (Gallegos, 2012, p. 707).

Si bien este concepto es importante dentro del feminismo, fue dentro de la antropología donde se dio su primer análisis al observar las diferencias en los "roles sexuales" según las sociedades, diferencias a partir de las cuales se identificó el papel de la cultura en la construcción de lo que una sociedad determinada concebía naturalmente como femenino o como masculino (Chapman, 1995). Siguiendo a Chapman (1995), es importante destacar que cada cultura percibe de una manera distinta los sexos y, por ende, existen diferencias entre las concepciones de lo masculino y lo femenino. De este modo, Chapman plantea que existe "un abanico casi infinito de estereotipos de género", los cuales se encuentran

> (…) profundamente enraizados en la sociedad, a través de sus estructuras, y también en los individuos a través de complejos procesos de socialización (aprendizaje, identificación y experiencia) con los que aprendemos a vernos a nosotros mismos en nuestra interacción con la sociedad. (Chapman, 1995, p. 105)

No obstante, a pesar de las diferencias que puedan existir entre la concepción de lo masculino y lo femenino entre una cultura y otra, siguiendo a Chapman (1995), hay un hilo conductor al valorar estos dos aspectos, a saber, la función reproductora de la mujer, representada en su rol de madre. Este aspecto puede considerarse el eje del género femenino, mientras que lo masculino se define en función de las diferencias con aquel.

Tabla 2: Características socialmente atribuidas según el género

	Género	
	Femenino	**Masculino**
Atributos	Asistencialismo	Competitividad
	Estar al servicio de las necesidades de un tercero	Afirmación de sí mismo
	Tareas que prolonguen su rol de madre, generalmente de cuidado	Logro de objetivos

FUENTE: elaboración propia a partir de Chapman, 1995, p. 105

De manera general, en cuanto al tema de los roles de género, el aspecto que debe subrayarse, más allá de la distribución de atributos y funciones entre un género o el otro, es que a los atributos o a las tareas desarrolladas por los hombres se les ha dado históricamente mayor valor que a las de las mujeres. Esta diferenciación basada sobre todo en la reproducción se ha traducido en desigualdad. En este sentido, "el género no es únicamente una dicotomía hombre – mujer sino una jerarquía en la que el primero está por encima de la segunda" (Chapman, 1995, p.105). De esta forma, como lo plantean Facio y Fries (2005), aunque de manera diferente en cada cultura, existen argumentos para justificar el grado de inferioridad dado a las mujeres.

Sin embargo, a pasar de dichas diferencias culturales, se pueden identificar rasgos comunes al lugar dado a las mujeres en distintas sociedades. Entre dichos rasgos comunes, Janet Saltzman (en Facio y Fries, 2005), resalta tres, a saber: i) una ideología, expresada a través del lenguaje que le da a las mujeres y a sus roles, labores, productos, menos prestigio que a los de los hombres; ii) significados negativos a las mujeres y a sus actividades por medio de símbolos o mitos y; iii) estructuras excluyentes, limitando el contacto con los espacios de más alto poder (económico, político y cultural).

Esta asignación de atributos o roles dentro de la sociedad implica también una división de las tareas desarrolladas en la misma. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2011), la división de las tareas productivas (trabajo) y reproductivas (cuidado) en la sociedad, es denominado por la sociología como la "división sexual del trabajo", "división del trabajo con base al sexo" o, "división genérica del trabajo". Esta división es producto de una construcción cultural en la cual, las mujeres estarían a cargo de la reproducción social y el cuidado y, los hombres de las tareas productivas. Para la CEPAL, el problema de esta asignación de tareas radica en que dicha división implica unas relaciones de poder. En estas relaciones las mujeres ocupan una posición de desventaja frente a los hombres y les han sido asignadas tareas sin reconocimiento social, ni económico. Dado que estas relaciones de poder basadas en el género hacen parte de la cultura, dicha desvalorización del trabajo de las mujeres se traslada a la esfera de lo público y al mercado laboral, en el cual, en la mayoría de los casos, las mujeres ocupan los trabajos más precarios y peor remunerados. "El círculo vicioso de la desigualdad generada por la obligatoriedad social del trabajo doméstico, particularmente del cuidado por parte de las mujeres, explica en gran medida la ausencia de las mujeres en la política y en la toma de decisiones en general" (CEPAL, 2011).

De esta manera, tomando en consideración que los roles y atributos de género eran creados por la cultura y la sociedad, eran aspectos susceptibles de cambio. No obstante, se puede identificar que la subordinación femenina, en ámbitos como el sexual, el político, el económico, etc., se encuentra muy enraizada en la sociedad. De hecho, instituciones como la familia, el Estado, la Iglesia, etc., "han servido para mantener y reproducir el estatus inferior de las mujeres" (Facio y Fries, 2005, p. 260).

Esta relación desigual entre los géneros y la situación de opresión de las mujeres fue lo denominado por Betty Friedan (citada por de Miguel, 2011) como el "problema que no tiene nombre". Lo anterior puede explicarse porque si bien, había una insatisfacción por parte de algunas mujeres frente al rol que desempeñaban en la sociedad y muchas se cuestionaban acerca de la posición que ocupaban dentro de la misma, no existía un análisis del tema, por lo cual cada una podía considerar estos pensamientos frente a su realidad como algo netamente personal. Sobre este tema particular, el feminismo radical realiza un gran aporte a la teoría política, al introducir el *slogan "*lo personal es político", al momento de analizar las relaciones de poder en las cuales se estructuran la familia y la sexualidad (De Miguel, 2011). Así mismo, este feminismo radical reivindica el manejo de las mujeres sobre su propio cuerpo, llevando a la discusión temas como el aborto y la anticoncepción como formas de manejar su propia sexualidad.

Otro de los conceptos importantes para el feminismo y que debe analizarse junto con el concepto de género, es el de patriarcado, el cual, de acuerdo con De Miguel, se define como un "sistema de dominación sexual que se concibe, además, como el sistema básico de dominación sobre el que se levantan el resto de dominaciones, como la de clase y raza" (2011, p.27). En este sentido, la ideología del patriarcado da una explicación y construye las diferencias entre hombres y mujeres como algo inherente desde la biología y, también, mantiene y fortalece otras formas de dominación (Facio y Fries, 2005).

El patriarcado diferencia dos ámbitos de acción, uno público, reservado a los hombres para el ejercicio del poder político y, uno privado, que generalmente les corresponde a las mujeres, en su papel subordinado de madres y esposas, aunque los hombres también pueden hacer parte de este ámbito.

Teniendo en cuenta lo anterior, se retoma el *slogan* de "lo personal es político", el cual permite extender el análisis sobre el poder y el control social a esferas excluidas de esta clase de análisis. "Lo personal es político" se refiere a que las opresiones y diversas formas de violencia vividas por las mujeres no hacen parte de un problema individual y privado, de un problema de una esfera generalmente asignada a las mujeres, sino que parten de una estructura que responde a un sistema y a una forma de organización y operación de la sociedad (Facio y Fries, 2005).

2.3. El tema de las Mujeres en la Agenda Pública

La lucha por exponer la problemática de las mujeres en la esfera de lo público, el llamado de atención desde diferentes perspectivas para dar mayor visibilidad al rol subordinado de estas en la sociedad, poco a poco fue creando la necesidad de atender a las mujeres de una manera diferenciada a los hombres, en el marco de las políticas estatales. En este sentido, como lo plantea Guzmán (2001), la construcción de los problemas públicos y su inclusión en las agendas, son el resultado de procesos sociopolíticos que llevan dentro de ellos otras consideraciones, tales como: construcción de sujetos sociales, nuevos marcos de interpretación de la realidad, etc.

En particular, "la problematización de la discriminación de las mujeres y su puesta en el debate público no es nueva en la historia" (Guzmán, 2001, p.11). Las diferentes olas feministas constituyeron a las mujeres como sujetos sociales, demandantes del derecho a la igualdad y el respeto a sus diferencias (Guzmán, 2001).

De esta manera, de acuerdo con Moser (1998), en la búsqueda por liberar a las mujeres de su condición de subordinación frente a los hombres, se encontró en la planificación de género una herramienta para alcanzar la igualdad, la equidad y el empoderamiento. En el caso de América Latina, a partir de los años noventa, el movimiento feminista de la región comienza a demandar la creación de una institucionalidad de género en el Estado, que abordará los problemas derivados de la subordinación de género. Lo anterior, según Guzmán (2001) pudo ser el resultado de la influencia de las recomendaciones de las diversas Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer y los debates acerca de la modernización del Estado.

Siguiendo a Moser (1998), un antecedente importante de esta incorporación del tema de las mujeres en las políticas públicas y la planeación se encuentra en el establecimiento de “La Década de la Mujer (1976 – 1985)” de las Naciones Unidas, escenario que fue clave para evidenciar el papel de las mujeres en el desarrollo social y económico de los países del Tercer Mundo, el cual generalmente era invisibilizado. Así mismo, la discusión en torno a la creación de las oficinas de las mujeres se da en la década de los setenta, en el marco de la Declaración de México sobre la Igualdad de Acción Mundial (1975) y de la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer – CEDAW (1979) (Guzmán, 2001).

Esta década tuvo cambios representativos en la forma de considerar a las mujeres, ya que antes, la preocupación por ellas se concentraba en el rol que representaban dentro de la familia, particularmente su rol de madres, pero se dio paso a revisar lo relacionado con el empleo femenino y las actividades productivas desarrolladas por las mujeres. En este sentido, se produjo un alejamiento de la consideración mujer – madre y se empezó a analizar su rol productivo dentro de la sociedad (Moser, 1998).

Teniendo en cuenta lo anterior, puede verse cómo el tema de las mujeres fue apareciendo en la agenda de la planificación, unido al tema del desarrollo. Es así, como hacia comienzos de los 60, el Comité de la Mujer del Capítulo de Washington

D.C., de la *Society for International Development*[3] acuña el término "mujer en el desarrollo", el cual fue posteriormente adoptado por la *United States Agency for International Development (USAID*) en lo denominado por ellos enfoque de Mujer en el Desarrollo (MED), bajo cuya lógica las mujeres eran vistas como recursos que podían aportar económicamente al desarrollo, pero que no estaban siendo aprovechados (Moser, 1998).

Este enfoque presentaba ciertas limitaciones, al concebir a las mujeres y a sus problemáticas de una manera aislada del entorno que las rodeaba. Podría decirse entonces que, de cierto modo, la limitación de este enfoque fue ver a las mujeres y su no vinculación con el desarrollo de una manera desarticulada del entorno que producía dicha no participación. Es por lo anterior que se reconoce la necesidad de no pensar sólo en mujer en desarrollo, sino empezar a pensar desde un enfoque de género en el desarrollo, dado que este, con toda la connotación que se ha explicado a través de este trabajo de investigación, permitía considerarlas en relación con su entorno.

El enfoque MED fomenta la integración de las mujeres en el desarrollo, pero no considera las relaciones entre la posición de aquellas en las estructuras económicas y las relaciones de género (Guzmán, 2001).

De acuerdo con Moser (1998), las autoras Gayle Rubin y Ann Oakley, influencian en el cambio de enfoque de mujer hacia el enfoque al género. Para ellas había una preocupación en la manera como se percibían los problemas de las mujeres en función de su sexo, esto es, en términos de sus diferencias biológicas con los hombres, más que en función de su género, es decir, del papel y los atributos que se les asignaban en la sociedad, que en su mayoría las ubicaba en un puesto subordinado frente a los hombres.

[3] La *Society for International Development,* fue una red de mujeres profesionales del desarrollo.

Este cambio en el enfoque de Mujer en el Desarrollo a Género en el Desarrollo permitió analizar la problemática femenina ya no como un asunto aislado, sino en su relación con los hombres y con la forma en la cual se han construido las relaciones en la sociedad.

> El enfoque de MED, a pesar de haber pasado de concentrarse en la equidad a hacerlo en la eficiencia, se basa en la lógica subyacente de que el proceso de desarrollo avanzaría mucho mejor si las mujeres estuvieran plenamente incorporadas a él (en lugar de dejar que pierdan su tiempo "improductivamente"). Se centra sobre todo en la mujer aislada, promoviendo medidas como el acceso al crédito y al empleo, como medios que permitirán a esa mujer integrarse mejor al proceso de desarrollo. En cambio, el enfoque de GED sostiene que centrarse en la mujer aislada equivale a ignorar el verdadero problema, que sigue siendo el de su posición subordinada frente al hombre. Al insistir que la mujer no puede ser vista aisladamente, hace hincapié en las relaciones de género al momento de diseñar medidas para "ayudar" a la mujer en el proceso de desarrollo (Moser, 1998, p. 4)

En este sentido, a mediados de los años 80 nace un nuevo enfoque, el de Género en el Desarrollo GED.

> (…) Este enfoque centra la atención no sólo en las relaciones desiguales entre los géneros sino también en las estructuras que generan la desigualdad. Para este enfoque, los cambios en las relaciones de género requieren transformaciones profundas de las estructuras existentes. Este enfoque se propone incorporar el género en el *mainstream* para lo cual se requiere la descentralización de la responsabilidad de la equidad de género hacia el sector público en lo referido a formulación de políticas, implementación de programas y entrega de servicios (Guzmán, 2001, p. 16)

Siguiendo los enfoques MED y GED, en el marco de la Conferencia Mundial de la Mujer que se llevó a cabo en Beijing en 1995, el *gender mainstreaming* o transversalización del enfoque de género, es reconocida como una estrategia para la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres. Desde la definición dada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), el *gender mainstreaming* se puede definir así:

> *(…) the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality. (*Naciones Unidas*, 2002, p.V)*

Por su parte, en Colombia, de acuerdo con Barring (2014), la Política Pública Nacional para la equidad, asocia el *gender mainstreaming* o transversalización del enfoque de género dentro del accionar del Estado con "la incorporación del análisis de género en las políticas públicas que ayuden a intervenir y transformar las realidades sociales actuales, los procesos culturales de construcción de las identidades de género y la división social y sexual del trabajo" (2014, p.5).

Los enfoques MED, GED y el *gender mainstreaming,* cada uno en un periodo de tiempo diferente y con diferentes alcances, mostraron la manera como se fue instrumentalizando la política pública en los temas referentes a las mujeres. Por su parte, gracias a la irrupción del enfoque de género, los asuntos referentes a la población femenina tuvieron un impulso significativo en la discusión sobre las políticas públicas en general. El enfoque de género fue importante como referencia para entender, dar significados y proponer cambios que eliminaran los factores estructurantes de la exclusión y la subordinación de las mujeres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008).

Como se puede observar con lo presentado en esta parte del capítulo, se han dado diversos esfuerzos a nivel mundial para incluir el enfoque de género en las políticas públicas, luchando contra la posición subordinada de las mujeres.

No obstante, podría decirse que esta inclusión del enfoque de género ha sido difícil y en ocasiones las intervenciones del Estado no se han enfocado en tratar de dar solución al problema estructural que continúa manteniendo a las mujeres en su posición de subordinación, sino que se han enfocado en dar solución a ciertas

consecuencias de la misma. En este sentido, de manera particular en la región de América Latina, de acuerdo con Guzmán (2001), “ha sido relativamente más fácil proponer políticas tendientes a facilitar la articulación del trabajo doméstico y productivo que promover políticas orientadas a modificar el reparto de los distintos tipos de trabajo entre hombres y mujeres” (p. 24).

En virtud de lo expuesto, podría decirse que esta clase de políticas no modificaban a la larga la posición de subordinación de las mujeres, sino que, solo mejoraban de alguna manera su situación, que finalmente giraba en torno al mismo rol.

Es así como, siguiendo aún a Guzmán (2001), estudios realizados y reuniones de expertos en el tema de transversalización de género están de acuerdo con que existe una contradicción entre la magnitud de las tareas asignadas a los entes encargados de la implementación de la transversalización y los recursos asignados. Así mismo, otra de las dificultades que se han identificado en la implementación del *gender mainstreaming* es su carácter transversal, es decir, que el hecho de ser una competencia de todos, hace que la responsabilidad no esté en manos de una sola dependencia, por lo cual podría constituirse en un “tema de todos y, a la vez de nadie”.

En este sentido, puede observarse que existe una importante distancia entre lo que se establece desde la teoría en políticas públicas, frente a lo que ocurre en la realidad, sobre todo en temas que tienen que ver con la inclusión del género en las políticas de atención formuladas por el Estado. De hecho, puede decirse que, en el análisis teórico de las políticas públicas, las teorías feministas no han sido aún incluidas con suficiencia.

De igual forma, desde lo teórico en el tema de políticas públicas, en particular desde el enfoque cognitivo constructivista, se plantea que las visiones de mundo que tienen los diversos actores son relevantes al momento de construir las políticas públicas, pero en la práctica, en particular en la construcción de políticas de atención

para grupos determinados, tales como las mujeres, se ha observado que las posturas o enfoques propuestos desde los feminismos se encuentran con cierta resistencia al momento de su inclusión en la construcción de políticas. Tal es el caso de la transversalización de género, la cual en su implementación “enfrenta una serie de obstáculos que derivan tanto del funcionamiento sectorial y burocrático de la administración pública como de la resistencia de las instituciones a cambiar sus misiones, lineamientos, objetivos y productos” (Guzmán y Bonan, 2008, p. 111),

No obstante, en diversas épocas, la presión ejercida por los movimientos feministas logró la inclusión de las necesidades particulares de las mujeres y las problemáticas que las afectaban en la agenda pública. La lucha de los movimientos feministas, sobre todo durante la década de los 70 permitió llevar al debate público la desigualdad existente entre hombres y mujeres y la desventaja de estas en diferentes escenarios de la vida, dados los roles asignados a cada uno de los géneros. Dicha situación de desventaja se convirtió en una situación problemática que debía ser atendida, creándose diversos mecanismos para tal fin.

Por otro lado, en particular en América Latina durante los años 80, de acuerdo con Álvarez (1997), se dio una proliferación de leyes aplicadas a las mujeres, al igual que el nacimiento de otras formas de institucionalización de la agenda feminista. Lo anterior dio lugar a que se crearan instituciones no gubernamentales dedicadas a la generación de información especializada acerca del tema de la situación de las mujeres, logrando una introducción un poco más rápida del tema en el proceso de políticas públicas. Así mismo, buscar la igualdad y el empoderamiento de las mujeres se tomó como un objetivo dentro de los escenarios internacionales – Naciones Unidas - consiguiendo comprometer a los gobiernos de diferentes países con su logro.

Tomando en consideración lo anterior puede verse que, de manera paulatina las posturas y las luchas de los movimientos feministas han logrado el posicionamiento de ciertas necesidades de las mujeres en la agenda de los gobiernos. Sin embargo,

los diversos enfoques propuestos desde los feminismos aún encuentran obstáculos para su plena implementación, ya sea por la resistencia al cambio en las entidades encargadas de atender a las mujeres o por la poca capacitación que tienen los funcionarios frente a temas de género. Así mismo, en el dominio académico se puede constatar que, si bien el feminismo ha introducido valiosos conceptos y elementos en el análisis de la acción pública, ni los enfoques tradicionales de análisis de políticas públicas, ni los estudios feministas se encuentran de manera definitiva para constituir un referente sensible y complementario.

Para finalizar, una vez hecho el recorrido por la teoría feminista y los diferentes enfoques con los que se ha abordado el análisis de la situación de las mujeres dentro de la sociedad (enfoques MED, GED y *mainstreaming* de género*)*, es preciso avanzar hacia la revisión puntual de los instrumentos internacionales que han impulsado el ingreso del tema de las mujeres en la agenda pública internacional. Por esto, el siguiente capítulo permitirá realizar una revisión de dichos instrumentos internacionales, observando la evolución de los temas que tratan, concluyendo con el análisis del ingreso del tema de las mujeres en la agenda pública colombiana.

Capítulo II. Las Mujeres en la Agenda Pública: de las Convenciones y Conferencias Internacionales al Plano Nacional Colombiano

El objetivo del presente capítulo es realizar una caracterización del tema mujeres y mujeres en el conflicto armado dentro de la agenda pública, primero a nivel internacional y luego en el ámbito colombiano. En un primer momento, se identificará la manera como ingresa el asunto de la situación de los derechos de las mujeres en la agenda internacional.

Posteriormente, se observará cómo, tras diversos sucesos, se hace necesario hablar específicamente de las mujeres como víctimas de la guerra. En este sentido, se analizará de qué manera el tema de las mujeres será atravesado por la guerra, dado que ya no solo será suficiente llamar la atención acerca de su posición de desventaja en la sociedad, sino que deberá llamarse la atención acerca de los efectos diferenciados de la guerra en ellas, en su cuerpo y en la manera en la cual se la victimiza en un conflicto armado.

Para realizar la caracterización del tema mujeres y mujeres en el conflicto armado en la agenda internacional, el capítulo hace un breve recuento de los escenarios internacionales en los cuales se trató el tema, observando la manera cómo es abordado. Entre dichos escenarios se tienen las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas Sobre la Mujer, los informes de Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, los Tribunales Penales Internacionales para Ruanda y la Ex Yugoslavia, etc.

Este acercamiento al tema desde el punto de vista internacional guiará el análisis al ámbito colombiano, dado que en el largo conflicto armado que ha vivido el país, las mujeres colombianas han sufrido de manera particular las consecuencias de la guerra. Es así como, en un segundo momento del presente capítulo, se analizará la manera en la cual el tema de las mujeres en el conflicto armado interno ingresa en la agenda pública nacional.

Para realizar esta revisión del ingreso del tema de las mujeres en el conflicto armado en la agenda nacional, se han considerado varios documentos, entre los que se encuentran: las recomendaciones del Comité Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer - CEDAW al Estado colombiano, el informe de Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer en su visita a Colombia, los informes de organizaciones de mujeres tales como la Ruta Pacífica de las Mujeres, informes de la Comisión de Víctimas, entre otros.

1. El Ingreso del Tema de las Mujeres en la Agenda Internacional

De acuerdo con Bertino (1998), en el marco de las Naciones Unidas, cuando una situación o área puede ser catalogada como problemática con relación al desarrollo humano, el organismo le dedica un año internacional con el propósito de llamar la atención de la comunidad internacional en torno al tema. Entre otros, el objetivo de dedicar un año internacional es incentivar a los Países Miembros del Sistema de Naciones Unidas a analizar su situación interna con relación al tema problemático. De igual manera, el Sistema de las Naciones Unidas estimula a sus agencias y programas, cada uno desde su mandato, para que contribuyan a la reflexión y a la elaboración de estrategias alrededor de la situación problemática.

Teniendo en cuenta lo anterior, en 1975 la Organización de las Naciones Unidas lanzó “El Año Internacional de la Mujer”, en el marco de la Conferencia Mundial de México, la cual fue la primera de cuatro conferencias que las Naciones Unidas ha realizado sobre las mujeres. Este Año de la Mujer fue lanzado en la Década de las Naciones Unidas Sobre Igualdad, Desarrollo y Paz, la cual implicó la planeación de las otras tres Conferencias de la Mujer, a saber, una Conferencia Intermedia de Evaluación - Copenhague (1980), una Conferencia Final - Nairobi (1985) y la Conferencia de Beijing (1995). Esta última conferencia ha estado seguida de una serie de exámenes quinquenales.

De acuerdo con las Naciones Unidas, uno de los aspectos que influyó en la entrada del tema de las mujeres en la agenda pública mundial fue la fuerza que tomó el movimiento feminista internacional durante los años 70. Este movimiento y sus diferentes vertientes, en general, buscaban que las mujeres tuvieran un rol más activo en la vida económica y política. De igual manera, en América Latina, siguiendo a Guzmán y Bonan (2008), la emergencia de nuevos movimientos feministas entre los años 1970 y 1980 y la creación de nuevos campos políticos que buscaban transformar las concepciones y la estructuración de las relaciones entre hombres y mujeres, fueron condiciones necesarias para la constitución de mecanismos de género en el Estado.

Así mismo, son varias las instancias que han sido creadas para trabajar el tema de la igualdad de género. Podría decirse que una de las primeras fue la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la cual se reunió hacia 1947, pocos años después de la creación de las Naciones Unidas. Según ONU Mujeres (s.f.), esta Comisión fue la responsable de la elaboración de las primeras convenciones internacionales sobre los derechos de las mujeres (Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer – 1953), de la redacción de acuerdos internacionales sobre los derechos de las mujeres en el matrimonio (Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada -1957 y Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios – 1962) e hizo contribuciones al trabajo desarrollado por las oficinas de las Naciones Unidas.

Así mismo, la creación de oficinas en el marco de las Naciones Unidas dedicadas a las mujeres se constituyó en un importante avance en el trabajo de la búsqueda de la igualdad de estas en diferentes escenarios. Sin embargo, la promoción de la igualdad de género en el mundo enfrentó muchos retos durante varios años (ONU Mujeres, s.f.), entre los cuales se identificaron un financiamiento inadecuado y la falta de un factor consolidador de las actividades de Naciones Unidas en las cuestiones de género (ONU Mujeres, s.f.).

Por lo anterior, en julio del año 2010, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas se creó ONU Mujeres, como parte del programa de reforma del Sistema. Esta organización reunió recursos y mandatos con el fin de generar mayor impacto. La creación de ONU Mujeres se hizo a partir del trabajo de cuatro organismos: la División para el Adelanto de la Mujer – DAW, la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género – OSAGI, el Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM), el Instituto Internacional para la Investigación y la Formación para el Adelanto de la Mujer (INSTRAW). (ONU Mujeres, s.f.).

Como lo plantea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2008), la presencia de las mujeres y la toma en cuenta de sus necesidades, fueron aspectos progresivamente incluidos en las agendas de los gobiernos. Es así como, siguiendo lo establecido por el PNUD, en la inclusión de lo femenino, de sus necesidades, intereses y asuntos, pueden identificarse varias etapas, las cuales fueron caracterizadas por el Sistema de Naciones Unidas. Dicha caracterización se llevó a cabo cuando Naciones Unidas realizó un recuento de los 50 años transcurridos entre la creación del Sistema en 1945 y la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995.

Tabla 3: Fases en la atención de los gobiernos a necesidades y asuntos de las mujeres

Fases Evolutivas	Hechos Influyentes	Foco de Interés de la Etapa	Acciones más Comunes
Primera Fase 1945 - 1962	• Creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Commission for the Status of Woman); • Adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.	Interés centrado en señalar las desigualdades y en determinar los obstáculos al logro de la igualdad.	Acciones orientadas casi exclusivamente a lograr la igualdad jurídica.
Segunda Fase 1963 a 1975	• Aprobación de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; • Aparece el documento "Estrategia de Desarrollo Internacional para la Segunda Década (1971–1980)", donde se habla de la necesidad de la "plena integración de las mujeres al esfuerzo total del desarrollo"; • Celebración de la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en México.	El derecho de las mujeres a disfrutar de los beneficios del desarrollo y a ser integradas al proceso como una condición para el logro de las metas del desarrollo y la paz duradera.	• Inicio de respuestas oficiales a demandas de igualdad jurídica; • Primeros ensayos sobre la formulación de políticas dirigidas a las mujeres; • Cambios de actitudes y compromisos políticos de los gobiernos en relación con las mujeres; • Creación de las primeras estructuras institucionales muy preliminares.
Tercera Fase 1976 a 1985	• Primera Década de ONU hacia la Mujer, en el marco de la Estrategia Internacional para el Desarrollo; • Segunda Conferencia Mundial de la Mujer, Copenhague, 1980; • Adopción de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, 1979; • Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi, 1985.	• Cambio en la consciencia internacional sobre el impacto de la situación de la mujer en el desarrollo, especialmente a través de fenómenos generalizados como la pobreza, la superpoblación, el analfabetismo, la desnutrición y otros semejantes; • Nueva concepción de la mujer como "agente y beneficiaria del proceso de desarrollo en todos los sectores y todos los niveles".	Programas dirigidos a mujeres de sectores en desventaja para fortalecer sus capacidades económicas productivas y elevar capacidades sociales básicas. Fortalecimiento progresivo de la institucionalidad a cargo de los asuntos de las mujeres.
Cuarta Fase 1986 a 1995	• IV Conferencia Mundial en Beijing; • Conferencias Mundiales sobre Ambiente, Derechos Humanos, del Niño y la Niña, Población, Asentamientos Humanos; Cumbre Social.	• Evaluación de los impactos de los esfuerzos realizados; • Consideración del carácter global que deben tener; • Aparecen el enfoque de género y el principio de mainstreaming; • Relevancia del tema de la violencia.	• Fortalecimiento organismos de las mujeres; • Políticas públicas sectoriales con atención a los asuntos de mujeres; • Primeros planes.

FUENTE: tomado y adaptado a partir de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2008), p. 7-8

Teniendo en cuenta la tabla anterior, a continuación, se desarrollarán algunos de los hitos que marcan el proceso de inclusión del tema de las mujeres en la agenda internacional. Entre estos, se destacan la Comisión de Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW, las diversas convenciones llevadas a cabo sobre el tema de las mujeres en las Naciones Unidas, etc.

1.1. Mecanismos de Atención para las Mujeres

Siguiendo de nuevo a Bertino (1998), la creación de organismos de promoción de las mujeres, tales como los mencionadas en el acápite anterior, ha sido de especial importancia dado que ha representado un elemento esencial en la institucionalización de las estrategias destinadas a ellas. De igual manera, por el estímulo de la década y de las Conferencias Internacionales que han conducido a la legitimación del tema de las mujeres, gracias al involucramiento de la comunidad internacional, en la mayoría de los países del mundo se han creado Mecanismos Nacionales para el Adelanto de la Mujer. Esta denominación de mecanismo es importante en la medida en que las Naciones Unidas invitaron a todos sus Países Miembros a crear un mecanismo nacional representativo y al más alto nivel posible, que buscara promover la condición de las mujeres. Cada País Miembro podía decidir de manera autónoma dichos mecanismos, a saber, un Ministerio, un Comité, una Secretaría, una Coordinación, etc.

Por su parte, en los países de América Latina, de acuerdo con Guzmán y Bonan (2008), la necesidad de crear mecanismos de género dentro del Estado fue activada en gran medida por los movimientos feministas de los países de la región, en contextos que se distinguieron por la recuperación de la democracia, la modernización de los países o la recuperación de la paz tras la finalización de conflictos armados, como en el caso de Centroamérica. Así mismo, como ya se mencionó, los compromisos asumidos por los gobiernos en las conferencias internacionales de las Naciones Unidas durante los años 90 se constituyeron en una importante presión sobre los gobiernos para que estos generaran o redefinieran los mecanismos institucionales, sus atribuciones y sus funciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, de acuerdo con Guzmán y Bonan (2008), se resalta la aparición en Colombia durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) del Comité de Coordinación y Control contra la Discriminación de la Mujer, adscrito a la Presidencia de la República. Además, se creó el área de la mujer dentro de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

1.2. CEDAW: instrumento internacional para la promoción de los derechos de las mujeres

Para Bertino (1998), la Década de la Mujer supuso importantes avances en el tema de la creación de instrumentos normativos y mecanismos para las mujeres. Entre estos se resalta la creación en 1979 de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW, la cual entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981. Dado este carácter de tratado internacional, se plantea que la CEDAW representa el instrumento más sólido y complejo para la promoción de los derechos de las mujeres.

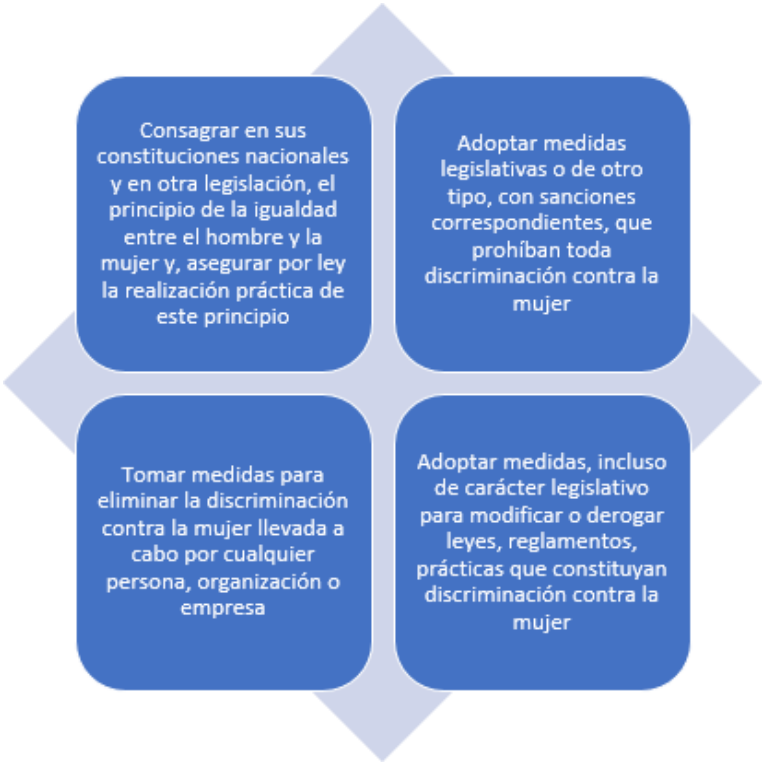
La CEDAW consolida toda la normativa precedente con respecto a los derechos de las mujeres en ámbitos como el legal, el cultural, el reproductivo y el económico. Invita a todos los gobiernos a adoptar políticas y medidas legislativas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres. De acuerdo con el PNUD (2008), la CEDAW se configuró como una carta fundamental de los derechos humanos de las mujeres.

De igual manera, según las Naciones Unidas, "la Convención se centra en la cultura y la tradición como fuerzas influyentes que dan forma a los roles de género y a las relaciones familiares" (ONU, s.f.)[4]. En este sentido, entre sus considerandos reconoce que para lograr la plena igualdad entre hombres y mujeres es necesario modificar el papel que tradicionalmente ellas han ocupado dentro de la sociedad y la familia.

Por medio del artículo 2 de la Convención los Estados Parte condenan cualquier forma de discriminación contra las mujeres y, acuerdan en seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra ellas. Por lo anterior, asumen varios compromisos, algunos de los cuales se enuncian a continuación:

[4] http://www.un.org/es/sections/issues-depth/women/index.html

Ilustración 1: Compromisos asumidos en virtud de la CEDAW – Artículo 2



FUENTE: elaboración propia a partir de documento CEDAW, 1979.

Es de resaltar también el artículo 5 de la Convención que plantea que los Estados Parte tomarán medidas para:

> a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres" y b) "Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos *(*CEDAW, 1979).

Se señala la importancia de este artículo puesto que busca atacar la discriminación contra las mujeres desde la estructura causante de la diferenciación entre estas y los hombres, al buscar modificar el orden social en el cual se asignan roles a cada

uno de los sexos en la sociedad, colocando el rol de los hombres por encima del rol de las mujeres.

Los Estados Parte de la Convención, se comprometieron a adelantar acciones tendientes a erradicar la discriminación existente contra las mujeres, lo cual se vinculó con el reconocimiento de la posición de desventaja de ellas en la sociedad, misma que se ha sustentado históricamente en la asignación de unos atributos a cada sexo, donde aquellos asignados a las mujeres son subvalorados e identificados con roles de servicio (Chapman, 1995).

Dado lo anterior, asuntos como la inclusión de las mujeres en la agenda del desarrollo, el mejoramiento de sus condiciones laborales y otros relacionados con su salud y educación, fueron siendo incluidos en las conferencias mundiales que se realizaron sobre el tema de las mujeres. De igual manera, la consideración que se tenía de las mujeres fue cambiando, puesto que, con la irrupción del enfoque de género, se tuvo la necesidad de considerar la diversidad existente entre este grupo poblacional (PNUD, 2008). El aparte que se encuentra a continuación amplía este tema.

1.3. El enfoque de las Naciones Unidas frente al tema de las mujeres

Como se mencionó líneas arriba, en el marco del Sistema de Naciones Unidas se llevaron a cabo diversas conferencias mundiales sobre las mujeres, las cuales, en cada una de sus versiones, perseguían diversos objetivos, enmarcados en el tema general de la búsqueda del progreso de estas.

Fue así como en la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, llevada a cabo en Copenhague en 1980, de acuerdo con ONU Mujeres, se buscó realizar un examen de los avances en el cumplimiento de los objetivos de la primera conferencia mundial, sobre todo aquellos relacionados con el empleo, la salud y la educación. Posteriormente, en 1985, en la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, llevada a cabo en Nairobi, los gobiernos participantes adoptaron las llamadas

“Estrategias de Nairobi”, las cuales versaban sobre el adelanto de las mujeres e incluían medidas que los gobiernos debían adoptar a nivel nacional para promover la participación de ellas en las iniciativas de paz y desarrollo. Sobre la Conferencia de Nairobi, dado el objetivo del presente capítulo, llama la atención la inclusión en uno de sus capítulos del tema de mujeres en áreas afectadas por los conflictos armados. En este sentido, en su Capítulo III. *Peace,* el aparte E dedica dos parágrafos al tema “*Women in areas affected by armed conflicts, foreing intervention and threats to peace”,* a saber:

> *Paragraph 261*
>
> *Armed conflicts and emergency situations impose a serious threat to the lives of women and children, causing constant fear, danger of displacement, destruction, devastation, physical abuse, social and family disruption, and abandonment. Sometimes these result in complete denial of access to adequate health and educational services, loss of job opportunities and overall worsening of material conditions. (United Nations, 1985, p. 63)*
>
> *Paragraph 262*
>
> *International instruments, ongoing negotiation and international discussions aimed at the limitation of armed conflicts, such as the Fourth Geneva Convention of 1949 and the First Additional Protocol to the Geneva Conventions of 1949, adopted in 1977, provide a general framework for the protection of civilians in times of hostilities and the basis of provisions of humanitarian assistance and protection to women and children. Measures proposed in the 1974 Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict (General Assembly resolution 3318) (XXIX) should be taken into account by Governments. (United Nations, 1985, p. 63)*

No obstante, si bien hay una inclusión del tema, se nombra de una manera muy general, sin explicar las razones por las cuales se debe prestar una especial atención a las mujeres víctimas, en el marco de las guerras.

En contraposición a lo anterior, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Conferencia de Beijing 1995), en su capítulo III “Esferas de Especial Preocupación”, dedican un aparte a las mujeres y los conflictos armados. Este asunto es de especial importancia dado que, de acuerdo al Alto Comisionado de las Naciones

Unidas para los Refugiados, las mujeres, por motivos de género enfrentan mayores dificultades que los hombres en los conflictos armados (ONU Mujeres, s.f.).

Teniendo en cuenta lo señalado, se puede observar que el tema de discriminación y violencia contra las mujeres, desde que ingresó a la agenda pública mundial fue tomando matices y, dados los diferentes acontecimientos mundiales, las preocupaciones acerca de la protección de las mismas, se fueron particularizando.

En este sentido, desde 1975 año en que se realizó la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, hasta 1995 en la Conferencia de Beijing, han sido diversas las preocupaciones sobre las mujeres o, usando el término propuesto por el PNUD (2008), han sido diferentes las "fases" que han caracterizado al tema de las mujeres en la agenda de las Naciones Unidas. De esta manera, hacia 1975 la atención se pone sobre el impacto que tiene la situación de las mujeres sobre el desarrollo, para ir evolucionando hacia asuntos como la necesidad de introducir cambios que eliminen los factores estructurales de la exclusión y de la subordinación, hasta llegar, en 1995 a introducir la violencia de género contra las mujeres, tema que, para la época había alcanzado relevancia internacional (PNUD, 2008).

Sobre la violencia de género contra las mujeres es de resaltar el efecto diferenciado de los conflictos armados sobre las ellas, asunto que abarcará el siguiente apartado del presente trabajo de investigación.

1.4. Las Mujeres y los Conflictos Armados

El reconocimiento del efecto diferenciado de la guerra sobre las mujeres es de reciente aparición, no obstante, es una de las cuestiones de mayor preocupación dentro del análisis de las diversas problemáticas que aquejan a millones de mujeres alrededor del mundo. En estos entornos, la población civil en general se ve expuesta a varios tipos de violencia, pero las mujeres y las niñas, dada su condición de género, sufren los conflictos de una manera diferenciada (S/RES/1820 (2008)).

Lo anterior fue expuesto en el año 2000 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, a través de su histórica Resolución 1325 sobre mujeres, paz

y seguridad, reconoció que la guerra afecta de manera diferente a las mujeres. Esta resolución fue la primera del Consejo de Seguridad en la cual se abordó el efecto desproporcionado y particular del conflicto armado en las mujeres. Durante los años comprendidos entre 2000 y 2013, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó 7 resoluciones, incluida la 1325, relativas a las mujeres, la paz y la seguridad:

Tabla 4: Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas al tema de mujer, paz y seguridad

N° de Resolución	Año	Breve Descripción
Res 1325	2.000	• Reconoce la necesidad y expresa su voluntad de incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz; • Toma nota de la necesidad de consolidar datos acerca de los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas; • Alienta a los Estados Miembros a velar por el aumento de la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos; • Insta a todas las partes inmersas en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente de la violación y otras formas de abusos sexuales y, de todas las formas de violencia en el marco de los conflictos armados; • Invita al Secretario general a realizar un estudio sobre los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos.
Res 1820	2.008	• Observa que los civiles constituyen la gran mayoría de las personas afectadas negativamente por los conflictos armados. De igual manera, que las mujeres y las niñas son, de manera particular, objeto de actos de violencia sexual, incluso como táctica de guerra destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico, y que la violencia sexual utilizada de esta manera puede en algunos casos persistir después de la cesación de las hostilidades; • Recuerda su condena vehemente a todo tipo de violencia sexual y violencia en general contra los civiles en los conflictos armados, en particular contra mujeres y niños; • Reiteran su preocupación por la persistencia en la ocurrencia de la violencia contra las mujeres y los niños en situaciones de conflicto armado, incluida la violencia sexual. Dichos actos de violencia, en algunas situaciones se han vuelto sistemáticos y generalizados y han alcanzado un grado alarmante de brutalidad; • Exige que todas las partes en conflictos armados pongan fin sin demora a todos los actos de violencia sexual contra civiles, con efecto inmediato; • Señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio.
Res 1888	2.009	• A partir del informe del Secretario General de julio de 2009, expresa su preocupación por la falta de progreso en la cuestión de la violencia sexual en conflictos armados, en particular contra mujeres, niños y especialmente contra niñas. Observa que el mencionado informe pone de manifiesto que la violencia sexual ocurre en conflictos armados alrededor del mundo;

		• Reiteran su preocupación por la persistencia en la ocurrencia de la violencia contra las mujeres y los niños en situaciones de conflicto armado, incluida la violencia sexual. Señala que en algunas situaciones se han vuelto actos sistemáticos y generalizados; • Observa la insuficiente representación de las mujeres en procesos de paz oficiales, la falta de mediadores y supervisores del cese al fuego capacitados en casos de violencia sexual; • Reitera su exigencia de que todas las partes en conflictos armados pongan fin por completo a todos los actos de violencia sexual con efecto inmediato.
Res 1889	2.009	• Expresa su preocupación por la insuficiente representación de las mujeres en todas las etapas de los procesos de paz, en particular por el escaso número de mujeres en funciones oficiales en los procesos de mediación; • Hace un llamamiento a todas las partes involucradas en los conflictos armados para que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y la protección de las mujeres y las niñas; • Solicita al Secretario General que asegure que todos los informes que sean presentados por los países al Consejo de Seguridad haya información sobre las consecuencias del conflicto armado para las mujeres y las niñas, sus necesidades especiales en las situaciones de post conflicto y los obstáculos que se presentan a la satisfacción de las mismas; • Insta a los Estados Miembros a que aseguren la incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores y los procesos de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos; • Reconoce las necesidades particulares de las mujeres y de las niñas en situaciones de post conflicto, entre las cuales se encuentran la seguridad física, acceso a servicios de salud (incluyendo salud sexual, reproductiva y mental).
Res 1960	2.010	• A partir del informe del Secretario General de noviembre de 2010, expresa su preocupación por la lentitud en el progreso en la cuestión de la violencia sexual en conflictos armados, en particular contra mujeres, niños y especialmente contra niñas. Observa que el mencionado informe pone de manifiesto que la violencia sexual ocurre en conflictos armados alrededor del mundo; • Reitera su preocupación por la persistencia de la violencia contra las mujeres y los niños en situaciones de conflicto armado, incluida la violencia sexual, a pesar de que es un tema repetidamente condenado; • Reiteran la necesidad de que todos los Estados y las partes no estatales en los conflictos cumplan plenamente las obligaciones adquiridas en virtud del derecho internacional, incluida la prohibición de todas las formas de violencia sexual; • Recuerda que el derecho internacional humanitario brinda protección general a las mujeres y a los niños como parte de la población civil durante los conflictos armados y protección especial, toda vez que pueden estar expuestos a riesgos específicos; • Reafirma la importancia de que los Estados, con apoyo de la comunidad internacional, aumenten el acceso a servicios de salud, asistencia psicosocial, servicios de reintegración socioeconómica de las víctimas de violencia sexual, particularmente en zonas rurales.
Res 2106	2.013	• Reconoce la Declaración sobre la Prevención de la Violencia Sexual en los Conflictos aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores del G-8 en Londres (11 de abril de 2013) y los compromisos contenidos al respecto;

		• Afirma que el empoderamiento político, social y económico de las mujeres, la igualdad entre los géneros y la participación de los hombres y los niños en las actividades destinadas a combatir todas las formas de violencia contra las mujeres son fundamentales para la labor a largo plazo de prevención de la violencia sexual en las situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos; • Observa con preocupación que la violencia sexual en conflictos armados afecta de manera desproporcionada a las mujeres y a las niñas, al igual que afecta a los hombres y niños y demás personas traumatizadas al ser testigos de actos de violencia sexual contra sus familiares; • Reitera su exigencia de que todas las partes en conflictos armados pongan fin completamente y con efecto inmediato a todos los actos de violencia sexual; • Subraya las importantes funciones que pueden desempeñar las organizaciones, incluidas las de mujeres, y redes de la sociedad civil para mejorar la protección a nivel comunitario contra la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y de postconflicto y ayudar a los supervivientes a acceder a la justicia y obtener reparaciones.
Res 2122	2.013	• Reafirma que el empoderamiento de las mujeres y de las niñas y la igualdad entre los géneros son primordiales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; • Hace notar que la presente resolución se centra en la ejecución de la agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad; • Expresa su preocupación de que en los conflictos armados se exacerba la vulnerabilidad de las mujeres, en particular en relación con el desplazamiento forzado, como consecuencia de la desigualdad en los derechos de la ciudadanía, aplicación sesgada de leyes de asilo en función del género y obstáculos para registrase y obtener documentos de identidad; • Reconoce la necesidad de la existencia de información y análisis oportunos acerca de los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, la función de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz; • Reconoce la importancia de las interacciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, con los miembros del Consejo en la Sede y durante las misiones del Consejo sobre el terreno. Se compromete a asegurar que sus visitas periódicas a zonas de conflicto incluyan reuniones interactivas con mujeres locales y organizaciones de mujeres sobre el terreno

FUENTE: elaboración propia a partir de información tomada directamente de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tomado de http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/wps.shtml

A lo largo de las resoluciones se identifican puntos comunes, tales como la insistencia del Consejo de Seguridad de poner fin a la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en los conflictos armados. Es de mencionar que, tanto en la primera, como en la última resolución revisada, el Consejo de Seguridad continúa llamando la atención sobre este tipo de violencia, lo cual es una muestra de los pocos avances logrados en su eliminación.

Por otro lado, en todas las resoluciones puede identificarse un "doble" tratamiento de las mujeres. En primer lugar, se encuentra la atención a las mujeres víctimas, que sufren de manera diferenciada las consecuencias de los conflictos armados y, que, en gran medida son víctimas de un tipo específico de violencia, a saber, la violencia sexual. En segundo lugar, está la preocupación del Consejo de Seguridad por la insuficiente participación de las mujeres en las diferentes etapas de los procesos de paz. En este sentido se puede observar cómo a la vez que las mujeres son sujetos de protección en los conflictos armados, son también sujetos importantes en los procesos de paz y en las actividades desarrolladas por las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. De esta manera, las mujeres no solo se identifican como víctimas del conflicto, sino también como sujetos importantes en la construcción de paz.

A pesar de que, como se dijo anteriormente, la Resolución 1325 de 2000 supone un hito histórico al reconocer el efecto diferenciado de la guerra en las mujeres y las niñas, este tema ya había sido tratado por las Naciones Unidas. Es así como en la Declaración de la Conferencia de Beijing aprobada en 1995, la Organización de las Naciones Unidas planteó que, aunque las consecuencias de los conflictos armados afectan a una comunidad entera, las mujeres y las niñas se ven afectadas de una manera particular a causa de su posición en la sociedad y de su sexo. Uno de los crímenes más comúnmente cometidos contra las mujeres es la violación sistemática como táctica de guerra y de terrorismo. De igual forma, mujeres de todas las edades sufren de desplazamiento, pérdida del hogar y de los bienes, muerte o desaparición forzada de familiares, pobreza (Unidad de Víctimas, s.f.; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013).

En el contexto de la creciente preocupación sobre la situación de los derechos de las mujeres, durante el año 1994 se creó el mandato de la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, incluida sus causas y consecuencias. La creación de este mandato se constituye en un hito en la integración de los derechos de las mujeres en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. La primera Relatora fue la señora Radhika Coomaraswamy, desde el año1994 hasta el año 2003. Si bien el mandato de la Relatora Especial versaba sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres en términos generales, en un entorno de conflictos armados internos en diversos países del mundo, el trabajo que adelantó la Relatora puntualizó también en las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres en el marco de la guerra. Así, aunque cualquier tipo de violencia que sea ejercida contra las mujeres es una vulneración de sus derechos humanos, como lo documentan de manera amplia los trabajos de la Relatora, el tipo de violencia que se ejerce contra ellas en un escenario de conflicto puede tener otras implicaciones más allá de la violencia en sí misma. Es así como en muchas ocasiones la violencia ejercida contra las mujeres hace parte de una estrategia de guerra y responde también a una situación estructural de la sociedad. De igual forma, en escenarios de conflictos armados, la violencia que se ejerce contra mujeres y niñas toma formas particulares y, muchas veces aun cuando el conflicto "formal" se ha acabado, deja un legado que causa una reproducción de la violencia en diferentes escenarios (familia, trabajo, comunidad) (Centro de Memoria Histórica, 2014; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013).

Tanto lo expuesto en sus informes por la Relatora Especial, como por el Centro de Memoria Histórica y la Ruta Pacífica de las Mujeres en Colombia, reafirman lo planteado por los movimientos feministas acerca de las consecuencias de una organización social bajo una estructura patriarcal. En este sentido, en el patriarcado el dominio ejercido por los hombres sobre la propiedad se hace extensivo a su familia, de manera tal que las mujeres, ya sea en su papel de hijas, madres o esposas, entran a formar parte de las posesiones de los hombres, por lo cual estos pueden disponer de ellas a su conveniencia (Fontela, 2008).

Este dominio y posesión que ha practicado históricamente el hombre sobre las mujeres justifica en gran medida la violencia ejercida sobre ellas, sobre todo la violencia sexual que se hace extensiva y particularmente marcada en contextos de conflictos armados. De esta forma, se identifica que en el marco de los diversos conflictos armados en diferentes países del mundo las mujeres y las niñas son víctimas constantes de varios tipos de vejámenes por parte de distintos actores inmersos en los conflictos, fueran estos gubernamentales, no estatales, policías, personal de Naciones Unidas, etc. (Naciones Unidas, 2001).

La prevalencia y atrocidad de los crímenes cometidos contra este grupo poblacional han sido documentados ampliamente, despertando las alarmas alrededor del mundo sobre la necesidad de crear medidas de especial protección para las mujeres.

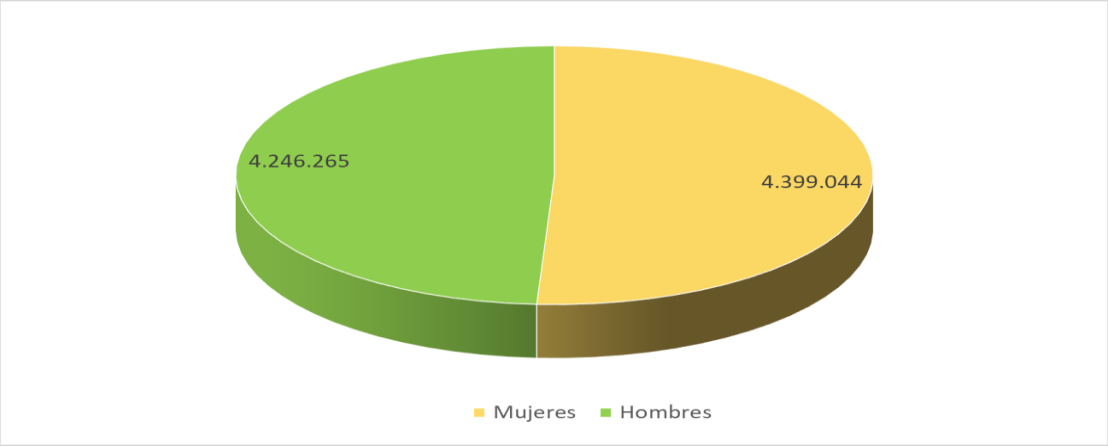
En este sentido, este reconocimiento conduce, entre otras, a la inclusión de la temática en el *corpus* del Derecho Internacional, en especial el derecho penal internacional al tipificar, por ejemplo, la violación y otras formas de violencia basada en el género como crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y componentes del crimen de genocidio. Tal es el caso del Estatuto de la Corte Penal Internacional o Estatuto de Roma, aprobado el 17 de julio de 1998, en el cual se define de manera expresa que la violación y otros abusos sexuales por razones de género son crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. La manera como esta Convención internacional asume, aborda y tipifica el tema de la violencia contra las mujeres en contextos de guerra, recoge además otros importante antecedentes internaciones en la materia como lo son las decisiones proferidas en el marco de los tribunales *ad hoc* para la Ex Yugoslavia y para Ruanda, los cuales jugaron un papel fundamental en relación con violencia sexual en tiempos de guerra (Naciones Unidas, 2001).

En general, es recurrente encontrar que, en contextos de conflicto armado, sea este en El Congo, en Kosovo, en India, en Timor Oriental, o en Colombia, etc., el crimen contra las mujeres y niñas que de manera recurrente reportan y documentan las diversas fuentes, es la violencia sexual, en todas sus expresiones. No obstante, no es el único tipo de violencia ejercido contra ellas. Este grupo poblacional sufre, independientemente de la cultura del país en el cual se presente el conflicto armado de una violencia basada en el género que la ubica en un lugar de especial vulnerabilidad y que demuestra que la guerra tiene un efecto diferenciado sobre ellas (Naciones Unidas, 2001), situación que, como se verá a continuación, se presenta también en el contexto nacional.

2. Las mujeres y el conflicto armado interno colombiano

De acuerdo con la Unidad de Víctimas, durante el periodo comprendido entre los años 1994 y 2014, periodo de tiempo elegido para el análisis del presente trabajo de investigación, 8.645.309 colombianos fueron identificados como víctimas del conflicto armado interno del país. De esta cifra, el 51% fueron mujeres y el 49% fueron hombres[5].

Gráfica 1: N° de víctimas del conflicto armado interno 1994-2014



FUENTE: elaboración propia a partir de datos tomados de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Dinamico
Fecha de corte 01/05/2018

[5] Cabe resaltar que esta cifra no incluye a aquellos individuos que se identificaron dentro de la población LGTBI. La no inclusión de esta comunidad se ha hecho por razones de simpleza metodológica en el análisis.

A partir de las cifras expuestas, se puede decir que existe cierto balance entre el número de hombres y el número de mujeres que fueron víctimas del conflicto armado interno en el periodo bajo análisis. No obstante, existen diferencias particulares, que serán abordas a continuación, que hacen que los unos y las otras sufran de manera diferenciada las consecuencias de la guerra.

Los diferentes tipos de violencia ejercida en el marco del conflicto armado interno afectan de manera diferencial y agudizada a las mujeres, lo cual se explica, en parte, por la persistencia de patrones sociales estructurales que fomentaron la discriminación, exclusión y subordinación de las mujeres colombianas. La existencia de estereotipos sexistas o degradantes de las mujeres han fomentado su discriminación y sometimiento a la violencia, en particular, a la violencia sexual (Corte Constitucional, 2008; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013). La violencia contra las mujeres ha sido comúnmente equiparada con las violencias basadas en género, las cuales se entienden como "aquellas que se dan con base en el desequilibrio de poder existente en las relaciones de género…" (Unidad de Víctimas, s.f., p.4). Lo anterior, debido a que en este tipo de violencia las víctimas son mayoritariamente mujeres y, los agresores hombres. De igual manera, las violencias basadas en género se han presentado de manera persistente en el conflicto armado interno.

En la sociedad colombiana se presenta una persistencia de actitudes patriarcales y estereotipos de género que se encuentran muy arraigados, con respecto a las responsabilidades y funciones de las mujeres y los hombres en la familia y en la comunidad (CEDAW, 2013). Este tipo de escenarios fuertemente patriarcales crean un ambiente propicio para el desarrollo de cualquier tipo de violencia contra las mujeres. Y, como lo plantea la Ruta Pacífica de las Mujeres (2013), en Colombia dichos estereotipos persisten a pesar de los avances jurídicos que se han dado para sancionar y erradicar la violencia basada en género.

En términos generales, los desequilibrios de poder que se presentan en las sociedades responden a la construcción cultural que rige las relaciones entre los géneros. De acuerdo con Falcone (2012), durante el proceso de desarrollo de la sociedad, a través de la socialización, los individuos han aprendido a asumir

determinadas conductas de acuerdo con su género. Esta distinción en dichas conductas comprende normas de comportamiento, actitudes, valores, roles, etc. En este imaginario social a lo femenino se le ha otorgado un papel de subordinación frente a lo masculino. Siguiendo a la misma autora, este rol de subordinación trasciende todas las esferas de la vida y genera una relación de poder donde los hombres son quienes dominan, mientras que las tareas y funciones asignadas a las mujeres han sido devaluadas socialmente.

Trasladando lo planteado a la realidad colombiana, según la Ruta Pacífica de las Mujeres (2013), a partir de los testimonios recogidos por la organización se pudo percibir un "doble círculo de confirmación de las violencias contra las mujeres" en el marco del conflicto armado interno de Colombia. En este sentido, una de las caras de este doble círculo de violencia es la minusvaloración de las mujeres, la cual sustenta la agresión que ellas sufren y el control que se ejerce sobre sus cuerpos. La otra cara se encuentra en la estructura de la sociedad en la cual la violencia contra las mujeres se ha normalizado y existe silencio frente a la misma, ya sea porque se vuelve invisible o porque hay temor a denunciarla, por la estigmatización y la culpa con la cual se carga a las mujeres víctimas de violencia.

Para el Centro Nacional de Memoria Histórica (2014) – en adelante Centro de Memoria Histórica - las Naciones Unidas (s.f), Amnistía Internacional (2004), la Corte Constitucional (2008), se ha constatado la marcada situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y las niñas colombianas en territorios con presencia de actores armados. La militarización de los territorios fue la antesala de la violencia (violencia sexual, el secuestro, reclutamiento, trabajo forzado), en el sentido de que el control militar facilitó el acceso a los cuerpos de las mujeres y a la libre disposición de sus vidas por parte de los actores armados (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013).

Frente a este escenario de conflicto, en el cual las mujeres sufrieron tipos de violencias particulares dada su condición de género, en su Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional de Colombia identificó diez riesgos de género en el marco del conflicto armado interno. Dichos riesgos hicieron referencia a factores de

vulnerabilidad específicos a los cuales las mujeres se encontraban expuestas dentro del conflicto, dada su condición femenina.

Ilustración 2: Riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano

1. Riesgo de violencia, explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado;	2. Riesgo de explotación o esclavización por parte de los grupos armados ilegales, para que ejerzan labores domésticas y roles que son considerados como femeninos en el marco de una sociedad patriarcal;
3. Riesgo de reclutamiento forzado o de otro tipo de amenazas contra sus hijos e hijas por parte de los actores ilegales, en particular cuando las mujeres son cabeza de familia;	4. Riesgos unidos al contacto o las relaciones familiares o personales (voluntarias, accidentales o presuntas) con integrantes de grupos armados ilegales o de la Fuerza Pública. Este riesgo se presenta dados los señalamientos o retaliaciones que puedan sufrir por los bandos ilegales enemigos;
5. Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones comunitarias, sociales o políticas de mujeres. De igual forma aquellos derivados de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado;	6. Riesgo de persecución y asesinato por parte de los grupos ilegales, dadas las estrategias de control del comportamiento público y privado;

7. Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y redes de apoyo material y social;	8. Riesgo de despojo de sus tierras y patrimonio. Este despojo se presenta con mayor facilidad en las mujeres puesto que, de manera histórica han ocupado una posición de desventaja en la sociedad frente a la propiedad, sobre todo la propiedad de bienes inmuebles rurales;
9. Riesgos unidos a la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes;	10. Riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el desplazamiento.

FUENTE: elaboración propia, a partir de información tomada del Auto 092 de 2008.

Estos riesgos descritos en el Auto 092 muestran las vulnerabilidades particulares que sufren las mujeres en medio de la guerra. La Corte enfatizó en el riesgo de violencia sexual, confirmando la gravedad y generalización de esta situación.

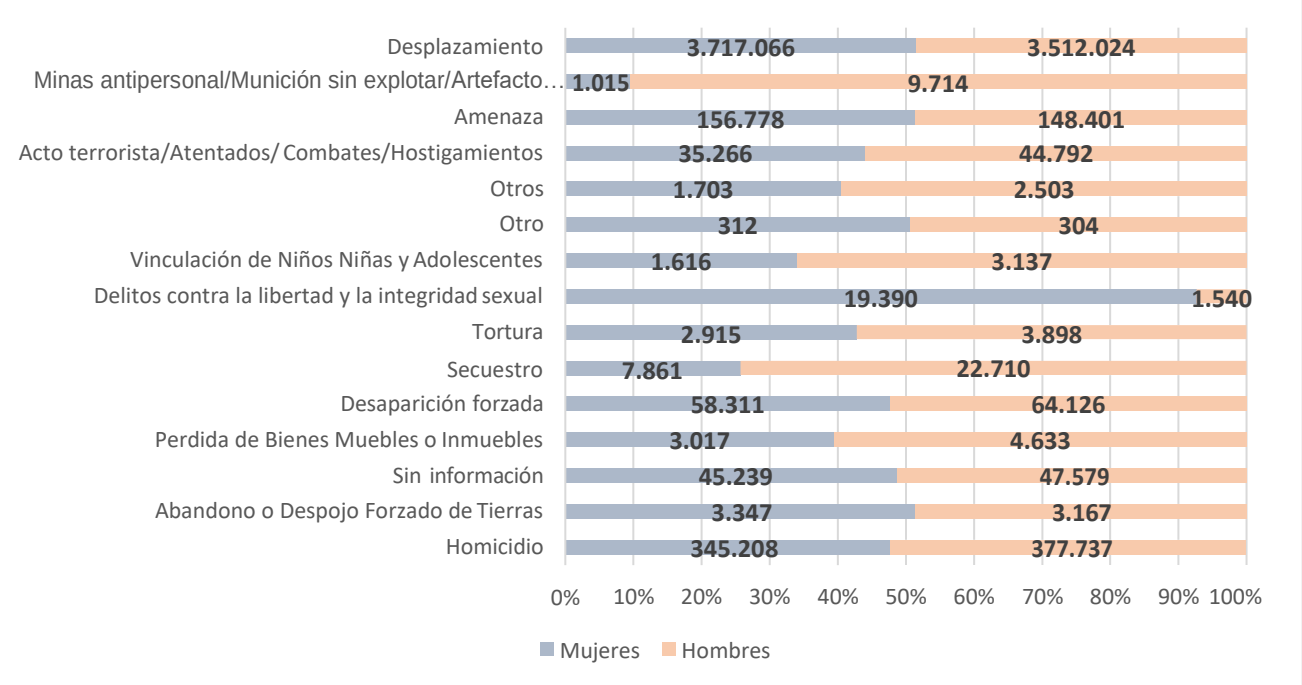
Junto con la anterior clasificación hecha por la Corte Constitucional, vale la pena destacar la catalogación de delitos elaborada por la Unidad de Víctimas. Esta entidad identificó alrededor de 15 hechos victimizantes, recogiendo cifras alrededor de los mismos. Con base en lo anterior, para este trabajo de investigación se realizó una consolidación de cifras entre 1994 y 2014, para observar la diferencia de cifras por hecho victimizante entre hombres y mujeres, a saber:

Tabla 5: Número de hombres y mujeres por hecho victimizante 1994-2014

Hecho Victimizante	Totales por Hecho Victimizante 1994 - 2014	
	Mujeres	**Hombres**
Homicidio	345.208	377.737
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	3.347	3.167
Sin información	45.239	47.579
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	3.017	4.633
Desaparición forzada	58.311	64.126
Secuestro	7.861	22.710
Tortura	2.915	3.898
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	19.390	1.540
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	1.616	3.137
Otro	312	304
Otros	1.703	2.503
Acto terrorista/Atentados/ Combates/Hostigamientos	35.266	44.792
Amenaza	156.778	148.401
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	1.015	9.714
Desplazamiento	3.717.066	3.512.024
Subtotal N° Víctimas	4.399.044	4.246.265
Total Víctimas Hombres + Mujeres	**8.645.309**	

FUENTE: elaboración propia a partir de datos tomados de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Dinamico
Fecha de corte 01/05/2018

Gráfica 2: Número/Porcentaje de hombres y mujeres por hecho victimizante 1994-2014:



FUENTE: elaboración propia a partir de datos tomados de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Dinamico
Fecha de corte 01/05/2018

2.1. La violencia sexual[6] en el conflicto armado

Como se planteó líneas arriba, si bien existe cierto equilibrio entre el número de víctimas masculinas y el número de víctimas femeninas del conflicto armado interno, como puede observarse por las cifras expuestas en el cuadro y en el gráfico anterior, existen diferencias por hecho victimizante que deben ser resaltadas. En este punto se resalta la marcada distancia entre la cifra de mujeres víctimas de los denominados "delitos contra la libertad y la integridad sexual" y los hombres víctimas del mismo delito. Sobre el particular, entre 1994 y 2014, 19.390 mujeres se registraron como víctimas de esta clase de hechos, versus 1.540 hombres. Esto se destaca en la medida en que la violencia sexual ha afectado más a las mujeres en los conflictos armados alrededor del mundo, sin ser el conflicto colombiano la excepción.

Lo anterior reafirma lo planteado por las Naciones Unidas (2002), de acuerdo con quien la violencia sexual, como una de las manifestaciones de la violencia de género, es la más practicada contra las mujeres y se volvió habitual en el conflicto armado. Así, "(…) se ha justificado la violencia sexual contra la mujer, la prostitución y la esclavitud sexual en las zonas ocupadas militarmente por las razonables necesidades masculinas, e incluso oficiales de alta graduación han alentado y organizado tales desmanes" (Tamayo citada por Naciones Unidas, 2002, p.14).

En las últimas décadas del siglo XX, se argumentaba que la violencia sexual cometida en el marco de conflictos armados era un crimen inevitable, que se encontraba ligado al comportamiento masculino. En este sentido, esta clase de

[6] Dentro de este trabajo de investigación se entenderá por violencia sexual la definición expuesta en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de acuerdo con el cual este tipo de violencia es aquella que incluye "la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la esterilización forzada, o cualquier forma de violencia sexual de gravedad comparable" (Estatuto de Roma de la CPI, 1998, p. 5)

violencia era ubicada en el terreno de lo natural y lo biológico, como un acto inmodificable que respondía a las necesidades de los hombres.

Sobre este tema de la violencia sexual y violencia basada en género, se destaca lo planteado por Meertens (2005) citada por la Unidad de Víctimas (s.f), de acuerdo con quien

> (…) en los últimos años, varios esfuerzos de documentación – nacionales e internacionales – han alertado sobre la violencia sexual y de género como un fenómeno creciente. Muestran la centralidad de los imaginarios tradicionales sobre cuerpo y sexualidad femenina en las prácticas de guerra, como instrumento coaccionador de la población civil y disciplinador de la población combatiente. Los actores armados – paramilitares, guerrillas, fuerzas de seguridad del Estado – han convertido el cuerpo de las mujeres en un -botín de guerra, un campo de batalla, un territorio a conquistar (Unidad de Víctimas, s.f, p. 12)

De igual manera, es de resaltar lo planteado por Meertens acerca de "los imaginarios tradicionales" sobre el cuerpo de las mujeres dado que son estos los que, de alguna manera, justifican el abuso. El hecho de que el cuerpo de las mujeres sea un "territorio" donde se ha hecho extensiva la guerra, es una muestra de la estructura patriarcal de una sociedad en la cual el cuerpo de las mujeres jamás les ha pertenecido a ellas mismas y donde las decisiones sobre lo que se hace con él han sido tomadas en su mayoría por los hombres. Como lo plantea el Centro de Memoria Histórica (2014), esta clase de abusos, con sus diferentes manifestaciones, se refuerzan en un marco de imaginarios de larga data, en los cuales siempre ha existido una condición de inferioridad de las mujeres en relación con el hombre.

Tomando en consideración lo anterior, se llama la atención acerca de lo mencionado por la Relatora Especial Sobre la Violencia contra la Mujer, la señora Radhika Coomaraswamy, citada por Fernández (2017), quien durante su Misión a Rwanda planteó que

> (…) la violencia sexual contra la mujer tiene por objeto enrostrar la victoria a los hombres del otro bando, que no han sabido proteger a sus mujeres. Es un mensaje de castración y mutilación al mismo tiempo. Es una batalla entre hombres que se libra en el cuerpo de las mujeres (Informe ONU E/CN.4/1998/54)

Como lo plantea Wood (2016), la violación en tiempos de guerra no se trata de un daño colateral inevitable de la guerra, dado que las víctimas de este delito fueron intencionalmente violadas. En este sentido, Neil Mitchel citado por Wood (2016) plantea que “la violación no se comete por error”.

De igual forma, en los conflictos armados también ocurre un tipo de violencia sexual no estratégica, sino de tipo oportunista. Según Bernard y Durham (2014), esta clase de violencia sexual, no se ejerce como táctica o como política de operación de un determinado grupo armado, sino que se ejerce porque se saca ventaja del caos reinante o de situaciones que incrementan la vulnerabilidad de las víctimas, tales como el desplazamiento o la pérdida de medios de subsistencia.

Como ejemplo de los tipos de violencia sexual se tiene el caso puntual de la violencia paramilitar ejercida contra las mujeres. En este sentido, según el Centro de Memoria Histórica (2014), la violencia sexual no hacía parte de un daño colateral del conflicto, sino que se trataba de una estrategia sistemática, articulada y dirigida. Conforme con lo anterior, con los actos de violencia contra las mujeres se buscaba vejar a los adversarios o amedrentar a las poblaciones, para debilitar el poder de las líderes sociales o comunitarias. No obstante, también existía una forma de violencia sexual más de carácter oportunista, puesto que no respondía a una estrategia de guerra, sino que se daba en función de una posición de poder del victimario y su satisfacción sexual.

La ocurrencia de casos de violencia sexual en el conflicto armado interno fue puesta al descubierto desde hace algo más de una década. La visibilidad lograda por este crimen se ha dado en gran parte gracias a la construcción y denuncia colectiva de

las ONG, al debate en la academia y a la intervención de aparatos judiciales (Centro de Memoria Histórica, 2014).

Sin embargo, de acuerdo con Naciones Unidas (2002), este tipo de violencia no se pone de manifiesto de manera suficiente. Además, existe un importante subregistro de esta clase de hechos, por lo cual las cifras que se tienen poseen un importante sesgo. De acuerdo con la Unidad de Víctimas (s.f.), dicho subregistro se debe a varios factores, entre los cuales se encuentra la impunidad y la carga social que tienen las víctimas de este tipo de violencia.

Como lo plantea el Centro de Memoria Histórica (2014), desde una mirada social a este crimen, más que el repudio al victimario, la víctima es despojada de su honor y su reputación. Por lo anterior, muchas víctimas prefieren no denunciar debido al estigma que caería sobre ellas y sus allegados. De igual manera, muchas mujeres víctimas de homicidio han sufrido primero algún tipo de violencia sexual, pero en los registros de denuncia solo queda estipulado el primer hecho victimizante en mención.

Finalmente, es pertinente resaltar que, la persistencia en los hechos de violencia de género en el marco del conflicto armado nacional propició la movilización de organismos no gubernamentales que generaron presión para poner sobre la mesa la necesidad de una atención particular a las mujeres como grupo poblacional que sufría el conflicto de una manera particular. De igual forma, esta situación alentó la visita a Colombia durante el año 2001 de la señora Radhika Coomaraswamy, con el fin de investigar y evaluar las consecuencias del conflicto armado interno sobre los derechos humanos de las mujeres.

A manera de corolario, tanto en los escenarios internacionales, como en instancias nacionales, se ha hecho un énfasis especial en la violencia sexual como uno de los tipos de violencia que más afecta a las mujeres alrededor del mundo en el marco de los conflictos armados. La violencia sexual, con sus diferentes manifestaciones ha sido usada de manera sistemática y continua por los diferentes actores que se

han encontrado inmersos en los conflictos armados, no obstante, ha sido un tipo de violencia poco registrada y hasta hace poco tiempo considerada como parte inherente de las guerras.

En el caso de Colombia, aunque las cifras del periodo bajo análisis (1994-2014) no demuestran la prevalencia de la violencia sexual, puesto que las víctimas de crímenes contra la libertad e integridad sexual solo representan el 0,44% del total de las víctimas, esta clase de delitos ha sido de especial preocupación tanto para entidades del gobierno, como para las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres. En este sentido, diversas fuentes constataron la ocurrencia reiterada de diversos actos de violencia sexual contra mujeres y niñas durante el largo conflicto armado que golpeó al país.

Ante una situación de constante violación de los derechos humanos de la población en general durante el conflicto armado interno y, en particular, la violación de los derechos humanos de las mujeres se hizo necesaria una intervención del Estado para atender a las miles de víctimas de esta larga guerra.

Teniendo en cuenta lo anterior, el siguiente capítulo se encargará, en primer lugar, de realizar un recuento de los diferentes tipos de respuesta que ha dado el Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado durante los años comprendidos entre 1994 y 2014. Posteriormente se catalogarán estas respuestas en diversas categorías para dar cuenta de qué clase de intervención fue realizada por el gobierno lo que llevará finalmente a realizar un análisis de dichas intervenciones, identificando la clase de cambios entre una y otra.

Capítulo III. La respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado

El prolongado conflicto armado sufrido por Colombia que ha dejado miles de víctimas ha creado la necesidad y, en especial, la obligación al Estado colombiano, de atender a los nacionales afectados por esta guerra interna. Con este propósito, el Estado ha implementado una serie de medidas que van desde lo normativo, a través de la promulgación de leyes y decretos, hasta la formulación de políticas públicas que permitan mejorar o solucionar la afectación sufrida por los ciudadanos.

De acuerdo con lo expuesto, el presente capítulo se aproxima a los contenidos de las herramientas acción del Estado frente al tema de las mujeres víctimas con el fin de confirmar si estos han variado y cómo lo han hecho, a lo largo de los años. Lo anterior, a la luz de los planteamientos teóricos formulados por Peter Hall y los enfoques MED, GED, *mainstreaming* de género. Es así como la reconstrucción de la respuesta estatal se adelantará realizando un recuento por tipo de acción implementada. Entre dichas acciones se encontrarán, por un lado, los instrumentos de política pública, los cuales, en consonancia con la definición dada en el capítulo uno, comprenden las leyes, los decretos, etc. y, por otro lado, se encontrarán las políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el presente capítulo se dividirá en tres partes. En una primera se presentarán los hitos más representativos de la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado interno, desde el año 1994 hasta el 2014. Con esta presentación se busca identificar la manera como el Estado asumió la obligación de atender a las mujeres víctimas del conflicto armado. En este punto es preciso anotar, que este aparte no pretende evaluar la eficacia en la implementación de la respuesta del Estado, ni el impacto que esta tuvo en el mejoramiento de la situación de las mujeres víctimas, sino esbozar el largo recorrido de la construcción de la acción pública en la materia que, además sirve para delimitar el universo de la evidencia a ser revisada con el fin de analizar el grado de

cambio presentado entre 1994 y 2014 en la respuesta dada por el Estado colombiano a las mujeres que han sido víctimas del conflicto armado interno.

La elección del periodo de análisis responde a un importante hito en la protección de los derechos de las mujeres víctimas. En este sentido, como se anunció en capítulos precedentes, el año 1995 supuso un importante avance para los temas referentes al empoderamiento de las mujeres, en particular, para el tema de la violencia sufrida por las mismas en los contextos de guerra. Lo anterior, toda vez que, en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, celebrada en Beijing en el año mencionado, se incluyó por primera vez el tema de la violencia contra la mujer en los contextos de conflictos armados como una de las esferas de principal preocupación.

En este sentido, la temporalidad elegida para el presente trabajo de investigación toma como referencia este año, pero se elige partir del año 1994, dado que para Colombia supuso el inicio de una nueva administración presidencial y, la respuesta del Estado será analizada también en cada uno de los períodos presidenciales. Por su parte, el análisis irá hasta 2014, toda vez que, por un lado, es el año de finalización de la primera administración de Juan Manuel Santos y, por otro lado, no se ha cerrado la negociación del proceso de paz, lo que permite analizar la respuesta del Estado antes de las obligaciones adquiridas a partir de la firma del acuerdo de paz.

En una segunda parte del capítulo, se expondrá la metodología usada para recoger y analizar la información de la respuesta del Estado colombiano frente a las mujeres víctimas. En esta exposición metodológica se mostrarán las fuentes consultadas y los criterios y variables usadas para abordar el análisis.

Finalmente, la tercera parte del presente capítulo se ocupará de estudiar una muestra de políticas públicas de atención a mujeres víctimas del conflicto armado, para analizar el grado de cambio experimentado por las mismas entre los años 1994 y 2014, a la luz de los planteamientos teóricos expuestos y así desarrollar el objetivo general de la presente investigación. En este sentido, tal como se realizó en el capítulo teórico, se tratarán de tender puentes entre la teoría de análisis del cambio

de las políticas públicas, propuesta por Peter Hall y los enfoques y conceptos abordados dentro de los feminismos. Así, a la vez que la muestra de políticas públicas se analizará desde las variables propuestas por la teoría del cambio en políticas públicas formulada por Peter Hall, se analizará desde los enfoques "Mujer en el desarrollo" - MED, "Género en el desarrollo" -GED y, *mainstreaming* de género, abordados por los feminismos.

1. Evolución de la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado entre los años 1994 y 2014

Como se planteó en el segundo capítulo, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se incluyó por primera vez, el tema de las mujeres y los conflictos armados dentro de lo denominado "Esferas de especial preocupación". Esta preocupación por la situación de violencia contra las mujeres y, particularmente, la violencia sufrida por estas en contextos de guerra fue un tema que empezó a obtener visibilidad de manera paulatina, logrando su inclusión definitiva en la agenda internacional en el año 1995.

Por su parte, en Colombia, de acuerdo con Cano y Caro en Fundación Ideas para la Paz (2014), entre los rasgos característicos de las políticas del gobierno para afrontar el conflicto armado, desde la administración del presidente Julio César Turbay, hasta Virgilio Barco (periodo que comprendió los años 1978 – 1990), se encontraba la ausencia de medidas y mecanismos de atención para las víctimas de los actores armados involucrados en el conflicto. No obstante, esta tendencia comenzó a cambiar desde la presidencia de César Gaviria (1990 – 1994), bajo cuya administración se continuaron promoviendo las desmovilizaciones de actores armados ilegales, pero se consideró la necesidad de dar visibilidad a las personas afectadas por sus acciones. Teniendo en cuenta esta consideración, se promulgó la Ley 104 de 1993 la cual, entre otras cosas, presentó una definición general de víctima y estableció acciones de asistencia humanitaria a víctimas, atendiendo

requerimientos urgentes y necesarios en salud, vivienda, educación y crédito (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Posteriormente, de acuerdo con la Corte Constitucional (2004), en el año 1995 el Documento CONPES 2804 constituyó la primera respuesta del Estado a la necesidad de formular una política integral de atención a la población desplazada. Esta política implicó la designación de responsabilidades a diferentes instituciones que debían atender el problema. Este CONPES del año 1995 fue reemplazado por el CONPES 2924 de 1997, en el cual se detectaron dificultades y carencias sobre la institucionalidad existente. Un aspecto a destacar de este documento fue que en él se propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

A partir de las recomendaciones del Documento CONPES 2924, se estructuraron los lineamientos para la prevención del desplazamiento forzado, la protección y estabilización socioeconómica de las víctimas del mismo, elementos que se vieron finalmente reflejados en la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia” (Corte Constitucional, 2004). De acuerdo con el Centro de Memoria Histórica (2013), aunque desde el año 1985 la Conferencia Episcopal Colombiana había alertado sobre las grandes magnitudes del desplazamiento, solo con la emisión de esta ley en 1997, se inició un registro oficial de datos.

Estos primeros esfuerzos de respuesta del Estado hicieron énfasis en el desplazamiento interno como problemática a atender. Por su parte, dada la población en la cual se centrará la atención en este trabajo de investigación, es de resaltar que la Ley 387 establece en su artículo 10, “De los objetivos", “brindar atención especial a las mujeres y niños preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos”. De igual manera, dentro de la misma se designó a la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, como una de las instancias encargadas de adelantar programas y planes para lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

A esta Ley la siguió la emisión de dos CONPES, a saber, el 3057 de 1999 y el 3115 de 2001. En el primero de estos documentos se evaluaban las políticas de atención implementadas por el Estado en el año 1997 y dadas las falencias encontradas proponía la implementación de un “plan de acción” que buscaba mejorar la manera como respondían las instituciones al fenómeno del desplazamiento. Por su parte, el segundo Documento CONPES constituyó una respuesta a la falta de resultados de las políticas propuestas por el CONPES 3057.

No obstante, a pesar de las obligaciones creadas a través de la Ley 387 y de los CONPES formulados con posterioridad, hacia el año 2004, la Corte Constitucional emitió la sentencia T-025, la cual determinó que existía un estado de cosas inconstitucional (ECI) con respecto a los derechos de la población desplazada. Lo anterior debido al incumplimiento de la Ley 387, el cual se vio reflejado en la llegada de miles de personas desplazadas a las cabeceras municipales de todo tipo de ciudades (pequeñas, grandes y medianas), traduciéndose en una grave crisis humanitaria que condujo a que muchas familias interpusieran acciones de tutela reclamando asistencia humanitaria y atención integral (Centro de Memoria Histórica, 2013).

De igual manera, con la T-025 y con sus autos de seguimiento, la Corte señaló la necesidad de que las políticas públicas de atención a la población desplazada consideraran en su diseño y aplicación un enfoque diferencial (Ministerio del Interior, s.f). En este sentido, la Corte Constitucional (citada por el Ministerio del Interior, s.f) advirtió en su Auto 382 de 2010, que una de las fallas de la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento era el tratamiento general y uniforme dado a esta población, considerándolos de cierta forma como un grupo homogéneo.

La T-025 buscó garantizar el derecho a una subsistencia mínima para las personas desplazadas, la cual asegurara que las víctimas tuvieran acceso a alimentos esenciales y agua; alojamiento y vivienda básicos; vestidos apropiados; acceso a servicios médicos y sanitarios esenciales. Aunque la sentencia buscaba la garantía de estos derechos a la población desplazada en general, dispuso que las

autoridades debían garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento, en la planeación y la distribución de las prestaciones básicas anteriormente nombradas. De igual forma, dentro de la misma se hacía referencia a las mujeres cabeza de familia como personas de especial protección (Corte Constitucional, 2004).

Teniendo en cuenta tanto lo establecido por la Ley 387 en su artículo 10 y la referencia que hace la T-025 acerca de las personas de especial protección, puede verse cómo a pesar de tratarse de dos instrumentos de política que se emitieron con una diferencia de 7 años, al hacer referencia a la atención particular a mujeres, se hace énfasis en un grupo específico de ellas, a saber, mujeres cabeza de familia. En este sentido, aunque se debe reconocer que este grupo poblacional es especialmente vulnerable, la forma como son vistas las mujeres mantiene los estereotipos de una sociedad patriarcal en la cual el rol de servicio a los demás es asignado al género femenino. Es así como, retomando lo planteado en el capítulo dos, con base en una construcción cultural, a las mujeres se les han asignado las tareas de reproducción social y del cuidado (CEPAL, 2011), tareas sobre las cuales podría decirse, está condicionada la respuesta del Estado del momento.

Posteriormente, en el año 2005, se expide el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual establecía las líneas programáticas, financieras y de trabajo de las instituciones que integraron al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD[7]. De acuerdo con el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada - SNAIPD (2005), para el año de expedición del Plan, del total de la población registrada como desplazada el 49,7% eran hombres, mientras que el 50,3% eran mujeres. De igual forma, el 29,89% correspondía a mujeres jefes de hogar sin compañero. A pesar de esta caracterización, dentro del Plan Nacional no se

[7] El Sistema estaba conformado por: un delgado del presidente de la República, el Consejero Presidencial para los Desplazados; Ministerio del Interior y de Justicia; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Protección Social; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; DNP; Consejero(a) Presidencial para los Derechos Humanos; Consejero(a) Presidencial para la Política Social; Agencia Presidencial para la ACCIÓN SOCIAL y la Cooperación Internacional; Alto Comisionado para la Paz.

encontró referencia alguna a una atención especializada a las mujeres; así mismo, aunque el porcentaje de estas que son jefas de hogar es moderado, de nuevo se encuentra el énfasis en la atención especial de aquellas mujeres cabezas de familia y viudas, lo que muestra un enfoque hacia la familia, que causa un cierto descuido de las mujeres que no son cabeza de hogar. En este sentido, como se planteó líneas arriba, el manejo dado a la población femenina víctima del conflicto, sugería privilegiar un enfoque de familia, sin enfocarse en las necesidades de las mujeres como individuos que sufren una afectación particular, sino como miembros de un grupo (familia) que por su papel dentro del mismo necesitan una atención prioritaria.

De acuerdo con lo planteado, hasta el año 2005 se identifica de manera recurrente en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas, un enfoque que privilegia la atención a las mujeres que se encuentran a cargo de la responsabilidad del hogar y del cuidado de terceros, sin evidenciarse aún un enfoque que reconozca que, como individuos, las mujeres requerían una atención especial dada la afectación particular que sufren en el conflicto armado.

Gráfica 3. Instrumentos de política 1993 - 2005: respuesta a víctimas del conflicto



FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 4. Políticas Públicas 1995 - 2005: respuesta a víctimas del conflicto



FUENTE: Elaboración propia

Auto 092 de 2008

En el año 2008 con la emisión del Auto 092 por parte de la Corte Constitucional, como seguimiento a la sentencia T-025, se tuvo un importante avance en el tema de la atención a las mujeres víctimas del conflicto armado, dado el énfasis en este grupo poblacional. Como se mostró en la ilustración No. 2 del capítulo anterior, a través de este Auto la Corte hizo visibles los efectos diferenciados y desproporcionados del desplazamiento sobre las mujeres, como consecuencia de la posición histórica de desventaja que han ocupado en la sociedad.

La Corte Constitucional fundamentó su pronunciamiento en estándares tanto internacionales como nacionales de protección a mujeres víctimas, señalando que, a la condición de vulnerabilidad de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado no solo debía dársele respuesta desde el desarrollo de políticas públicas de atención, sino desde la obligación del Estado de comprender la complejidad de los delitos que vulneraban la vida de estas mujeres y, a partir de estas consideraciones, crear políticas de prevención con perspectiva de género (Bermeo, 2011). En este sentido, un importante avance logrado fue la identificación de los riesgos de género en el marco del conflicto armado, los cuales, como se anotó en el capítulo anterior, hacían referencia a los factores de vulnerabilidad específicos a los cuales las mujeres se encontraban expuestas, dada su condición femenina.

Teniendo en cuenta lo planteado, dentro del Auto 092 se puede identificar un importante avance en la atención de mujeres víctimas de desplazamiento por dos motivos particulares: i) Se puso especial atención en las mujeres como grupo poblacional que requería una atención diferenciada, siendo el primer instrumento de política que se ha identificado como de "pronunciamiento exclusivo sobre víctimas mujeres" y, ii) A pesar de llamar la atención sobre el estado de cosas inconstitucional acerca del desplazamiento, es una importante fuente de reconocimiento de la existencia de varias violaciones de los derechos humanos de las mujeres que suponen un alto grado de gravedad, los cuales se encuentran conexos al desplazamiento.

De igual manera, la Corte ordenó la implementación, dentro de la política pública de atención integral a la población desplazada, de trece programas de atención de los riesgos que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto armado, que incluyeran un enfoque diferencial, así como las facetas de género del desplazamiento forzado, haciendo énfasis en la gravedad de las situaciones de violencia sexual presentes en el conflicto, llamando la atención acerca de la invisibilidad de esta práctica (Bermeo, 2011).

Siguiendo de Bermeo (2011), las valoraciones jurídicas hechas por la Corte Constitucional que motivaron la promulgación del Auto 092 de 2008, permitieron concluir que lo que había realizado el Estado hasta el momento no respondía efectivamente a la implementación del enfoque diferencial de género. Lo anterior, toda vez que faltaban programas que respondieran a las necesidades reales de los grupos de desplazados quienes constituían el grupo más vulnerable, es decir, programas para mujeres, niños, niñas y grupos étnicos.

En este sentido, de acuerdo con la Corte Constitucional:

> El Estado colombiano está, así, en la obligación constitucional e internacional de resolver en forma ágil, decidida, acelerada y efectiva las numerosas fallas y vacíos en la respuesta oficial a la situación de las mujeres frente al desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, reconociendo y respondiendo al impacto diferencial y desproporcionado que éste surte sobre el ejercicio de sus derechos fundamentales más básicos, así como a las posibilidades diferentes que tienen para reconstruir sus

> proyectos de vida una vez se ha causado el desplazamiento. (Corte Constitucional, 2008, p. 24)

Puede decirse que el Auto 092 se constituyó como una herramienta básica de exigencia al Estado colombiano de respuestas a las mujeres víctimas de desplazamiento, a través de la creación de una política pública diferencial. En este sentido, el Auto 092 llenó de significado jurídico el enfoque diferencial, denominado "de género". De igual manera, no solo conminó al Estado colombiano a cumplir con sus obligaciones constitucionales, sino además a dar cumplimiento a instrumentos internacionales con los cuales Colombia estaba comprometido, a saber, la CEDAW (aprobada por el Estado colombiano a través de la Ley 51 de 1981 y la Ley 984 de 2005), la Convención Interamericana Belém do Para (aprobada mediante la Ley 248 de 1995) y la Resolución 1325 de 2000 (Bermeo, 2011).

No obstante, a pesar de lo establecido por la Corte Constitucional, el gobierno, representado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, no pudo cumplir con los plazos establecidos por la misma, por lo cual la Corte se pronunció a través del Auto 237 de 2008.

Tomando en consideración toda la serie de acciones establecidas para la asistencia a la población desplazada desde el año 1995 hasta el 2008, podría decirse que en Colombia ha existido una especie de cadena de medidas remediales que, aunque han buscado dar una respuesta a la población afectada, se convirtieron más en una corrección de la medida anterior, identificando falencias y buscando una solución a las mismas.

De igual manera, la respuesta particular para las mujeres puede catalogarse como tardía y, además sugiere no haber sido producto de una planeación del Estado, ni de la identificación de la necesidad de atender a esta población de manera diferenciada, sino que se dio como resultado de un mandato de la Corte Constitucional, lo que de cierta forma muestra la poca visibilidad que se tenía de la situación de las mujeres como grupo poblacional que en el contexto del conflicto armado requiere una atención especial.

Ley 1448 de 2011: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Desde el punto de vista de Bruno Moro, exrepresentante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en Colombia la Ley 1448 de 2011 "constituyó un avance histórico hacia la construcción de la paz y la reconciliación en la medida en que visibilizó aún más a las víctimas y les dio centralidad en el debate político, algo que no se había podido materializar antes" (Fundación Ideas para la Paz, 2014, p.84). De igual forma, para el ex funcionario del PNUD los aspectos claves de esta ley fueron:

> 1. El reconocimiento de un conflicto armado interno, 2. El reconocimiento de las víctimas de dicho conflicto independiente de su victimario (guerrilla, paramilitares o agentes del Estado), 3. Fortalecimiento de la obligación del Estado de darles protección, 4. Entendimiento de la reparación integral más allá de la indemnización económica, 5. Establecimiento de medidas individuales y colectivas para la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación, y 6. El establecimiento de medidas con enfoque diferencial hacia mujeres, niños y niñas. (Fundación Ideas para la Paz, 2014, p.84)

Sobre el último punto mencionado por Moro, vale la pena llamar la atención, puesto que puede decirse que la Ley 1448 busco solucionar la falta de inclusión del enfoque diferencial que había venido siendo comentado por la Corte Constitucional y que se menciona líneas arriba. En el artículo 13 de dicha Ley se define el mencionado enfoque así

> (…) el principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la ley 1448 contarán con dicho enfoque (…) (Ley 1448 de 2011)

Por otro lado, la Ley 1448 no solo amparó a las víctimas de desplazamiento forzado, sino a aquellas personas que fueron víctimas de "homicidio, tortura, desaparición forzada, reclutamiento de menores, minas antipersona y delitos contra la libertad sexual" (Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, s.f., p.4).

En este sentido, teniendo en cuenta lo planteado por la Fundación Ideas para la Paz (2014) y la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas (s.f.), podría decirse que la Ley 1448 de 2011 se constituyó en una de las apuestas más ambiciosas del Estado colombiano para responder a las víctimas del conflicto armado interno, pues no solo se apartó de una priorización del desplazamiento forzado como hecho victimizante a atacar (pero sin descuidar su atención), sino que tuvo en cuenta otra serie de hechos que vulneraban los derechos de las víctimas. De igual manera, la inclusión del enfoque diferencial permitió atender de otra manera a las víctimas, alejándose de la visión criticada por la Corte Constitucional, de acuerdo con la cual las políticas de atención tendían a homogenizarlas.

2. Metodología:

La metodología usada para el desarrollo de la investigación fue la revisión documental de diversas fuentes bibliográficas. Teniendo en cuenta el objetivo general del trabajo de investigación, las fuentes bibliográficas consultadas son de carácter institucional: políticas públicas formuladas por el gobierno central e instrumentos de política (leyes, decretos, autos de la Corte Constitucional).

Así pues, entre las entidades gubernamentales colombianas consultadas se encuentran: Corte Constitucional, Unidad de Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Presidencia de la República, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, algunas carteras ministeriales, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el Departamento Nacional de Planeación - DPN.

Dicha metodología basada en la revisión documental ha sido dividida en dos etapas para la investigación. En este sentido, una primera etapa correspondió a la recolección y catalogación de los documentos obtenidos. Para esto se construyó una matriz que será explicada líneas abajo y, una segunda etapa, que correspondió al análisis de la información una vez esta fue catalogada. Cabe resaltar que esta

segunda etapa de la investigación se divide en dos tipos de análisis, en función de la clase de documentos revisados.

Tabla 6. Metodología

METODOLOGÍA: REVISIÓN DOCUMENTAL	
MOMENTO UNO **CATALOGACIÓN DE LOS DOCUMENTOS**	**MOMENTO DOS** **ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS**
Matriz uno: 1. Instrumentos de políticas; 2. Políticas públicas	1. Recorrido de la respuesta del Estado a través de la revisión de los instrumentos de política formulados: leyes, decretos autos; 2. Matrices dos y tres: Análisis, a la luz de los criterios establecidos por Peter Hall y por los enfoques MED, GED y *mainstreaming* de género, de: documentos CONPES, políticas y Planes de Gobierno (políticas públicas)

FUENTE: elaboración propia

A partir de las fuentes seleccionadas, teniendo en cuenta la temporalidad elegida para la investigación, se buscó en los diferentes textos la evolución de la respuesta estatal a las víctimas. Lo anterior implicó que se revisara durante cada administración presidencial la serie de medidas tomadas por el gobierno para atender a la población afectada por el conflicto. En un primer momento se realizó una revisión individual de cada uno de los textos elegidos y, después se contrastó la información tomada de cada uno, tratando de identificar puntos en común y diferencias. Uno de los hallazgos de este contraste fue que, si bien la mayoría de los textos coincidía en la información presentada, en su recuento, algunos textos no hacían referencia a ciertos instrumentos de política o políticas proferidas por el Estado para responder a las víctimas. Lo anterior evidenció que, al momento de construir una base de datos existe la posibilidad de dejar por fuera elementos aun cuando los mismos den cuenta de la acción del Estado.

Una vez finalizó la revisión bibliográfica, con los datos recogidos se construyó la matriz número uno en Excel, en la cual se consolidó el universo de instrumentos y

políticas a analizar, que considerara las siguientes variables de catalogación de la información:

Tabla 7. Matriz No. 1: Catalogación de Documentos

a. Nombre	b. Herramienta de atención: 1 Política, 2 instrumento de política; 0 ninguna	c. Clase. Ejm: ley, decreto, auto, CONPES, programa, etc	d. Catalogación. 3. General víctimas conflicto armado; 4. General con un aparte del tema mujer; 5. Exclusivo para mujeres;	e. Descripción Breve	f. Entidades Responsables

FUENTE: elaboración propia

a. **Nombre:** identificación dada al instrumento de política o a la política. Ejemplo: Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas y Restitución de Tierra;
b. **Herramienta de atención:** este punto permite diferenciar entre política pública e instrumento de política. Lo anterior, basados en la definición dada de una y otra en el capítulo No. 1;
c. **Tipo de respuesta del Estado:** hace referencia a qué tipo de respuesta es, más allá de si es instrumento o política;
d. **Catalogación:** este criterio permite diferenciar, dada la población objetivo del trabajo de investigación, si la respuesta del Estado colombiano se formuló para atender a toda la población víctima del conflicto armado sin hacer diferenciación alguna o, si se construyó para una atención general, pero haciendo un énfasis particular a las mujeres. O, si se desarrolló una respuesta estatal para atenderlas a ellas de modo exclusivo;
e. Descripción breve
f. **Entidades responsables**: si bien durante la revisión de las fuentes consultadas se ha constatado que la atención a las víctimas del conflicto armado es un tema que involucra a un gran número de entidades estatales, algunas de estas tienen más protagonismo que otras en la atención, lo que puede dar una idea del énfasis que se ha hecho en la respuesta del Estado. Ejemplo: se encuentra de manera reiterada al Ministerio de Salud como entidad responsable, por lo cual se podría inferir que la atención en salud de las víctimas es una de las más priorizadas por el gobierno.

La matriz anteriormente mostrada permitió realizar una catalogación de la información, que corresponde a la etapa uno de la metodología.

Una vez concluida esta etapa uno, se pasó a la segunda, la cual se divide en dos partes: una que analiza y clasifica la respuesta del Estado colombiano a través de la formulación de instrumentos de política y, una segunda parte que permite hacer la revisión de las políticas públicas formuladas para la atención de víctimas, identificando el grado de cambio en las mismas entre 1994 y 2014.

Teniendo en cuenta lo anterior, este segundo momento metodológico tendrá dos tipos de análisis, a saber:

1. Revisión de los instrumentos de política formulados por el Estado colombiano para atender a las víctimas del conflicto armado. Estos instrumentos de política se denominarán submuestra 1. En este punto se realizó un recorrido por las leyes (2), sentencias (1), autos de seguimiento (3), por medio de los cuales los diversos gobiernos (administraciones presidenciales) respondieron a las necesidades de las víctimas del conflicto armado. Esta revisión aportó a la reconstrucción de la línea de tiempo de las intervenciones a lo largo de la ventana de observación que se propone la tesis.
2. Selección y revisión de las políticas públicas de atención a las víctimas del conflicto armado, submuestra 2. Se eligieron como muestra para el análisis nueve documentos CONPES formulados entre 1994 y 2014 diseñados para atender a la población víctima del conflicto armado. Acerca de los CONPES es importante señalar que los elegidos como submuestra 2 corresponden a todos aquellos documentos formulados para la atención a la población víctima, es decir que incluye iniciativas de atención para hombres y mujeres. Tan solo dos de los CONPES revisados fueron formulados específicamente para atender a las mujeres. Por otro lado, se revisaron el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres, las políticas públicas “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”, la “Plan Nacional de Víctimas” y, los planes de desarrollo (5) formulados por los diversos gobiernos que estuvieron a cargo de la administración del país durante los años nombrados

anteriormente. En este punto es importante aclarar que, si bien la población de interés para la presente investigación son las mujeres víctimas, en la submuestra 2 fueron considerados documentos que no solo atienden a esta población, sino a la población víctima en general y, en ellos se identificó el tratamiento que le daban a las mujeres.

Por lo anterior, a continuación, se dará más detalle de la metodología usada para el desarrollo de la identificación del cambio de la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado entre 1994 y el 2014.

Metodología usada para la identificación del cambio en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado interno entre 1994 y 2014:

Teniendo en cuenta el marco teórico planteado en el capítulo No. 1, la muestra de políticas públicas (submuestra dos) elegida para analizar el grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano se observará a través de dos lentes analíticos a saber, a partir de los planteamientos de Peter Hall y su teoría del cambio y, a través de los enfoques Mujer en Desarrollo – MED, Género en Desarrollo – GED y *mainstreaming* de género.

En este sentido, para realizar esta revisión se construyeron las matrices No. 2, y No. 3, mostradas líneas abajo, a través de las cuales se buscó catalogar cada una de las acciones planteadas en los diferentes documentos bajo revisión en los siguientes criterios:

Matriz No. 2: i) objetivo de la política (objetivo general); ii) Acciones generales adelantadas / programas); iii) Configuración de las acciones adelantadas (estrategias implementadas);

Matriz No. 3: de acuerdo con las acciones y estrategias implementadas, en esta matriz se identificó en cuál enfoque de tratamiento de la mujer encajaron las políticas (MED o GED o *mainstreaming* de género).

Tabla 8. Matriz No. 2: Catalogación de políticas públicas

i. Objetivo Global (OBJETIVO DE LA POLÍTICA)	ii. Acciones Adelantadas / Programas (INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA)						iii. Estrategias Implementadas (CONFIGURACIÓN DEL INSTRUMENTO)								
	Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia	Reubicación / Reasentamiento	Estabilización Socioeconómica	Prevención	Protección	Retorno Voluntario	Salud	Educación	Vivienda	Empleo	nstitucionalidad	Sistema de Información	Alerta Temprana	Proyectos Productivos	Atención Humanitaria de Emergencia

FUENTE: elaboración propia

Tabla 9. Matriz No. 3. Clasificación de políticas públicas por enfoque

MATRIZ No. 3	ENFOQUES EN LOS QUE SE ENMARCAN		
CATEGORIAS DE PETER HALL	Mujer en el Desarrollo - MED	Género en el Desarrollo - GED	Mainstreamig de Género
	Periodo 1994 - 2009	Periodo 2010 - 2004	
META GENERAL			
ACCIONES ADELANTADAS			
ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS			

FUENTE: elaboración propia

Como puede observarse en la matriz No.2, la catalogación hecha está en función de las variables construidas por Peter Hall, a saber, el objetivo de la política (metas generales), los denominados por él como instrumentos de política, los cuales para evitar confusiones en el trabajo de investigación serán llamados acciones adelantadas y, los llamados por Hall configuración de los instrumentos, los cuales serán denominados en la investigación como estrategias implementadas. De acuerdo al comportamiento de estas variables, se podrá decir que las políticas públicas de atención evidenciaron un cambio de primer, segundo o tercer orden.

La matriz permitió adelantar una lectura de cada uno de los documentos elegidos en la submuestra dos para identificar las categorías anotadas en la matriz, verificando su comportamiento durante los años comprendidos entre 1994 y 2014.

Finalmente, para analizar el grado de cambio desde la óptica de los enfoques MED, GED y *mainstreaming* de género, se construyó la matriz No. 3, la cual permitió contrastar las categorías/variables tomadas de la teoría de Hall y los enfoques anteriormente nombrados.

En este sentido, se analizó en cuál de los enfoques se enmarcaban las acciones adelantadas o las estrategias formuladas de las políticas públicas bajo análisis. Lo anterior se llevó a cabo observando cada una de las políticas, identificando si estas mantenían el rol tradicional de las mujeres en la sociedad colombiana o, por el contrario, cuestionaban la situación de las mujeres en la sociedad y su relación inequitativa con los hombres y, por ende, buscaban atacar las consecuencias de este tipo de relacionamiento.

3. Análisis del grado de cambio en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado entre los años 1994 – 2014

Durante los años transcurridos entre 1994 y 2014 el Estado colombiano formuló diversas medidas para atender a la población víctima del conflicto armado. Entre dichas medidas se encontraron, como se mostró en la primera parte del presente capítulo, la formulación de leyes, decretos y sentencias, que, siendo todos instrumentos de política pública, se constituyeron como una de las principales maneras como el Estado colombiano atendió las diferentes clases de violaciones a los derechos humanos a los cuales estaba expuesta la población.

De igual forma, el Estado, en cada una de las administraciones presidenciales que comprenden el periodo bajo análisis, formuló diversas políticas públicas para atender a la población víctima del conflicto armado interno, varias de las cuales correspondieron a la formulación de documentos CONPES y, de planes que desarrollaron varios tipos de atención específica, elementos que se enmarcaron en lo formulado por cada administración presidencial dentro de sus Planes de Desarrollo. Del análisis del comportamiento de las políticas públicas, como otra clase de respuesta estatal a la situación de las mujeres víctimas del conflicto armado interno, se ocupará esta tercera parte del capítulo No. 3.

Antes de enlistar los documentos que hicieron parte de la muestra elegida para realizar el análisis (submuestra dos) es pertinente destacar que, si bien la población de interés del presente trabajo de investigación es la correspondiente a las mujeres víctimas del conflicto armado, varios de los documentos bajo revisión fueron formulados para atender a la población en general, es decir, no tenían un enfoque exclusivo a la atención de la población femenina.

Tabla 10. Submuestra 2: políticas públicas analizadas

Documentos CONPES	Año	Planes de Desarrollo	Años	Otros Planes	Año
CONPES 2804	1995	El Salto Social - Ernesto Samper Pizano	1994 - 1998	Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo	2003
CONPES 2924: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia	1997				
CONPES 3057: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado	1999	Cambio para construir la paz - Andrés Pastrana Arango	1998 - 2002		
CONPES 3115: Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057	2001				
CONPES 3400: Metas y priorización de recursos para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia	2005	Hacia un Estado comunitario - Álvaro Uribe Vélez	2002 - 2006		
CONPES 3616: Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento	2009	Estado comunitario: desarrollo para todos - Álvaro Uribe Vélez	2006 - 2010	Plan Nacional del Atención y Reparación Integral a Víctimas	2012
CONPES 3712: Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011	2011	Prosperidad para todos - Juan Manuel Santos Calderón	2010 - 2014		
CONPES 3726: Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas	2012				
CONPES 3784: Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado	2013				
CONPES 161: Equidad de género para las mujeres	2013				

FUENTE: elaboración propia

Podría decirse que, durante los primeros años del periodo bajo análisis, la atención a la población víctima del conflicto armado, a través de la formulación de política pública se concentró en atender el desplazamiento forzado, como el principal hecho victimizante.

En este sentido, tras la revisión de la submuestra 2 se puede concluir que, de los 20 años comprendidos en el periodo bajo análisis, 15 años correspondieron a la formulación de iniciativas para atender a la población víctima del desplazamiento forzado.

Durante los años transcurridos entre 1994 y 2014 podrían identificarse dos fases en la respuesta del Estado colombiano a las mujeres víctimas del conflicto armado, a saber:

Primera Fase de Respuesta Estatal a las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado / 1994 – 2009:

Una primera etapa de respuesta estatal fue identificada en el periodo que correspondió a los años 1994-2009, la cual estuvo caracterizada por la formulación de políticas enfocadas a la atención del desplazamiento forzado como principal hecho victimizante. Como se planteó líneas arriba, la atención de este hecho fue prioritario para todas las administraciones presidenciales del periodo bajo análisis. Lo anterior lleva a concluir que para este primer periodo el objetivo de la política fue atender a las víctimas del desplazamiento forzado (a través de diferentes medios). Esto es importante toda vez que el denominado objetivo de la política es una de las variables consideradas por Peter Hall en su teoría del cambio en la política, por lo tanto, será una de las variables a tener en cuenta al momento de analizar el grado de cambio.

Por otro lado, en esta primera etapa de las políticas públicas de atención se identificaron diversas acciones desarrolladas que podrían catalogarse como grandes acciones o acciones macro, debido a que engloban otra serie de iniciativas.

En este sentido, para llevar a cabo la identificación del grado de cambio en las políticas, estas acciones macro se ha clasificado como acciones adelantadas, otra de las variables estipuladas por Peter Hall.

Vale la pena aclarar nuevamente – como se hizo en el aparte de metodología - que los nombres de dos de las variables formuladas por Hall, a saber, instrumentos de política y configuración de los instrumentos fueron reemplazados por acciones adelantadas y estrategias implementadas respectivamente, para evitar confusiones con los instrumentos de política de la submuestra 1 (leyes, decretos, autos, etc.).

Teniendo en cuenta lo anterior, entre estas acciones adelantadas se identificaron 6 formas de respuesta estatal ante el desplazamiento forzado, a saber: i) Reubicación o reasentamiento; ii) Estabilización socioeconómica; iii) Prevención; iv) Protección; v) Institucional y, vi) Retorno voluntario. Estas acciones macro de atención que se dirigieron a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado fueron comunes en todas las políticas públicas formuladas entre 1994 y 2009, por lo cual se observa que la variable acciones adelantadas permaneció constante en esta etapa. En este sentido, durante esta primera fase de análisis, las diferentes administraciones presidenciales se enfocaron en la atención a las víctimas a través del desarrollo de las mismas acciones macro, atendiendo principalmente en los seis frentes anteriormente descritos.

Llama la atención que, de estas acciones adelantadas, una en particular además de permanecer invariable, buscó fortalecerse en la formulación de cada política, dicha acción fue la institucionalidad. En cada una de las políticas públicas formuladas a través de documentos CONPES, se identificó la necesidad de lograr que las instituciones responsables de la atención a las víctimas no realizaran redoblamiento de esfuerzos o la duplicación de funciones. Este fortalecimiento de la institucionalidad llevó a la creación de diversas instancias de atención, siendo una de las más importantes la creación en 1997 del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el fin de ser un “punto de encuentro” de diversas entidades responsables de la formulación de políticas para prevenir el desplazamiento forzado.

Teniendo en cuenta lo anterior, a pesar de que este fortalecimiento institucional podría representar ciertos cambios en la variable Acción Adelantada (institucionalidad), no podría catalogarse como un factor determinante que haya representado una variación representativa en la misma.

Por otra parte, se identificaron unas iniciativas, que al ser más focalizadas y responder de manera más puntual a ciertas necesidades de la población desplazada, fueron catalogadas como “estrategias implementadas”, para fines del análisis del cambio. Dichas estrategias implementadas corresponden a la tercera variable propuesta por Peter Hall.

Dentro de estas estrategias implementadas se identificaron las siguientes iniciativas, las cuales fueron formuladas para atender diversos temas, a saber: i) Atención en salud; ii) Educación; iii) Vivienda; iv) Empleo; v) Alerta temprana y, vi) Atención humanitaria de emergencia.

De estas estrategias, la atención humanitaria de emergencia fue una de las más importantes, puesto que podría decirse, constituía la primera respuesta a la población víctima.

Sin embargo, a pesar de la importancia y de la necesidad de esta estrategia, la misma supuso una concentración de esfuerzos que llevó a que, de cierta manera, la respuesta del Estado se centralizara en prestar este tipo de atención, sin adelantar muchas acciones tendientes a la superación de toda la problemática vinculada al desplazamiento. En este sentido, la acción estatal fue en muchos casos más de reacción inmediata, que de generación de iniciativas que atacaran la raíz de la problemática.

Al igual que se observó con las acciones adelantadas en este periodo comprendido entre 1994 y 2009, se observó que las estrategias implementadas no presentaron variaciones significativas.

Tomando en consideración lo planteado, dado que no se observaron variaciones ni en el objetivo de la política (atención a las víctimas de desplazamiento forzado), ni en las acciones adelantadas, ni en las estrategias implementadas, se concluye que

en los años comprendidos entre 1994 y 2009, la política pública de atención a las víctimas del conflicto armado no presentó grado de cambio alguno a la luz de la propuesta teórica de Peter Hall.

De igual manera, aunque pudieron observarse pequeñas variaciones al interior de cada una de las variables, las mismas no causaron cambios estructurales que significaran variaciones en la variable global.

Por su parte, teniendo en cuenta el objetivo general del presente trabajo de investigación, una vez analizada la política de atención a víctimas del conflicto, debe observarse cómo se dio la atención de manera puntual a la población femenina. En este sentido, durante este primer periodo bajo análisis (1994 – 2009), teniendo en cuenta la submuestra 2 revisada, no se encontraron iniciativas formuladas para la atención exclusiva de mujeres víctimas. Las mujeres víctimas del conflicto armado y su atención se hizo de manera global, es decir, incluyéndolas dentro del universo de víctimas del país.

No obstante, tanto en los Planes de Desarrollo formulados por los diversos gobiernos, como en los CONPES revisados, si se hallaron consideraciones especiales de atención a las mujeres, por ser parte de la población que podía considerarse como vulnerable.

En este sentido, se pudo observar que la mayoría de las acciones adelantadas hacían referencia a la atención especial de mujeres desplazadas cabeza de hogar y también a las madres desplazadas gestantes y lactantes. Entre estas iniciativas caben destacar a aquellas referidas a la estabilización socioeconómica y a los programas de protección, prevención y atención del ICBF, dada su condición de jefe de hogar. En este sentido, la estabilización socioeconómica estaba pensada para la generación de recursos que permitiera el sostenimiento de la familia.

Tomando en consideración lo anterior, puede observarse que la atención a la mujer víctima del conflicto armado se ligó al rol tradicional de la misma en la sociedad, es decir a su rol de madre y su rol de cuidado de la familia (rol reproductivo, no productivo). Si bien esta forma de atención respondió a las necesidades

identificadas en la población víctima, se conservó el enfoque familiarista que sugiere haber dejado por fuera las necesidades de aquellas mujeres que, sin ser jefes de hogar o madres, tuvieron que abandonar sus hogares debido al conflicto armado.

En este sentido, podría concluirse que las políticas desarrolladas para atención a las víctimas, que incluyó una atención a mujeres desplazadas cabeza de familia (sin ser una política exclusiva para mujeres), se enmarcan en el enfoque "Mujer en el Desarrollo "– MED. Lo anterior porque se identificó que las acciones adelantas y las estrategias implementadas estaban perfiladas hacia la estabilización socio económica de las mujeres, para que estas pudieran generar ingresos, pero conservando su rol tradicional.

En consonancia con lo planteado, a continuación, se presenta una parte de la matriz No. 3, mostrada y explicada en el aparte metodológico, en la cual se exhiben los hallazgos descritos líneas arriba. Cabe destacar que lo presentado en esta parte de la matriz es solo una muestra del análisis de la información hecho en la presente investigación:

Tabla 11. Variables de Peter Hall Enmarcadas en el Enfoque MED

PARTE DE LA MATRIZ No. 3	ENFOQUES EN LOS QUE SE ENMARCAN
CATEGORIAS DE PETER HALL	Mujer en el Desarrollo - MED Periodo 1994 - 2009
META GENERAL	Atención a víctimas del desplazamiento forzado
ACCIONES ADELANTADAS	*Estabilización socio económica: generación de ingresos *Prevención y Protección
ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS	*Educación: subsidios de la Red de Solidaridad Social para el pago de los costos educativos de sus hijos entre seis y once años. *Salud: las mujeres gestantes y lactantes fueron objeto de los programas de protección, prevención y atención del ICBF, incluidos los contemplados en la Red de Solidaridad Social. *Empleo: apoyo a las madres con el cuidado de sus hijos para que estas pudieran trabajar y generar ingresos

FUENTE: elaboración propia con datos tomados de la submuestra 2

Por otro lado, las políticas adelantadas no se podrían enmarcar en el enfoque GED o en el *mainstreaming* de género, dado que no cuestionaron el rol de las mujeres en la sociedad, sino que respondieron a las necesidades inmediatas identificadas en la población víctima, que podrían ser en parte el resultado o consecuencia del rol que históricamente ha desempeñado la mujer en la sociedad.

En este sentido, una importante problemática identificada fue que las mujeres desplazadas debieron asumir la jefatura del hogar ante la ausencia de sus compañeros (por muerte o desaparición debido al conflicto), responsabilidad para la cual la gran mayoría de ellas no estaban preparadas, puesto que eran mujeres dedicadas al hogar, desempeñando un rol de reproducción y cuidado en su comunidad. Ante lo anterior, el Estado intervino dada la urgencia de estos hogares en inminente pobreza, pero sin pensar en una posible intervención al tema estructural de la división sexual del trabajo, tan marcada sobre todo en los entornos rurales. En este punto, podría decirse que el fenómeno del desplazamiento se agravaba por la condición histórica de subordinación de la mujer, puesto que

contaba con menos herramientas para enfrentarse a su nueva función de proveedora económica del hogar.

Segunda Fase de Respuesta Estatal a las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado / 2010 - 2014:

En esta segunda fase se identificó un elemento neurálgico para la formulación de las políticas públicas de los años 2010 a 2014, este elemento fue la promulgación de la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Lo anterior se plantea toda vez que, varias de las políticas formuladas a través de los documentos CONPES revisados, al igual que la formulación del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se dieron en respuesta y como forma de desarrollar la mencionada ley.

En cuanto a los documentos CONPES revisados en la submuestra 2, se identificó que, si bien, el desplazamiento forzado continuó siendo una de las principales afectaciones del conflicto, siendo además catalogado como un delito de lesa humanidad, el espectro de atención se amplió y se empezó a hablar de medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a víctimas.

En este sentido el objetivo de la política o meta general presenta una pequeña variación, puesto que no solo se concentró en la atención de las víctimas de desplazamiento forzado, sino en víctimas del conflicto armado en general, es decir, se observa una ampliación en el espectro de los hechos vicitimizantes a atender. En la submuestra 1, analizada en la primera fase identificada, todas las políticas especificaban que la atención sería dirigida a la población víctima de desplazamiento, por el contrario, en la submuestra 2, se hace referencia a víctimas y aún más importante, se logra identificar una política diseñada de manera exclusiva para las mujeres víctimas del conflicto armado.

En cuanto a las acciones adelantadas, además de seguir considerando los elementos de: i) Reubicación o reasentamiento; ii) Estabilización socioeconómica; iii) Prevención; iv) Protección; v) Institucionalidad y, vi) Retorno voluntario, fueron incluidas acciones enfocadas a la reparación de las víctimas, tomando en consideración componentes de verdad y justicia.

De igual forma, en las acciones atinentes a la prevención, fueron incluidas aquellas relacionadas con la prevención de la violencia sexual basada en el género.

En relación con las estrategias implementadas ya instauradas, a saber: i) Atención en salud; ii) Educación; iii) Vivienda; iv) Empleo; v) Alerta temprana y, vi) Atención humanitaria de emergencia, se sumaron estrategias encaminadas a la reparación de víctimas, tales como el establecimiento de fechas de conmemoración, peticiones públicas de perdón, exhumación de restos y la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica, como forma de contribuir a la reparación integral y el derecho a la verdad de las víctimas de las diversas violaciones ocurridas durante el conflicto armado.

Por su parte, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas consideró como componentes principales, 5 aspectos que podrían catalogarse como acciones adelantadas, a saber: i) Asistencia y reparación; ii) Reparación integral; iii) Prevención y protección; iv) Verdad y v) Justicia. Cabe destacar que los lineamientos, ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento del mencionado Plan, fueron consignados en el CONPES 3726 de 2012.

La inclusión de estas acciones adelantadas por parte del Plan representó un importante cambio en la política de atención a víctimas, toda vez que se tomaron en consideración aspectos que antes no hacían parte de la respuesta estatal, tales como el restablecimiento de la dignidad de los sujetos individuales, difusión de la verdad, tanto desde una dimensión judicial, como desde una denominada verdad histórica, divulgación y reconstrucción de la memoria, etc.

En este sentido, puede percibirse que las acciones adelantadas no solo consideraron aspectos de una atención que podría catalogarse como “atención hacia lo material” (bienes y servicios básicos), sino aspectos enfocados a la reconstrucción psicológica de las víctimas.

De otra parte, otro cambio relevante en las políticas formuladas en esta segunda fase, frente a las que correspondieron a la primera fase del análisis, fue la formulación en el año 2013 del CONPES 3784, “Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado”. Lo anterior, toda vez que se trató de una política diseñada de manera exclusiva para las mujeres víctimas y, construida en diálogo con organizaciones de mujeres.

En este CONPES se plantea que las mujeres son víctimas de múltiples y particulares formas de violencia con ocasión del conflicto armado. De igual forma, se plantea que las violaciones a los derechos de las mujeres dentro del conflicto tienen efectos específicos y diferenciados y que, si se tienen en cuenta las diversas características étnicas, etarias, de identidad de género, lugar de origen, etc., de cada mujer, estos efectos pueden exacerbarse.

Lo esbozado en este sentido por el CONPES 3784 puede considerarse un cambio importante frente al tratamiento dado en otros documentos CONPES a las mujeres, en los cuales, si bien se establecía la necesidad de una atención especial, no se hacía referencia a las particulares formas de violencia que sufren ellas dada su condición de género.

Teniendo en cuenta lo señalado, puede decirse que las políticas públicas de atención a mujeres víctimas del conflicto armado formuladas en la fase comprendida durante los años 2010 – 2014, en comparación con aquellas formuladas entre 1994 y 2009, presentaron un cambio de segundo orden, a la luz de los planteamientos de Peter Hall.

Lo anterior se justifica en que tanto las acciones adelantadas, como las estrategias implementadas, experimentaron importantes variaciones que se vieron reflejadas en la incorporación de acciones que atendieron a las mujeres víctimas más allá de sus necesidades básicas. De otro lado, aunque el objetivo de política presentó variación dado que ya no solamente se generaban estrategias de atención a víctimas del desplazamiento forzado, sino estrategias de atención para víctimas del conflicto, no podría catalogarse como una variación que llevara a considerar que se dio un cambio de tercer orden (al cambiar todas las variables), en la medida en que en términos generales, no cambió el paradigma en las políticas formuladas, sino que, en palabras de Hall, se dieron ajustes en lo que podrían llamarse aspectos secundarios de la política, tales como ajustes institucionales, suma de nuevas estrategias, etc.

En este sentido, entre una etapa y otra no se observó un cambio radical en las políticas de atención que llevara a concluir la ocurrencia de un cambio de tercer orden. Lo ocurrido con las políticas públicas de atención a las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia y, el cambio de segundo orden que experimentaron respondió a unos ajustes en las iniciativas de atención y en las estrategias planteadas, los cuales podrían ser consecuencia de procesos de aprendizaje entre una fase y otra, algo denominado por Hall como *social learning.*

Por su parte, en cuanto al tratamiento dado a las mujeres víctimas visto desde los enfoques MED, GED o *mainstreaming* de género, al menos en su diseño, las políticas formuladas en esta segunda etapa buscaron seguir un modelo coherente con el enfoque Género en el Desarrollo – GED, el cual, de acuerdo con Guzmán (2001) centra su atención tanto en las relaciones inequitativas entre hombres y mujeres, como en las estructuras que generan la desigualdad. Como se planteó en el capítulo 1, de acuerdo con el enfoque GED, los cambios en las relaciones que se dan entre los géneros requieren de transformaciones en las estructuras existentes.

Tal como se expuso en el análisis de la primera fase de la respuesta estatal (1994-2009), a continuación, se presenta una parte de la matriz No. 3, en la cual se muestran algunas de las acciones y estrategias implementadas a través de las

políticas públicas formuladas entre 2010 y 2014, las cuales se enmarcan en el enfoque GED.

Tabla 12. Variables de Peter Hall Enmarcadas en el Enfoque GED

PARTE DE LA MATRIZ No. 3	**ENFOQUES EN LOS QUE SE ENMARCAN**
CATEGORIAS DE PETER HALL	**Género en el Desarrollo - GED** **Periodo 2010 - 2014**
META GENERAL	Atención a todas las víctimas, sin hacer énfasis en el desplazamiento forazo. Se formula una política de atención exclusiva para mujeres
ACCIONES ADELANTADAS	*Acciones de prevención de violencia sexual *Acciones de prevención de la violencia basada en género *Verdad y justicia: no repetición
ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS	*Salud: estrategias en salud sexual y reproductiva, en derechos sexuales, vida libre de violencias. Se habla del acceso al aborto, en los casos definidos en la Sentencia 366 de 2006; *Reconocimiento de las mujeres como actores sociales vitales y como agentes de desarrollo. Incorporación del análisis de género en las políticas públicas que ayuden a transformar las realidades sociales actuales, los procesos culturales de construcción de las identidades de género y la división social y sexual del trabajo; *Se propuso el desarrollo de un plan para la superación de estereotipos de género que favorecen la discriminación y violencia contra la mujer

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de la submuestra 2

De esta manera, se plantea que las políticas se enmarcan dentro del enfoque GED puesto que, además del reconocimiento que se hizo en el CONPES 3784 de 2013 de las necesidades particulares de las mujeres víctimas del conflicto armado, dadas las afectaciones que sufren en función de su género, dentro del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se planteó que las medidas de reparación a las mujeres debían incidir sobre los factores estructurales de la violencia y la discriminación. De igual manera, dentro de su componente de prevención y protección, al desarrollar las garantías de no repetición, se planteó el desarrollo de un plan que permitiera la superación de estereotipos de género, los cuales favorecían la discriminación y la violencia contra la mujer.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede verse que, al menos en la formulación de sus objetivos, en las políticas públicas de atención a las mujeres víctimas el gobierno buscó incorporar un análisis de género que permitiera atacar no solo las necesidades de las mujeres como víctimas de un conflicto, sino que atacaran una estructura que las mantenía en una situación de desventaja que, en el caso de las mujeres víctimas, se podía percibir como agrandada.

En términos generales podría concluirse que, durante el periodo observado 1994 – 2014, teniendo en cuenta la división del análisis de la formulación de políticas en dos etapas, el cambio dado en las mismas de una etapa a otra fue un cambio de segundo orden, toda vez que, tanto las acciones adelantadas, como las estrategias implementadas percibieron variaciones dadas por la inclusión de nuevas iniciativas, pero conservaron una meta en común a través de los años, a saber, la atención a las víctimas del conflicto armado.

4. Conclusiones

Durante el periodo de análisis, 1994 - 2014, se identificaron varios instrumentos de política y políticas públicas formuladas por el Estado colombiano para atender las necesidades de las víctimas del conflicto armado. Al realizar una revisión comparativa de todos los documentos, buscando identificar cuál había sido el grado de cambio de estos, se encontraron características similares entre unos y otros, a pesar de haber sido formulados en años diferentes y por diversas administraciones presidenciales.

En la identificación de dicho grado de cambio, se corroboró que, a partir de las muestras elegidas para el análisis (submuestra 1 y submuestra 2), en Colombia el uso de instrumentos de política para la atención de las víctimas del conflicto armado ha primado sobre la formulación de políticas públicas. En este sentido, una primera conclusión que puede hacerse con respecto a la investigación adelantada es que, en Colombia, durante los años comprendidos entre 1994 y 2014, primó la atención de tipo normativo sobre aquella correspondiente con la formulación de acciones puntuales para atención a víctimas del conflicto armado. Esto se plantea debido a que se encontró una cantidad importante de leyes, decretos, sentencias, etc., referidas a la atención a víctimas, cantidad que superó a las políticas públicas identificadas.

De igual forma, en cuanto a las políticas formuladas para la atención a mujeres víctimas, se observó que varias de las mismas fueron creadas en respuesta a exigencias hechas por la Corte Constitucional al Estado colombiano, más que por una identificación hecha por el mismo de la urgente necesidad de atender de una manera exclusiva y particular a las mujeres víctimas.

Por lo anterior puede concluirse que la Corte Constitucional se constituyó en un actor clave para la defensa de los derechos las mujeres víctimas, logrando así la generación de más iniciativas que buscaran atender su situación. Los diversos llamados de atención hechos por la Corte a través de sus sentencias y autos de seguimiento generaron una importante presión sobre los gobiernos para desarrollar acciones más puntuales, dirigidas a la atención de las mujeres. De igual manera,

desde finales de los años 90, diversos organismos internacionales llamaron la atención a Colombia acerca de la situación de las mujeres por cuenta del conflicto armado.

No obstante, se observó que la formulación de dicha respuesta exclusiva para las mujeres víctimas del conflicto tuvo una aparición que podría ser catalogada como tardía, dado que solo a finales del periodo bajo análisis se encontró la formulación de una política pública de atención exclusiva para este grupo poblacional.

En términos generales, las acciones adelantadas y las estrategias implementadas por los diversos gobiernos que administraron a Colombia entre 1994 y 2014, siguieron un patrón de atención que podría definirse como constante. En este sentido, se observó que la respuesta dada por el Estado colombiano se enfocó, en su mayoría, en atender al desplazamiento forzado como el principal hecho victimizante y las acciones y estrategias formuladas se dirigieron, en particular durante los primeros 16 años de periodo bajo análisis, a la satisfacción de necesidades materiales (vivienda, educación, empleo, atención humanitaria de emergencia, etc.).

Fue solo con el cambio de administración presidencial que se dio en el año 2010, que se observó la importante inclusión de una reparación a las víctimas que incluyera componentes de verdad y justicia. En este sentido, se observó un cambio de enfoque que consideró a las víctimas como seres humanos integrales, que más allá de sus necesidades materiales, requerían una atención que buscara el restablecimiento de su dignidad, tanto individual, como colectiva.

Esta variación en la atención que, como se planteó en el trabajo de investigación, supuso un cambio de segundo orden a la luz de los planteamientos formulados por Peter Hall, generó la inclusión de iniciativas que permitieran construir una memoria colectiva con respecto al conflicto, en la cual se diera mayor relevancia a las víctimas y permitiera una especie de reivindicación de estas.

Por otro lado, con respecto a los hechos victimizantes atendidos, la concentración de la atención estatal en el desplazamiento forzado pudo haber causado que se descuidara la atención a otros hechos victimizantes igualmente atroces. Es así como los delitos sexuales, tan frecuentes en el conflicto armado y en la mayoría de los casos, cometidos contra las mujeres, no tuvieron el protagonismo, ni fueron denunciados, ni atendidos con la relevancia que estos constituían. Como pudo observarse en la submuestra 2, fue solo hasta después del año 2010 que se empezó a resaltar la necesidad de incluir acciones contra la violencia sexual (enmarcadas en políticas más que en instrumentos de política), a pesar de que años antes la frecuente ocurrencia y crueldad con la que se cometía este tipo de violencia contra las mujeres había sido constatada y denunciada por la Corte Constitucional y por instancias internacionales.

En cuanto a la manera como se abordó la atención a las mujeres víctimas, es de particular importancia hacer referencia al entorno que rodeó la formulación de políticas. Por lo anterior, vale la pena resaltar lo expuesto por la CEDAW (2013), la cual plantea que en la sociedad colombiana se presentaba una permanencia de actitudes de tipo patriarcal y el mantenimiento de ciertos estereotipos de género con respecto a las funciones y responsabilidades de hombres y mujeres dentro de la sociedad, que crearon un ambiente en el cual fue más fácil que se desarrollara cualquier tipo de violencia contra la mujer. Lo anterior en un contexto de conflicto armado causó que la violencia contra las mujeres tomara magnitudes mayores y que esta guerra interna fuera un “caldo de cultivo” para la violación de los derechos humanos de las colombianas.

Ante este panorama, la respuesta estatal, en la mayoría de los años del periodo bajo análisis, también estuvo permeada, de cierta manera, por los estereotipos de género, en particular en lo referido al rol tradicional que han desempeñado las mujeres en la sociedad colombiana.

En consecuencia, se pudo observar que gran parte de la respuesta, sin ser formulada de manera exclusiva para las mujeres, subrayó la importancia en la atención a las mujeres desplazadas cabeza de familia o de aquellas que eran

gestantes o lactantes, es decir, enfocada a atender principalmente a la mujer/madre/cuidadora. A pesar de que muchos de los textos revisados hacían referencia a la necesidad de un enfoque de género, terminaba primando el enfoque familiarista en las políticas de atención, dirigido a mujeres que fueran responsables del cuidado y el sostenimiento de terceros. Aunque no se tienen cifras de aquellas mujeres que quedaron por fuera de los programas formulados, esta clase de atención centrada en la familia causó que muchas mujeres no tuvieran acceso a programas de generación de ingresos, solo porque no eran madres.

De igual manera, en la mayoría de los años del periodo bajo análisis, en la submuestra 2, se encontraron acciones y estrategias implementadas cuya formulación no incluía el cuestionamiento de la situación de subordinación de las mujeres víctimas, sino que se ocuparon de atender las necesidades básicas de este grupo poblacional (atención humanitaria de emergencia, por ejemplo).

Sin embargo, durante los últimos cuatro años del periodo analizado si pudo constatarse un cambio en el enfoque dado al tratamiento de las mujeres al momento de realizar la formulación de las políticas públicas de atención. En este sentido, en la construcción de dichas políticas se observó la necesidad de generar programas que empezaran a modificar el rol asignado históricamente a las mujeres, incidiendo en las condiciones estructurales de la sociedad que llevaban a perpetuar la violencia sufrida por ellas.

Dado lo anterior, se pudo concluir que durante los años comprendidos entre 2010 y 2014, las políticas formuladas para atender a las mujeres víctimas del conflicto armado interno, siguieron un rumbo que puede ser inscrito dentro del enfoque GED, puesto que, entre varios aspectos se propuso la creación de una estrategia para la superación de los estereotipos de género que beneficiaban la permanencia de las situaciones violentas contra las mujeres.

En este punto es importante resaltar las acciones propuestas en el CONPES 3784 de 2013, formulado de manera exclusiva para las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano, en el que se incluyó la realización de estudios sobre prácticas discriminatorias contra las mujeres, la divulgación de sus resultados, resaltando la

importancia de las historias “matrias” que reconocieran a las mujeres víctimas del conflicto armado.

Con respecto a todo lo planteado, puede considerarse que las políticas públicas formuladas por el Estado colombiano para atender a las mujeres víctimas del conflicto armado en el periodo comprendido entre 1994 y 2014, presentaron una lenta evolución hacia un mayor reconocimiento y atención de las particularices sufridas por ellas en el conflicto dada su condición de género, toda vez que los mayores avances solo se observaron en los últimos cuatro años del periodo analizado.

A partir de todos los documentos analizados pudo constatarse que las historias que se repiten, sobre todo, sobre los cuerpos de las mujeres son una muestra, entre otras cosas, de la continuidad y del traspaso de generación en generación de los estereotipos de género instaurados en la sociedad colombiana.

En este sentido, aunque este trabajo de investigación no buscó cuestionar la eficacia de las políticas públicas desarrolladas, ni generar recomendaciones para la formulación de estas, debe llamarse la atención acerca de las iniciativas y medidas formuladas para la atención de las mujeres víctimas, cuyo enfoque se relacionó directamente con la forma como ellas son percibidas y el rol tradicional que han desempeñado en la sociedad colombiana. En Colombia, en un contexto de conflicto armado, el mantenimiento de los roles tradicionales desempeñados por las mujeres, en especial por aquellas en las áreas rurales, agravó su situación (sobre todo en lo relacionado con asuntos de tierras) y, en muchas ocasiones causó revictimizaciones.

De acuerdo con lo analizado y, a pesar del cambio que se constató durante los últimos 4 años del periodo revisado, se considera que habría sido necesaria la formulación de medidas más ambiciosas, que generaran cambios estructurales, que movieran los cimientos patriarcales sobre los cuales se encuentra construida la sociedad colombiana. Dentro de dichas medidas la educación es una de las más importantes herramientas para la deconstrucción de imaginarios y reformulación de roles.

Una educación que enseñe nuevas formas de relacionamiento entre hombres y mujeres, donde estas no desempeñen roles ni subestimados, ni subordinados y que cuestione la masculinidad tal como ha sido construida hasta ahora, es decir, basada en la fuerza física, la agresividad, la competencia, la no expresión de los sentimientos, el dominio y la posesión. Una educación que permita la superación de estos roles que han beneficiado la violencia contra las mujeres, sobre todo contra aquellas cuyas vidas han transcurrido en las áreas más afectadas por el conflicto armado.

Referencias

1. Álvarez, S. (1997). Articulación y transnacionalización de los feminismos latinoamericanos extraído de Los feminismos latinoamericanos se globalizan: tendencias de los años 90 y retos para el último milenio, en Álvarez, S. Escobar, A y Dagnino, E. *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements.* Westview Press;
2. Amnistía Internacional. (2004). Vidas destrozadas – Crímenes contra mujeres en situaciones de conflicto. No más violencia contra las mujeres. Londres, Reino Unido;
3. Barring, M. (2014). Transversalizando el Género. En *Encuentro de Mecanismos de la Mujer y Género del Orden Nacional y Territorial.* Encuentro llevado a cabo en Bogotá, Colombia;
4. Bermeo, D. (2011). Análisis del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional desde la perspectiva de género. *Fórum* (2), 155-175;
5. Bernard, V y Durham, H (2014). Editorial. La violencia sexual en los conflictos armados: romper el silencio para romper el ciclo. *International Review of the Red Cross.* (894) 1-9;
6. Bertino, D. (1998). Instrumentos Internacionales para la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer. *Foro de Mujeres del MERCOSUR.* Llevado a cabo en Montevideo, Uruguay. Recuperado de: http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/oit_igu/inst_int/index.htm;
7. Chapman, J. (1995). La Perspectiva Feminista en D. Marsh y G. Stoker, *Teoría y Métodos en Ciencia Política* (pp. 103-123). Madrid, España: Alianza Universidad Textos;
8. CEDAW (1979);

9. CEDAW (2013). Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. CEDAW/C/COL/CO/7-8;
10. Centro de Memoria Histórica (2013). ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe General. Grupo de Memoria Histórica.
11. Centro de Memoria Histórica (2014). Mujeres y Guerra. Victimas Resistentes en el Caribe Colombiano. Resumen. Bogotá: CNMH;
12. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2011). *Las Mujeres Cuidan y Proveen.* Recuperado de : https://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/43266/P43266.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/blanco.xslt
13. CONPES 2804 (1995);
14. CONPES 2924: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. (1997);
15. CONPES 3057: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. (1999);
16. CONPES 3115: Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057. (2001);
17. CONPES 3400: Metas y priorización de recursos para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. (2005);
18. CONPES 3616: Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. (2009);
19. CONPES 3712: Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. (2011);
20. CONPES 3726: Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2012);

21. CONPES 3784: Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. (2013);

22. CONPES 161: Equidad de género para las mujeres. (2013);

23. Corte Constitucional de Colombia (2004). Anexo 5. La política pública de atención a la población desplazada. Descripción y observaciones relevantes para la decisión adoptada por la corte. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04%20anexo%205.htm ;

24. Corte Constitucional (2004). Sentencia T-025/04;

25. Corte Constitucional de Colombia (2008). Auto 092;

26. Corte Constitucional de Colombia (2008). Auto 237;

27. Cruz-Rubio. C. (2012). La Taxonomía del Cambio: Enfoques y Tipologías para la Determinación del Cambio de las Políticas Públicas. *Andamios*, *9* (20), 297 – 321;

28. Cuervo, J. (2014). Introducción. La Indeterminación Conceptual de la Política Pública. Un Problema Normativo y Metodológico en J. Cuervo, *Ensayos Sobre Políticas Públicas II* (pp. 19-33). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia;

29. De las Heras, S. (2009). Una aproximación a las teorías feministas. *Universitas Revista de Filosofía, Derecho y Política, (9), 45-82.* Recuperado de: http://universitas.idhbc.es/n09/09-05.pdf;

30. De Miguel, A. (2011). Los Feminismos a través de la Historia. Capítulo III. Neofeminismos: los años 60 y 70. *Mujeres en Red. El Periódico Feminista,* 21 – 31*;*

31. Departamento Nacional de Planeación. (1994 – 1998). Plan Nacional de Desarrollo El Salto Socia - Ernesto Samper Pizano;

32. Departamento Nacional de Planeación. (1998 – 2002). Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz – Andrés Pastrana Arango;

33. Departamento Nacional de Planeación. (2002 – 2006). Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario – Álvaro Uribe Vélez;

34. Departamento Nacional de Planeación. (2006 – 2010). Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para Todos – Álvaro Uribe Vélez;

35. Departamento Nacional de Planeación. (2010 – 2014). Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos – Juan Manuel Santos Calderón;

36. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998). Documento A/CONF.183/9;

37. Facio, A y Fries, L. (2005). Feminismo, género y patriarcado. *Academia. Revista Sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires. 3 (6), 259-294;*

38. Falcone, R (2012). Género, familia y autoridad. Sociedades patriarcales y comunidades contemporáneas. *Revista Científica de UCES.* Vol. XVI (1). 67-73;

39. Fernández, J (2017). La violencia sexual contra las mujeres y niñas: arma de guerra y tortura. [artículo de un blog]. Recuperado de https://www.amnistia.org/ve/blog/2017/04/1975/violacion-sexual-como-arma-de-guerra;

40. Fontaine, G. (2015) *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos.* Barcelona. España: Anthropos, coedición FLACSO Ecuador;

41. Fontela, M (2008). ¿Qué es el Patriarcado? *Mujeres en Red. El Periódico Feminista,* 1-4;

42. Fundación Ideas para la Paz. (2014). Derechos de las Víctimas. Boletín de Paz No. 35. Negociaciones de Paz;

43. Gallegos, M. (Marzo, 2012). La Identidad de Género: masculino versus femenino. *I Congreso Internacional de Comunicación y Género.* Sevilla, España;

44. Guzmán, V. (2001). La Institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. *Unidad de Mujer y Desarrollo de la CEPAL. (*32), 1 – 40;
45. Guzmán, V y Bonan, C (2008). La Institucionalización del Tema de la Equidad de Género y la Modernización del Estado en América Latina. *Aportes para el Debate.* 103-114;
46. Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 23 (3), 275 – 296;
47. Ley 387 de 1997. Congreso de la República. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997;
48. Ley 1448 de 2011. Congreso de la República. Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011;
49. Ministerio del Interior (s.f). *Enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado.* recuperado de: https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_fin_1.pdf
50. Moser, C. (1998). Planificación de Género. Objetivos y Obstáculos. En E. Largo. (Ed.), *Género en el Estado, Estado del Género* (pp.1-10). Santiago de Chile, Chile: Isis Internacional. Ediciones de las Mujeres;
51. Muller, P. (2000). L'analyse Cognitive des Politiques Publiques : Vers une Sociologie Politique de l'action Publique. *Revenue Française de Science Politique*, 50e année (2),189 – 208 ;
52. Naciones Unidas. *Las Naciones Unidas y la Mujer.* Recuperado de http://www.un.org/es/sections/issues-depth/women/index.html;
53. Naciones Unidas. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.
54. Naciones Unidas. (2001). Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos. La Violencia Contra la Mujer

perpetrada o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado (1997 – 2000). E/CN.4/2001/73

55. Naciones Unidas. (2002). Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos. Misión a Colombia (1° a 7° de noviembre de 2001) E/CN.4/2001/83/Add.3;
56. ONU Mujeres (s.f). Un Poco de Historia. Recuperado de: http://www.unwomen.org/es/csw/brief-history;
57. ONU Mujeres (s.f). Las mujeres y los conflictos armados. Recuperado de: http://beijing20.unwomen.org/es/in-focus/armed-conflict;
58. Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá. Colombia: Universidad Externado de Colombia;
59. Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2011);
60. Presidencia de la República. (2003 – 2006). Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo. Consejería para la Equidad de la Mujer;
61. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2008). Políticas de Igualdad, Equidad y *Gender Mainstreaming* ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? Marco Conceptual. Edición revisada y actualizada. Elaborado por Angelina García Prince para el Proyecto Regional de PNUD "América Latina Genera: Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe". San Salvador;
62. Puleo, A. (2005). Del Feminismo Liberal a la Posmodernidad en De Miguel A y Amorós C, *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización.* Vol. 2 (pp. 35-68). España. Minerva.
63. Resoluciones del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas: i) S/RES/1325 (2000); ii) S/RES/1820 (2008); iii) S/RES/1888 (2009) iv) S/RES/1889 (2009); v) S/RES/1960 (2010); vi) S/RES/2106 (2013); vii) S/RES/2122 (2013);

64. Roth, A. (2007). Análisis de las Políticas Públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política No.3 Universidad Nacional de Colombia*, 39 – 64.;

65. Roth, A. (2010). Las Políticas Públicas y sus Principales Enfoques Analíticos. *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* (pp. 17-56). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia;

66. Roth, A. (2014). Enfoques y Teorías para el Análisis de las Políticas Públicas, cambio de la Acción Pública y Transformaciones del Estado. *Ensayos Sobre Políticas Públicas II* (pp. 29-59), Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia;

67. Ruiz, A. (2013) Ideas Económicas y Unión Monetaria: un análisis del Informe Emerson*. Ekonomiaz.* (82), 108 – 127;

68. Ruta Pacífica de las Mujeres (2013). La Verdad de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado en Colombia. Versión Resumida. Bogotá, Colombia;

69. Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada - SNAIPD. (2005). Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Presidencia de la República. Colombia;

70. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s.f). Orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011;

71. United Nations. Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. (2002). *Gender Mainstreaming an Overview.* Recuperado de: http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf

72. United Nations. 1985. Report of the World Conference to Review and the Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. Recuperado de http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Nairobi/Nairobi%20Full%20Optimized.pdf;

73. Wood, E.J. (2016). La violencia sexual asociada al conflicto y las implicaciones políticas de investigaciones recientes. *Estudios Socio-Jurídicos,* 18(2), 13-46. Doi: dx.doi.org/10.12804/esj18.02.2016.01