

El enfoque de género y la Ley 1448 en Colombia★

Andrea García-Salazar,^{ID} ** Karol Cotes-Cantillo ^{ID}

Observatorio Nacional de Salud, Instituto Nacional de Salud de Colombia, Bogotá, Colombia

Resumen

El conflicto armado colombiano se extiende por todos rincones del país; en esa guerra la violencia de género encontró un lugar fértil. Este artículo analiza el enfoque de género a partir de los lineamientos de la Ley 1448 de 2011, y entrevistas con funcionarios estatales, es un análisis de las narrativas propias de estos y de texto de la norma, así como otras normas concomitantes que no solo reconocen el conflicto armado sino que le otorgan importancia necesaria a las afectaciones particulares a la mujer; sumado a esto se explora la aparición de la presencia estatal y el avance que fue necesario en la política pública en Colombia para el reconocimiento de más de 8.000.000 de víctimas del conflicto armado. Se describe la situación vulnerable de las mujeres en el conflicto armado, que ve la luz en el reconocimiento normativo de las afectaciones particulares a este grupo poblacional. Para concluir se explora la importancia para la construcción de nación del reconocimiento del conflicto armado colombiano en el gobierno de Juan Manuel Santos, así como para la construcción de un camino hacia la paz mediante las políticas de reparación, perdón, verdad y reconciliación.

Palabras clave: conflicto armado colombiano; referenciales; política pública; víctimas.

The gender perspective and the 1448 Colombian law

Abstract

The Colombian armed conflict extends to all corners of the country; in that war, gender violence found a fertile place. This article analyzes the gender perspective based on the guidelines of Law 1448 of 2011, and interviews with state officials, it is an analysis of the narratives of these and the text of the norm, as well as other concomitant norms that not only they recognize the armed conflict but give necessary importance to the particular affectations on woman, added to this the novelty State presence and the advance that was necessary in the public policy in Colombia for the recognition of more than 8,000,000 victims of the armed conflict. It describes the vulnerable situation of women in the armed conflict, which sees the light in the normative recognition of their particular affectations. To conclude, the importance of recognizing the Colombian armed conflict in the construction of a nation is explored, as well as for the construction of a path towards peace through policies of reparation, forgiveness, truth and reconciliation, a context that was built on Juan Manuel Santos government.

Keywords: Armed conflict; referentials; public policy; victims.

A perspectiva de gênero e a Lei 1448 na Colômbia

Resumo

O conflito armado colombiano se estende a todos os cantos do país; nessa guerra, a violência de gênero encontrou um lugar fértil. O texto analisa a abordagem de gênero, que faz parte da Lei de Vítimas e Restituição de Terras, no país que é traçado pela geografia da violência, enquadrado nas diferenças entre urbano-rural, masculino-feminino, centro – periferia... Depois, analisa a chegada da presença do Estado e o significativo avanço das políticas públicas na Colômbia para dar lugar ao reconhecimento de mais de 8.000.000 de vítimas do conflito armado. A situação particular das mulheres no conflito armado é descrita pelo reconhecimento normativo das afetações particulares nesse grupo populacional, incluindo sua saúde mental. As conclusões expressam a importância que tem para a construção de uma nação e que o governo de Juan Manuel Santos reconheceu a existência de um conflito armado, para a construção de um caminho em direção à paz por meio de políticas de perdão, verdade e reconciliação.

Palavras-chave: conflito armado colombiano; referenciais; política pública; vítimas.

Introducción

Esta investigación desarrolla una metodología cualitativa, mediante el análisis de documentos que componen la política pública, esto se realiza en un marco analítico-descriptivo que estudia la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633, 4634, 4635 y 4800 del mismo año, la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento de la Corte Constitucional 092 de 2008, 004, y 005 de 2009 (COLOMBIA, 2004, 2008a, 2008b, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d, 2011e), entre otros documentos técnicos

de política inherentes al accionar de las entidades estatales, que de manera específica aterrizan al orden práctico los postulados de la política.

La herramienta analítica que permite explorar los cambios en el discurso de la política pública que se gestó en respuesta al conflicto armado, así como sus presupuestos discursivos y perspectivas de acción nace del ejercicio descrito por Bruno Jobert como la *función intelectual de la política*, y que desarrollado por Pierre Muller se conoce como los *referenciales* (ROTH DEUBEL, 2010, p. 231-243). El referencial es la representación de aquella realidad social que se quiere intervenir, y es alrededor de dicha idea que quienes realizan y ejecutan la política desarrollan sus acciones. En este análisis se exploran tres referenciales, uno de tipo global que es el de conflicto

* Este estudio cumplió con los requisitos éticos de la Ley de Colombia, enmarcados en la Resolución 8430 de 1993, el Ministerio de Salud, Artículo 11. Clasifica este estudio de investigación como seguro.

** Endereço para correspondência: Observatorio Nacional de Salud. Avenida calle 26, n. 51-20 - Zona 6 CAN. Bogotá – Colômbia, D.C. CEP: 111321. E-mails: agarcia@ins.gov.co, kcotes@ins.gov.co.

Los datos completos de las autoras se pueden encontrar al final del artículo.



armado, y dos referenciales sectoriales que son la víctima y el género, aunque este último opera también como operador de transición.

La nación que se construyó en la violencia

Diversos autores han congeniado en señalar que la década de 1920 es la etapa decisoria para el inicio de una nueva configuración nacional (ECHEVARRÍA; VILLAMIZAR, 2006), con la llegada de la estructura desarrollista e industrial, los esquemas de la política se centraron en un nuevo proceso de desarrollo en el país que terminaría por dividir una nación heterogénea y desigual, erróneamente construida sobre la idea de una sociedad homogénea. Este nuevo modelo reñiría con la concepción tradicional de la propiedad de la tierra, impulsando a bastos poderes económicos a concentrar cada vez más la tenencia en pocos individuos, contexto que gestaría las primeras luchas sociales (CASTILLEJO CUÉLLAR; REYES ALBARRACÍN, 2013; MACHADO CARTAGENA, 2009). La consolidación del poder político guardaría estrecha relación con la lucha por la tenencia de la tierra, y la incipiente lucha agraria, en un primer momento se concentraría alrededor de la figura de Quintín Lame a inicios del siglo XIX, indígena caucano que encontraría coincidencias en su lucha con otras gestadas en Cundinamarca y Córdoba. El objetivo común era la conversión de las dinámicas de tenencia, este movimiento acarrearía masacres de líderes y campesinos dando lugar a la guerra civil. Esta época conocida como de la Violencia, en análisis actuales se aleja del bipartidismo al reconocer que gran parte de sus motivaciones estaban enfocadas en la eliminación de las ideas lideradas por Gaitán señaladas de socialistas que buscaban eliminar la concentración latifundista (GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA [GMH], 2013; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2003).

La distribución de la tierra es el núcleo primario de las desigualdades en una nación heterogénea, con una gran proporción de habitantes en pobreza. La lucha por el control de los recursos es la esencia de la revolución armada, donde los campesinos descontentos con el panorama del terrateniente, inician una lucha ideológica, que parte del descreimiento por un Estado ausente, y la guerra contra unas relaciones de patronazgo centradas en la informalidad laboral y la sobre explotación de la mano de obra (CASTILLEJO CUÉLLAR; REYES ALBARRACÍN, 2013).

En la década de 1950 inicia lo que se considera es la transición de la violencia bipartidista a la subversiva (GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA [GMH], 2013), donde se consolidan los grupos armados al margen de la ley conocidos como guerrillas. En los años que van de 1980 a 1996 aproximadamente, frente a la avanzada de las guerrillas se inicia un periodo de respuesta por parte de autoridades militares y civiles, este escenario sería el propicio para la creación del paramilitarismo, para la época, el narcotráfico y el temor ante la creciente polarización del escenario político transformaron el conflicto armado en Colombia en una guerra entre facciones al margen del Estado (GMH, 2013).

La llegada del Estado ausente

Al examinar la deuda del Estado colombiano con las víctimas, se hace claro que se debe a la falta de respuestas institucionales en la atención a las víctimas, y al olvido explícito que por décadas se expresó en los discursos de gobierno y en las precarias acciones de atención a las víctimas, quienes se vieron obligados a encontrar refugio en organizaciones internacionales y algunas acciones dispersas por parte del Estado. La atención por entonces, se aparejaba a la idea sobre la cual las acciones del conflicto obedecían a acciones “terroristas”, así replicadas por diversos medios de comunicación (CASTILLEJO CUÉLLAR; REYES ALBARRACÍN, 2013), aisladas de lo que se reconoce es un conflicto armado interno, esto impediría que la atención no fuese integral ni armónica.

El desconocimiento del conflicto armado interno pasa por el olvido de las grandes desigualdades que tiene la nación colombiana. En el año 2011 el 34,1% de la población a nivel nacional se encontraba en estado de pobreza, concentrada en su mayoría en el área rural, con un coeficiente de Gini de 54,8, lo que implica una amplia brecha de desigualdad. Estas cifras permiten comprender las causas y el contenido del conflicto armado, por dos razones: la primera es reconocer que el mismo se gesta por la ineficacia del Estado; y lo segundo es que se desarrolla en poblaciones que subsisten en medio del olvido con precario o nulo acceso a la educación, la salud y el trabajo. Acorde a los postulados de Reynal y Querol existe una relación entre desigualdades y conflicto armado, es decir, donde no existan desigualdades la probabilidad de la existencia de conflictos armados internos es nula, y aunque esta posición no legitima la existencia de la guerrilla, sólo pone sobre la mesa la reflexión acerca de las acciones e inacciones de los gobiernos y del Estado.

La doctrina internacional, el conflicto armado interno es definido como la tensión “guerrista” existente entre las fuerzas armadas legítimas del Estado y los grupos armados ilegales que obedecen a un postulado ideológico específico o líder. En el caso colombiano, dicha tensión desencadenó una grave crisis humanitaria que fue reconocida por la Corte Constitucional en el año 2004 con la sentencia T 025, bajo el orden de un “estado de cosas inconstitucional”, y fue corroborada por la comunidad internacional que observaba una persistente amenaza a los derechos humanos de la población civil, en particular de sectores considerados vulnerables (ISAZA DAZA; CAMPOS R., 2005).

Hasta el año 2011 el lenguaje de la política pública había excluido de forma implícita de sus estándares semánticos la categoría “conflicto armado”, lo que en consecuencia dibujaba una realidad signada por acciones terroristas inconexas, desaparecidos por razones personales, y por el mismo camino se comprendían las amenazas y homicidios. Esta estrategia de gobierno, que se expresaría con mayor vehemencia durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/2006-2010) desconocería la realidad colombiana, esquema discursivo replicado en la Ley de justicia y paz la cual, al igual

que el gobierno, “enfrentó duras críticas provenientes de los organismos internacionales de derechos humanos, los cuales manifestaron dudas en torno a los temas de verdad, impunidad y reparación, así como también sobre los asuntos relacionados con el narcotráfico” (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2013, p. 213).

El gobierno de Uribe Vélez buscaría quitarle la etiqueta de humanitario (BORDA GUZMÁN, 2012) al conflicto al situarlo en acciones terroristas, desconocimiento que desencadenó una serie de irrespetos a la vida de los combatientes, a la vida y bienes de los civiles y de las misiones médicas (URREGO-MENDOZA, 2015). El salto que da la Ley 1448 (COLOMBIA, 2011) es la humanización del conflicto, estamento contenido dentro del referencial de conflicto armado, reconocido anteriormente por el Protocolo II de Ginebra, lo que permitiría que el control estatal pase por reforzar la presencia del Estado en aquellas zonas donde los grupos armados ilegales han buscado legitimidad a base del miedo, e implica empezar a cerrar las brechas de desigualdad y procurar que la población acceda a los esquemas básicos de atención y protección de sus derechos.

Para la fecha el Estado era un imaginario del olvido, que en la búsqueda de socavar las consecuencias civiles, políticas y sociales de las acciones violentas de los actores armados (guerrilla, paramilitares y Estado), gesta la ley 1448 (COLOMBIA, 2011). Gran parte de este esfuerzo implica hablar no sólo de victimarios sino también de víctimas, y por ende integrarlas dentro del diseño de la política pública. La construcción de las acciones que competen a la política integra la participación de las víctimas, con mecanismos que reconocen no sólo las afectaciones sino la necesidad del empoderamiento de los individuos (MORENO CAMACHO; DIAZ RICO, 2016).

Empieza la era del reconocimiento de una deuda estatal, bajo una realidad colectiva que se convierte en referencial de política como lo es el conflicto armado colombiano. Por una parte la creación del Sistema Nacional de Atención Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), conmina a todas las entidades del Estado a desarrollar acciones que reparen los derechos de las víctimas, en búsqueda activa por los principios de verdad, justicia y reparación que manifiestan la necesidad integral de la población en materia de educación, salud, empleo, verdad jurídica, entre otros. Esto en conjunto con la creación de una entidad que dirija las acciones generales y cree una estructura de caracterización de la población víctima, dicha entidad es la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Entre las acciones de la política se encuentra indicar cuantos individuos serán sujeto de sus estrategias, para lograr este objetivo es necesario cuantificar el número de víctimas del conflicto armado. Según cifras del Registro Unitario de Víctimas (RUV), a la fecha, existen 8.792.542 víctimas, y el 75% de estos individuos son sujeto de atención por parte del Estado (se excluyen aquellos asesinados, entre otros). Acorde al Índice de Intensidad del Conflicto Armado (IIC) construido por el Observatorio Nacional de Salud, de los 32 departamentos

de Colombia, sólo cinco contaron con baja intensidad del conflicto (INSTITUTO NACIONAL DE SALUD; OBSERVATORIO NACIONAL DE SALUD, 2017), esto da cuenta de la asoladora guerra y barbarie que vivió la población colombiana.

La inclusión de un referencial de conflicto armado, que se creía extinto dentro de las políticas públicas, permite que las víctimas sean reconocidas, y consideradas por sus afectaciones “[...] como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (COLOMBIA, 2011a). Esta nueva visión permite que las víctimas sean interpeladas para la construcción de la política, de manera tal que allí en la cartografía de violencia que ha acompañado sus vidas, puedan gestar espacios de seguridad, retribución y gobernanza, asegurando que el Estado cumpla con su deuda histórica, ahora las víctimas no son actores custodiados por el terror sino sobrevivientes y voceros de su propia vida.

El reconocimiento de las víctimas pasa por la comprensión de la heterogeneidad de la población, por esto que una de las herramientas de mayor difusión dentro del esquema político es el enfoque diferencial que reconoce que las afectaciones recaen de manera heterogénea en la población, y que por lo tanto se requiere de una atención diferencial.

La institucionalidad creada integra en sus acciones la mirada diferencial en los ejes de la ley (restitución, reparación, verdad y justicia) con medidas de especial protección a niños y niñas, adultos mayores, mujeres, comunidades étnicas y población en situación de discapacidad. Específicamente, el enfoque de género dimensiona las afectaciones particulares que sufrieron las mujeres, y lo femenino, desde una postura que alimenta el desarrollo de las estrategias y acciones en política bajo la comprensión de las relaciones sociales que le atribuyen roles específicos a hombres/mujeres y a masculino/femenino (ESTRADA JARAMILLO, 2011).

La violencia que no inauguró el conflicto: restitución de derechos a las mujeres víctimas

En el conflicto armado colombiano las mujeres fueron víctima de hechos violentos de forma particular, al ser compañeras, hijas, madres de asesinados, víctimas de desplazamiento, víctimas de actos de violencia sexual, y con esto llevar el peso de sobrevivir a una violencia que les arrebató su proyecto de vida, obligándolas al exilio en la mayoría de las ocasiones. Muchas de ellas madres forzadas a ser cabeza de hogar, y re victimizadas por un sistema legal que incurría en faltas al deber de protección de sus derechos. Según las cifras del RUV 461.949 mujeres fueron asesinadas, 78.993 víctimas de desaparición forzada, 24.370 sufrieron delitos contra su libertad e integridad sexual (en comparación con la cifra de hombres que es de 2009), 204.396 fueron amenazadas, y 3.808.929 víctimas de desplazamiento. Estas cifras nos permiten dilucidar el panorama de las afectaciones a las mujeres.

El género “[...] hace referencia al significado *social* de la diferencia biológica entre los sexos. Este significado se asocia con la construcción social de esferas de actividad masculinas y femeninas, cuya diferenciación se traduce en asimetrías institucionalizadas entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos y en el poder sobre ellos” (GÓMEZ GÓMEZ, 2002, p. 328, énfasis del autor), lo que en consecuencia limita la vida de los individuos. La Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en el año 1995, incluyó a la proclama sobre los “derechos de la mujer” la categoría *género* con el fin de explicar las desigualdades que devienen de la diferenciación del rol del hombre y el rol de la mujer, esta motivó la integración del enfoque de género en la política de las naciones para superar la desigualdad en empleo, la explotación sexual, la discriminación, y demás prácticas violentas que atacan a la mujer, y en un espectro más amplio a lo femenino (EXPÓSITO, 2011; VALENCIA; PALACIO, 1995). En Colombia, dichas desigualdades han fomentado diversos actos de violencia, discriminación y exclusión de la mujer, por lo que la Política Pública de Equidad de género para las mujeres del año 2012 tiene como objetivo subsanar dicho impacto a la mujer.

En la construcción de la política pública colombiana en general se reconoce el enfoque de género en dos espacios particulares, uno es en las políticas dirigidas específicamente a atender aquellos temas relacionados exclusivamente con las mujeres, a saber son la maternidad, el establecimiento de su poder político, el feminicidio, entre otros; y por otra parte se encuentra el requerimiento de integrar el enfoque de género como una perspectiva de acción, de manera general en toda la política, proceso que se conoce como “transversalización”. Este proceso implica reconocer que todas las acciones humanas se encuentran permeadas por una estructura que de manera dicotómica define y estructura las relaciones entre aquello hombre/ mujer y femenino/masculino, abrogando a cada una características específicas y excluyentes (MOLINARES HASSAN; OROZCO ARCIERI; BERNAL CRESPO, 2015).

La política de víctimas, comprendida por la ley 1448 (COLOMBIA, 2011a), el Decreto 4633 (COLOMBIA, 2011b) y el CONPES 3784 (COLOMBIA, 2013a), realizan lo necesario para llevar a cabo la transversalización de tal manera “[...] que en el diseño e implementación de las políticas, planes y programas sectoriales y territoriales se consideren el efecto diferenciado que tienen las acciones que se realizan y los impactos esperados sobre hombres y mujeres” (COLOMBIA, 2012a, p. 55), este ejercicio debe realizarse a partir de diferentes estrategias que permitan de manera general “[...] garantizar la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia, reparación integral y contribuir al ejercicio de su ciudadanía plena” (COLOMBIA, 2014, p. 38); así como el reconocimiento de afectaciones particulares a las mujeres; y la integración en la política de las acciones que las mujeres realizan en el espacio de lo político, lo comunitario y lo familiar para la reconstrucción del tejido social. De manera general la transversalización

(WILLS OBREGÓN, 2004) es una medida de acción que se encuentra a lo largo de la política de víctimas y sus decretos reglamentarios, mediante un llamado a las entidades del SNARIV para que dentro de sus acciones y estrategias integren el enfoque de género.

El análisis del referencial asociado al enfoque de género presente en la Ley 1448 (COLOMBIA, 2011a) arroja cuatro elementos que lo constituyen. Los elementos constitutivos del referencial son mujer tejedora, mujer étnica, mujer cabeza de familia, mujer víctima, cada uno de estos constituido en función de los roles que la visión colectiva, académica y el tejido social ha dado a la mujer, el encuentro de estos se manifiesta como la interseccionalidad, que constituye una herramienta que comprende la combinación de identidades “[...] teniendo en cuenta sus contextos históricos, sociales, culturales y políticos. Por otro lado, identifica y reconoce las experiencias individuales como únicas ya que son el resultado de la conjunción de las distintas identidades asumidas por un individuo en su cotidianidad” (COLOMBIA, 2017), así permite interconectar diversas categorías e identidades (etnia, nivel socioeconómico, religión, discapacidad, orientación sexual, género, entre otras).

La vulnerabilidad, asociada al referencial de enfoque de género, se expresa bajo el término “mujer víctima”; este elemento representa el mayor peso dentro de la política y se relaciona con la atención y reparación de las dinámicas relacionadas con la violencia de género, como son el feminicidio, la violencia sexual, la violencia de pareja, y en el marco del conflicto armado las acciones que llevaron a cabo actores armados con el fin de fracturar el tejido social. Es el caso de la comisión de delitos de violencia sexual que en conjunto con otros hechos victimizantes buscaban establecer control sobre la población, en palabras de una funcionaria del Centro de Memoria Histórica “[...] si tú revisas como cualquier hecho victimizante encuentras que la violencia sexual estuvo presente, amedrenta, silencia, castiga, genera límites, genera rentas, o sea hace parte del engranaje del conflicto, y si es tan clara esa lógica pues patriarcal, en donde además hay silencio, entonces es como muy propicia” (*extracto entrevista*). El establecimiento de las leyes 1257 de 2008, 1542 de 2012, 1761 de 2015, el CONPES 161 y Plan de Acción Indicativo 2013-2016, y las resoluciones 1888 y 1889 de 2009 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (COLOMBIA, 2008c, 2012b, 2013b, 2015a; ONU, 2009a, 2009b), reconocen el rol de víctima en el que la mujer se encuentra inscrito a causa de las formas de poder que se le circunscriben.

Otro elemento constitutivo del referencial es el de “mujer étnica”, que se reconoce como tal debido a las particularidades que comporta su identidad relacionada con la de un colectivo sea indígena, afrocolombiano, o rom. Este elemento se construye desde las reivindicaciones de las comunidades étnicas, y es considerado importante en función de las afectaciones particulares a las mujeres indígenas a partir de consideraciones de la Corte Constitucional citando a la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos en el Auto 004 de 2009, que hace un llamado para atender la situación crítica de las mujeres indígenas y afrocolombianas puesto que son

[...] víctimas de múltiples formas de discriminación por causa de su raza, etnia y por el hecho de ser mujeres, situación que se agrava dentro del ámbito del conflicto armado. Enfrentan dos estratos de discriminación desde que nacen: el primero por pertenecer a su grupo racial y étnico y el segundo por su sexo. Al estar expuestas históricamente a dos formas de discriminación, son doblemente vulnerables a ser abusadas y victimizadas por los grupos armados en su lucha por controlar recursos y territorios (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, p. xi-xii).

Este elemento constitutivo del referencial contiene el reconocimiento de las diversas expresiones de violencia que soportan las mujeres étnicas. Las modalidades de violencia asociada a estas comunidades se relacionan con la seguridad y existencia de su capital cultural, se establece entonces un vínculo entre la violencia sexual como mecanismo de control a las comunidades en tanto la individualidad repercute en el espacio cultural.

Un componente de vital importancia que se configura en el entramado de la política de atención a víctimas del conflicto armado es el rol de las mujeres como reconstructoras del tejido social, identidad conexas con el rol de cuidado con que se le relaciona, narrado así desde el lineamiento nacional

[...] [las mujeres] aportan al desarrollo del país y debe propenderse por la valoración y el reconocimiento de su contribución a la sociedad. En el ámbito laboral, no sólo participan realizando todo tipo de trabajo remunerado, sino que en sus hogares se encargan del trabajo reproductivo y del cuidado, como madres y como mujeres cuidadoras de otros miembros de su familia e incluso de personas que no hacen parte de su núcleo familiar (COLOMBIA, 2012a).

De igual manera lo destaca el Auto 092 de 2008 al señalar que “Colombia se destaca por las experiencias organizativas de los grupos de mujeres que desean participar e incidir en la agenda pública” (COLOMBIA, 2008a, “III.1.5. Riesgos derivados”, parr. 3), es por esto que en el orden de las acciones del posconflicto, y en procura del reconocimiento de dichas acciones de reconstrucción surge el referencial de la “mujer tejedora o cuidadora”.

Finalmente, “mujer cabeza de familia”, se erige como un elemento conexas a las características de cuidadora, sitúa a la mujer en el lugar de la maternidad y en el espacio del cuidado del hogar. Las acciones de Estado contemplan un modelo de maternidad (GÓMEZ LOPEZ, MURAD; CALDERÓN, 2013) circunscrito al modelo patriarcal de familia, esta postura ubica a la mujer en el rol de cuidado de los hijos, tal es el caso de las mujeres que sobreviven al conflicto armado que son cabeza de familia

“[...] sin presencia de sus padres (solteras, viudas o divorciadas), la situación es aún más delicada, con carga de trabajo importante que puede aumentar después del accidente: cuidan a familiares enfermos, desarrollan actividades para compensar la pérdida del trabajo del compañero/ esposo o para mantener a la familia. [...] Varias

mujeres cuyo marido falleció o adquirió secuelas graves y ya no trabaja más, pasan a ser cabezas de familia y, además de ocuparse de los oficios del hogar y de cuidar a lo/as niño/as, trabajan más que antes o empiezan a trabajar para mantener a la familia (lavado de ropa, servicios domésticos, cocinar para peones)” (GENDER & MINE ACTION, 2013), esta difícil situación se circunscribe al modelo social según el cual la mujer cabeza de familia se hace más vulnerable, considerándola entonces un sujeto pasivo obligado al tríptico de la mujer vulnerable, mujer civil y mujer madre (GÓMEZ LOPEZ; MURAD; CALDERÓN, 2013).

Estas manifestaciones de lo social, inscritas en la ley permiten comprender el panorama de vulnerabilidades a los que se enfrenta la mujer cabeza de familia, así lo dispone la Ley 1448 de 2011 al recalcar en la medida de compensaciones específicamente para la restitución de tierras que exista prelación en la atención a “las madres cabeza de familia y de las mujeres despojadas”. Así mismo se circunscriben las acciones a las madres lactantes que contemplan prioridad en la atención, dicho ejercicio de prelación se encuentra fundamentado en la importancia de la maternidad y del rol de madre conferido a la mujer (COLOMBIA, 2004).

Las rupturas a la composición familiar que ha traído el conflicto armado se manifiestan al indagar acerca de la jefatura femenina, ejercicio que recuerda Merteens al citar a Meertens y Segura, donde al realizar el examen comparativo de los hogares víctima del conflicto se encuentran premisas relacionadas con “[...] la feminización de la pobreza, (que) proceden del análisis de tendencias estructurales a la exclusión económica y social de amplias masas de la población, que en virtud del género actúan selectivamente sobre las mujeres y sus hogares monoparentales” (SEGURA ESCOBAR; MERTEENS, 1997, p. 39). Se hace necesario contemplar el contexto que permite la vulneración a la mujer cabeza de familia, y a la vez examinar las cifras de exclusión del sistema educativo, en donde se encuentra un mayor peso en niñas y adolescentes madres, lo que las lleva a asumir el rol de ama de casa, o se vinculan a actividades económicas informales. También se señala que las mujeres cabeza de familia son víctimas de rechazo y discriminación en el espacio laboral.

Los elementos constitutivos del referencial de enfoque de género inscrito dentro la Ley 1448 de 2011, no son excluyentes, y se han modificado acorde a la dinámica social, por lo que se han gestado una serie de acciones afirmativas entre las que se encuentra la transformación cultural (ONU, 2006a) la cual establece la política para la superación de la situación desigual de las mujeres, de esta labor se estima son responsables la sociedad, junto con el estado a través del posicionamiento del enfoque de género en la educación, y el fortalecimiento de herramientas y procesos que modifiquen las acciones sociales que van en detrimento de las mujeres (COLOMBIA, 2015b; ONU, 2006b), por medio de la modificación de los roles de género impuestos que la sitúan en una situación desigual o vulnerable. Esta dinámica de incorporación social y normativa permite dilucidar el camino para

la construcción de una nación colombiana que integre en sus principios el respeto por los derechos de humanos, y la deuda histórica que tiene con las mujeres.

Conclusiones

El conflicto armado en Colombia no sólo ha sido de larga duración, también ha adquirido diferentes matices que se han visto reflejados en las acciones de política pública; algunos gobiernos buscaron responder a la situación según su forma de entender las causas de la problemática situación que en varias ocasiones dejó de lado lo propuesto por las víctimas. La Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 (COLOMBIA, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d) son el resultado de la lucha constante de las víctimas y de los grupos diferenciales, al igual que de los reconocimientos por parte de la Corte Constitucional y organizaciones internacionales de derechos humanos, con el fin que se comprenda claramente que el conflicto afectó de manera diferencial a ciertos grupos poblacionales, como los étnicos y las mujeres; por otro lado, que la respuesta estatal sea acorde a estas afectaciones particulares y sus propias realidades sociales, políticas, económicas y culturales.

Es claro que la política de género continúa vinculando a la mujer a los espacios tradicionales (la maternidad, el cuidado, la violencia sexual), esto se debe en parte a que la labor de la política es la resolución de las problemáticas sociales, y también que se gestan en un contexto social particular descrito por varios autores como el del patriarcado y la heteronormatividad (GUZMAN RODRÍGUEZ; PRIETO DÁVILA, 2013). Este contexto ha permitido que la mujer colombiana sea víctima de múltiples tipos de violencia que se desarrollan en los ámbitos público, privado y de manera extensiva en el conflicto armado, en donde las violencias no difieren de aquellas cotidianas para las mujeres (VALENCIA; PALACIO, 1995) como son la violencia sexual, violencia física y psicológica, sumado al desplazamiento forzado, la tortura, las minas antipersonales, entre otras. Por lo que es necesario que se modifiquen los roles impuestos a la mujer, al rol de lo femenino y los espacios discursivos que ocupa.

El posicionamiento de las formas discursivas dominantes, que sitúan a la mujer en el rol de madre, hija, cuidadora, entre otros, ha sido señalado por la Corte Constitucional (COLOMBIA, 2004) como uno de los problemas a solucionar, en tanto estos roles devienen de la mirada familista que fomenta la sujeción de la mujer a determinados roles, coartando su desarrollo en otros espacios sociales. De manera más amplia el panorama ha dejado de lado las identidades de género que no caben dentro del binarismo hombre/ mujer generando, entre muchas formas de violencia, discriminación y olvido a los derechos de la comunidad LGTBI (GMH, 2013).

Alcanzar la paz es una construcción social que debe relacionar todos los espectros de la vida nacional, colectiva e individual, es por esto que la directriz a nivel nacional señala que el enfoque debe ser implementado por

entidades estatales a nivel territorial, y por esto se hace necesario que se capacite de manera adecuada a los individuos que finalmente son quienes ejecutan la política.

Información sobre las autoras:

Andrea García-Salazar

 <https://orcid.org/0000-0001-7261-0762>

Antropóloga, egresada de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Investigador del Observatorio Nacional de Salud del Instituto Nacional de Salud de Colombia.

Karol Cotes-Cantillo

 <https://orcid.org/0000-0002-9389-0676>

Máster en Salud Pública por la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Observatorio Nacional de Salud del Instituto Nacional de Salud de Colombia.

Contribuciones de las autoras

Las autoras dieron su aporte en partes específicas del proceso de diseño, elaboración y revisión del documento, el cual ha sido aprobado por estas para su publicación

Cómo citar este artículo:

ABNT

GARCÍA-SALAZAR, Andrea; COTES-CANTILLO, Karol. El enfoque de género y la Ley 1448 en Colombia. *Fractal: Revista de Psicología - Dossiê Psicologia e epistemologias contra-hegemônicas*, Niterói, v. 31, n. esp., p. 228-235, set. 2019. https://doi.org/10.22409/1984-0292/v31i_esp/29024

APA

García-Salazar, A., & Cotes-Cantillo, K. (2019, set.). El enfoque de género y la Ley 1448 en Colombia. *Fractal: Revista de Psicología - Dossiê Psicologia e epistemologias contra-hegemônicas*, 31(esp.), 228-235. doi: https://doi.org/10.22409/1984-0292/v31i_esp/29024

Referencias

BORDA GUZMÁN, Sandra. La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de Derechos Humanos: de la negociación a la contención estratégica. *Análisis Político*, v. 25, n. 75, p. 111-137, mayo 2012. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43509/44798>. Acceso: 22 jul. 2018.

CASTILLEJO CUÉLLAR, Alejandro, REYES ALBARRACÍN, Fredy Leonardo (Ed). *Violencia, Memoria y Sociedad: debates y agendas en la Colombia actual*. Bogotá: Grupo de Memoria, Universidad Santo Tomás, 2013.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. *Justicia y paz: Los silencios y los olvidos de la verdad*. Bogotá: CNMH, 2013. Disponible en: http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/silencios_justicia.pdf. Acceso: 15 sept. 2016.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. 2006. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/Informe%20Mujeres%20Colombia%202006%20Espanol.pdf>. Acceso em: 12 maio 2015.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Auto 004/09*. 2009. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6981.pdf>. Acceso: 12 maio 2015.

- COLOMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025/04, 2004*. 2004. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acceso: 27 jul. 2018.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. *Auto 092 de 2008*. 2008a. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>. Acceso: 25 jul. 2018.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. *Auto 248 de 2008*. 2008b. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2008/A248-08.htm>. Acceso: 26 jul. 2018.
- COLOMBIA. Presidencia de la República. Congreso Nacional. *Ley 1257 de 2008*. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. 2008c. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1676263>. Acceso: 5 agosto 2018.
- COLOMBIA. Presidencia de la República. Congreso Nacional. *Ley N° 1448 (2011)*. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y (Decretos Reglamentarios). 2011a. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html. Acceso: 27 jul 2018.
- COLOMBIA. Ministerio del Interior. *Decreto-Ley 4633 de 2011*. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. 2011b. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4633_2011.html. Acceso: 22 jun. 2018.
- COLOMBIA. Ministerio del Interior. *Decreto 4634 de 2011*. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. 2011c. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4634_2011.html. Acceso: 23 jun. 2018.
- COLOMBIA. Ministerio del Interior. *Decreto-Ley 4635 de 2011*. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. 2011d. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4635_2011.htm. Acceso: 24 jun. 2018.
- COLOMBIA. Ministerio de Justicia y del Derecho. *Decreto 4800 de 2011*. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. 2011e. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4800_2011.htm. Acceso: 25 jun. 2018.
- COLOMBIA. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. 2012a. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>. Acceso: 27 jul. 2018.
- COLOMBIA. Presidencia de la República. Congreso Nacional. *Ley 1542 de 2012*. Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. 2012b. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1542_2012.html. Acceso: 5 agosto 2018.
- COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social. *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. 2013a. Disponible en: <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-3784-Mujeres-victima-conflicto-armado.pdf>. Acceso: 23 jul. 2018.
- COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social. *CONPES 161*. Equidad de género para las mujeres. 2013b. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>. Acceso: 9 agosto 2018.
- COLOMBIA. Defensoría del Pueblo. *El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural: estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá*. 2014. Disponible en: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2014/09/libro-defensoria>. Acceso: 12 agosto 2018.
- COLOMBIA. Presidencia de la República. Congreso Nacional. *Ley 1761 de 2015*. Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely). 2015a. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019921>. Acceso: 6 agosto 2018.
- COLOMBIA. Defensoría del Pueblo. *Voces ignoradas: la situación de personas con orientación sexual e identidad de género diversas en el conflicto armado colombiano*. 2015b. Disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-voces-2015.pdf>. Acceso: 23 agosto 2018.
- COLOMBIA. Ministerio de Salud y Protección Social. *Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado – PAPSIVI*. Documento Marco. 2017. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Documento-Marco-papsivi-2017.pdf>. Acceso: 4 agosto 2018.
- ISAZA DAZA, José Fernando; CAMPOS R., Diógenes. Modelos dinámicos de guerra: el conflicto colombiano. *Revista de La Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, v. 29, n. 110, p. 133-148, 2005.
- ECHEVARRÍA, Juan José; VILLAMIZAR, Mauricio. El proceso colombiano de desindustrialización. *Borradores de Economía* (Banco de la República de Colombia), n. 361, p. 1-62, 2006. Disponible en: http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5379/be_361.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acceso: 2 agosto 2018.
- ESTRADA JARAMILLO, Lina Marcela. Políticas Públicas de Género. *Diálogos de Derecho y Política*, Medellín, año 2, n. 6, p. 43-62, enero/abr. 2011. Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/9958>. Acceso: 23 agosto 2018.
- EXPÓSITO, Francisca. Violencia de género. *Mente y Cerebro*, n. 48, p. 20-25, 2011. Disponible en: <https://www.uv.mx/cendhiu/files/2013/08/Articulo-Violencia-de-genero.pdf>. Acceso: 4 agosto 2017.
- GENDER & MINE ACTION. *Afectación por las minas antipersonal y los restos explosivos de guerra sobre las mujeres víctimas en Colombia*. 2013. Disponible en: http://www.gmap.ch/fileadmin/GMAP_Articles_and_Papers/Impact_of_mines_on_women_in_Colombia.pdf. Acceso: 2 ago. 2018.
- GÓMEZ GÓMEZ, Elsa. Género, equidad y acceso a los servicios de salud: una aproximación empírica. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Washington, v. 11, n. 5-6, p. 327-334, 2002. <https://doi.org/10.1590/s1020-49892002000500008>.
- GÓMEZ LÓPEZ, Claudia; MURAD, Rocio; CALDERÓN,

- Maria Cristina. *Historias de violencia, roles, prácticas y discursos legitimadores: violencia contra las mujeres en Colombia 2000-2010*. 2013. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INV/7%20-%20VIOLENCIA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES%20EN%20COLOMBIA.pdf>. Acceso em: 13 nov. 2015.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA. *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>. Acceso: 13 sept. 2016.
- GUZMÁN RODRÍGUEZ, Diana Esther.; PRIETO DÁVILA, Sylvia. *Acceso a la justicia: mujeres, conflicto armado y justicia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2013. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_364.pdf. Acceso: 12 agosto 2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD; OBSERVATORIO NACIONAL DE SALUD. Consecuencias del conflicto armado en la salud en Colombia. *Informe Técnico ONS*, Bogotá, n. 9, p. 1-340, 2017. Disponible en: <https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/9%20Consecuencias%20del%20Conflicto%20Armado%20en%20la%20Salud%20en%20Colombia.pdf>. Acceso: 27 jul. 2018.
- MACHADO CARTAGENA, Absalón. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009. Disponible en: <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/Politica-de-Tierras-en-Colombia.pdf>. Acceso: 12 jan. 2017.
- MORENO CAMACHO, Manuel Alejandro; DIAZ RICO, María Elena. Posturas en la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado en Colombia. *El Ágora U.S.B.*, Medellín, v. 16, n. 1, p. 198-213, enero 2016. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312016000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=es. Acceso: 24 jul. 2018.
- MOLINARES HASSAN, Viridiana; OROZCO ARCIERI, Carlos Andrés; BERNAL CRESPO, Julia Sandra. Identidades suspendidas por el silencio, la opacidad, la vergüenza y los tabúes: narrativas sobre violencia sexual en la guerra irregular en el Caribe colombiano. *Revista de Derecho*, Barranquilla, n. 43, p. 158-196, jan. 2015. <http://dx.doi.org/10.14482/dere.43.7476>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Poner fin a la violencia contra la mujer: de las palabras a los hechos*. 2006a. Disponible en: https://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf. Acceso: 20 agosto 2018.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Fondo de Población de las Naciones Unidas. *Igualdad y equidad de género: aproximación teórico-conceptual*. 2006b. Disponible en: http://safmun.weebly.com/uploads/4/0/3/9/40392359/herramientas_de_trabajo_en_genero_unfpa.pdf. Acceso: 22 agosto 2018.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. *Resolución 1888 (2009)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6195ª sesión, celebrada el 30 de septiembre de 2009. 2009a. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/RES/1888%20%282009%29>. Acceso: 10 agosto 2018.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. *Resolución 1889 (2009)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6196ª sesión, celebrada el 5 de octubre de 2009. 2009b. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1889%20\(2009\)](https://undocs.org/es/S/RES/1889%20(2009)). Acceso: 10 agosto 2018.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *El Conflicto, Callejón Con Salida*. Bogotá: [s.n.], 2003. Disponible em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia_2003_sp.pdf. Acceso: 22 sept. 2016.
- ROTH DEUBEL, André-Noël (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- SEGURA ESCOBAR, Nora; MERTEENS, Donny. Desarraigo, género y desplazamiento interno en Colombia. *Revista Nueva Sociedad*, Bogotá, n 148, p 30-43, marzo/abr. 1997. Disponible en: https://nuso.org/media/articles/downloads/2576_1.pdf. Acceso: 8 agosto 2018.
- URREGO-MENDOZA, Diana Zulima. Conflicto armado en Colombia y misión médica: narrativas médicas como memorias de supervivencia. *Revista de la Facultad de Medicina*, Bogotá, v. 63, n. 3, p. 377-388, 2015. <http://dx.doi.org/10.15446/revfacmed.v63n3.45209>
- VALENCIA, Ana Judith; PALACIO, María Cristina. *Nuevos escenarios de la violencia contra la mujer*. Manizales: Universidad de Manizales, 1995.
- WILLS OBREGÓN, María Emma. *Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000) ¿Inclusión sin representación?* 2004. 324 h. Tesis (Doctorado en Filosofía)-La Universidad de Texas en Austin, Austin, 2004.