

**Directriz de Enfoque Diferencial
para el goce efectivo de derechos de las
personas mayores en situación de
desplazamiento forzado en Colombia**



Cartilla



Libertad y Orden

Ministerio de la Protección Social
República de Colombia



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados



**Directriz de Enfoque Diferencial
para el goce efectivo de derechos
de las **personas mayores**
en situación de **desplazamiento
forzado en Colombia****



Ministerio de la Protección Social
República de Colombia



Fotografía
ACNUR/ Abondano Sebastián
ACNUR/ Boris Heger

Primera edición Enero de 2011

ISBN

978-958-8361-98-7

Corrección de estilo, diseño e impresión
CMS Communication & Marketing Solutions



MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA
Ministro de la Protección Social

JAVIER HUMBERTO GAMBOA BENAVIDES
Viceministro Técnico

BEATRIZ LONDOÑO SOTO
Viceministra de Salud y Bienestar

RICARDO ANDRÉS ECHEVERRI LÓPEZ
Viceministro de Relaciones Laborales

GERARDO BURGOS BERNAL
Secretario General

SUSANNA HELFER VOGEL
Directora General de Promoción Social



THÉRÈSE MOREL
Representante del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas
para los Refugiados en Colombia

SASKIA LOOCHKARTT
Oficial Servicios Comunitarios ACNUR

EQUIPO TÉCNICO
AMANDA VALDÉS SOLER
Coordinadora Grupo Ciclo de Vida

MARÍA ELENA MORA GONZÁLEZ
Consultora MPS - ACNUR

“Este documento se realizó con el apoyo de ACNUR. Los comentarios expresados no corresponden ni representan necesariamente las opiniones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”

Agradecimientos

El Ministerio de la Protección Social y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, agradecen a todas las personas y entidades, tanto públicas como privadas, su participación activa en la producción, validación y elaboración final de esta directriz.

En especial a las personas mayores en situación de desplazamiento y a sus familias que con generosidad y confianza compartieron sus experiencias, vivencias y aportes a la estructuración de los riesgos, vacíos y acciones incorporados en este documento

A HelpAge International por su especial acompañamiento y aporte financiero al trabajo de campo y validación.

Y de antemano a todos aquellos que reconociendo el valor de este documento lo hagan suyo y transformen la situación de los mayores víctimas de la violencia en Colombia.



Contenido

Presentación	11
Introducción	13
Capítulo 1. Enfoque de la Directriz	15
1. Envejecimiento y vejez	16
2. El enfoque de derechos y diferencial por ciclo de vida, género y diversidad	18
Capítulo 2. Caracterización de las personas mayores en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección	21
Capítulo 3. Estructura de la Directriz	27
1 Contexto de política pública	28
2 Marco general de la Directriz	31
2.1 Principios	31
2.2 Propósitos marco	33
2.3 Objetivos	33
2.3.1 Objetivo general	33
2.3.2 Objetivos específicos	33
2.4 Campos de acción	34
2.5 Contenido de acciones afirmativas y diferenciales para las personas mayores en situación de desplazamiento	35
2.5.1 Acciones transversales	35
2.5.2 Acciones según componente de política pública	40

La Directriz de Enfoque Diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento forzado es un esfuerzo conjunto del Ministerio de la Protección Social (MPS) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia (ACNUR), orientado a la incorporación efectiva del enfoque diferencial por ciclo de vida, género y diversidad desde una perspectiva de garantía de derechos.

El Ministerio de la Protección Social a través de la Dirección General de Promoción Social entrega al país esta Directriz, como un avance significativo en la visibilización y protección de este especial grupo de sujetos.

Incorporar el enfoque diferencial a la atención integral de la población desplazada, se concibe como el camino para reconocer a los sujetos, de acuerdo con sus particularidades y características propias, y establecer los modos efectivos de garantizar un ejercicio real de sus derechos.

La Directriz se estructura como un instrumento que permite concretar una apuesta institucional de acciones afirmativas por las personas mayores en riesgo o situación de desplazamiento forzado en Colombia, en el contexto de múltiples políticas públicas de orden general relacionadas con la protección social y en particular de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.

La elaboración de esta Directriz ha contado con la participación de múltiples entidades del orden internacional, nacional y local. Se soporta de forma especial en la escucha activa de las personas mayores en situación de desplazamiento en diferentes lugares de la geografía colombiana, incluyendo hombres y mujeres; pueblos y comunidades indígenas y afro colombianas y personas mayores con discapacidad.

Con el fin de facilitar la utilización institucional y comunitaria de la Directriz, se ha elaborado de forma paralela esta cartilla que presenta de manera resumida los principales aspectos desarrollados, los cuales pueden ser ampliados con el documento completo.



MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA
Ministro de la Protección Social



Introducción

El enfoque diferencial se reconoce no sólo en la descripción de lo que las personas sienten, viven, piensan, de la situación de los sujetos, sus familias y sus comunidades en el contexto del desplazamiento forzado, sino también en la identificación de los riesgos y vacíos de protección existentes, no superados; en la especificación de las acciones requeridas para su adecuado abordaje y para garantizar los derechos ampliamente vulnerados de las personas en situación de desplazamiento.

Como su nombre lo indica, la Directriz ofrece lineamientos técnicos, jurídicos y metodológicos para la organización y operación de las acciones que garanticen un goce efectivo de los derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento, en todas los componentes y dinámicas que establece la política pública actual.

De acuerdo con esto plantea un conjunto de acciones y orientaciones de operación que permitan optimizar la efectividad de la actuación del Estado, en la protección y garantía de los derechos humanos.

La cartilla incluye los aspectos centrales del enfoque conceptual que sustenta el abordaje de las personas mayores en Colombia, y de manera especial el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en los sujetos víctimas del mismo, en este momento de su ciclo de vida; algunas características que dan cuenta de su situación y vulnerabilidad; y se centra especialmente en el contenido de la Directriz, su abordaje diferencial complementado a partir de un análisis detallado de los derechos de las personas mayores, los riesgos de protección a los que se ven sometidos, los vacíos que con esta identificación de riesgos se evidencian en la política pública y el conjunto de acciones afirmativas que se proponen para avanzar significativamente en la materialización del goce efectivo de derechos de las personas mayores.

Para la organización de esta Directriz se acogió la estructura de componentes de política pública de atención al desplazamiento forzado, incluyendo desarrollos de actuación en prevención, protección, atención integral y algunas aproximaciones a un abordaje diferencial en materia de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.



Enfoque de la Directriz

Abordar un enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento requiere de un marco conceptual y contextual, sustentados en la precisión del contenido de derechos y los compromisos de protección que tiene el Estado de orden nacional e internacional.

Las personas mayores han aumentado en número y proporción demográfica en el país, la mayoría se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, con situaciones adicionales que las convierten en víctimas de delitos como el desplazamiento forzado.

En este sentido, la Directriz parte de reconocer que:

- Las personas mayores son sujetos titulares de derechos, de especial protección constitucional (en particular cuando son víctimas del desplazamiento forzado), y son para el caso de esta Directriz, el centro y la razón de ser de la actuación estatal.
- Existen avances internacionales y nacionales que dan cuenta de una comprensión amplia y compleja de lo que significan el envejecimiento poblacional y la vejez, como categorías centrales del abordaje integral de las personas mayores y de los desarrollos de política pública.
- El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno que se ha mantenido por más de una década, generando impactos desproporcionados en la población víctima del mismo, siendo las personas mayores uno de los grupos más invisibles y vulnerables por sus condiciones individuales y colectivas específicas.
- Se cuenta con un marco de constitucionalidad que exige al Estado la definición e implementación de un conjunto de medidas que garanticen el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos, con un enfoque diferencial de ciclo de vida, género, diversidad, en relación con territorios igualmente diversos.
- Si bien el país ha avanzado en la definición normativa y de instrumentos de política que dan cuenta de algunas de las principales situaciones de las personas mayores, no se tienen instrumentos específicos que orienten medidas efectivas de prevención, protección, atención integral y reparación, de las personas mayores en riesgo o en situación de desplazamiento, sustentadas en una aplicación de acciones afirmativas concretas con enfoque diferencial.
- Se hace necesario brindar herramientas que transformen la institucionalidad responsable de la atención de las personas mayores en riesgo o situación de desplazamiento y corresponsablemente contar con una sociedad y con unos sujetos activos en estos procesos, con capacidad real de exigibilidad de derechos y participación efectiva.

Así, este primer capítulo brinda elementos de comprensión de lo que son el envejecimiento y la vejez, el enfoque de derechos, y el enfoque diferencial en el contexto del desplazamiento forzado.

1. Envejecimiento y vejez

Los conceptos de envejecimiento y vejez se han expresado de formas diversas a través del tiempo dadas construcciones histórico sociales y culturales específicas. En la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez (PNEV) de Colombia se reconoce que *“la manera como envejecemos y la calidad de nuestras vidas en la vejez se relaciona con los recursos intelectuales, sociales, biológicos y materiales acumulados durante el ciclo vital”*.¹

De aquí se desprenden varios aspectos que se deben tener en cuenta en la definición conceptual:

- El envejecimiento es un proceso.
- La vejez es parte del ciclo de vida.
- Tanto el envejecimiento como la vejez son diferenciales para cada persona, para el colectivo y para cada región o país.
- El proceso de envejecimiento está determinado por factores individuales, económicos, productivos, sociales, políticos y culturales.
- La vejez es el resultado del proceso de envejecimiento y es el resultado de la materialización de los riesgos sociales y económicos.
- El Estado, la sociedad y la familia son corresponsables de la forma como se envejece y de la calidad de vida en la vejez.
- En materia de población se reconoce que además del crecimiento exponencial, el envejecimiento poblacional es un proceso demográfico de amplias repercusiones sociales, económicas y políticas en los países.

Con estos elementos de partida, la Directriz de enfoque diferencial se sustenta en algunos referentes conceptuales que resaltan lo siguiente:

- El envejecimiento demográfico se define como el aumento progresivo de la proporción de las personas de sesenta años y más con respecto a la población total, lo que resulta de una gradual transformación de la estructura por edad y sexo.
- El envejecimiento, además, es un proceso colectivo resultante de variaciones en disminución de la mortalidad, disminución de la fecundidad y modificaciones positivas o negativas por migración en la estructura poblacional, todos sustentados en mejoras en la calidad de vida.
- El proceso de envejecimiento de la población no se constituye en una

¹ Zapata, Hernán. Adulto mayor, participación e identidad. P 4.

- ventaja o una dificultad por sí mismo, todo depende de cómo se asuma.
- Asumir el envejecimiento poblacional en un país implica establecer un nivel de vida digno para las personas mayores, consolidar su autonomía y participación activa, implementar políticas públicas sostenibles, transformar y adecuar la institucionalidad de acuerdo con las necesidades crecientes de grupos poblacionales más viejos y fortalecer procesos sociales de integración de las personas mayores con sus familias, comunidades, colectivos, convirtiéndose en sujetos activos de su desarrollo y el de sus entornos.
 - Las personas mayores requieren respuestas sociales específicas acordes con un contexto que es cambiante, y exigen un explícito reconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestas, las cuales se agravan en la medida en que se invisibiliza esta transformación demográfica y se considera aplazable, dadas otras prioridades.
 - Del envejecimiento poblacional se puede deducir que la situación de las personas mayores, en general, y como víctimas del desplazamiento forzado, subyace a unas dinámicas macro que obligan a reconocimientos generacionales diferenciales en el momento de definir las acciones de política pública.
 - Las inequidades sociales son profundas y se agravan en la vejez porque no se logran acumulados suficientes para garantizar condiciones de vida digna para la mayoría de los viejos. Las condiciones precarias en las que se da el envejecimiento individual de muchos hombres y mujeres son una base crítica fuertemente impactada por situaciones como el desplazamiento forzado, colocando a las personas mayores en extrema vulnerabilidad y ante una grave transgresión de sus derechos.
 - La vejez positiva asume que éste es un período de capitalización y despliegue de las capacidades productivas y saberes adquiridos durante toda la vida y no una etapa de exclusión social, económica y afectiva, pues estas consideraciones potencian los riesgos individuales y colectivos y tienen efectos sobre la calidad de vida, el aumento de la pobreza y la carga económica. Así mismo y ante una mayor proporción de población de personas mayores, los patrones sociales, comportamentales, psicológicos, económicos, culturales y de género se modifican².

2 Ministerio de la Protección Social. Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. 2007.



2. El enfoque de derechos y diferencial por ciclo de vida, género y diversidad

Cuando se exploran los derechos es necesario reconocer las obligaciones que los materializan, los titulares de su goce, los responsables de su garantía, organizando un solo conjunto de acciones relacionadas con los compromisos emanados de los instrumentos internacionales y del orden jurídico constitucional nacional. Para efectos de esta Directriz el enfoque de derechos y el enfoque diferencial se sustentan en los mandatos de orden general, aplicables a todos los seres humanos y en aquellos pronunciamientos y aplicaciones que se refieren de forma específica a las personas mayores.

El desarrollar una Directriz para las personas mayores en situación de desplazamiento, asume por sí misma un reconocimiento diferencial sensible al ciclo vital y a la dinámica generacional existente en el país a partir de un envejecimiento poblacional y de las formas específicas en que los sujetos viven su vejez.

En tanto el envejecimiento y la vejez están determinados por las condiciones de calidad de vida y los acumulados biopsicosociales a través del ciclo vital, es necesario reconocer que la política pública debe incorporar en la problemática planteada y las acciones propuestas, un enfoque diferencial centrado en:

- **Garantía de los derechos de las personas mayores y sus necesidades integrales determinadas por género, etnia, diversidad y vulnerabilidad.**
- **Visibilización de las condiciones de vida diferenciales de las personas mayores, en especial las que se encuentran en extrema vulnerabilidad y vulneración de derechos (personas mayores en situación de desplazamiento).**
- **Visibilización de las brechas de equidad que sufren las personas mayores en Colombia.**
- **Reconocimiento, garantía y respuestas integrales adecuadas a los derechos de las personas mayores y sus diferenciales adicionales de género, etnia, diversidad y vulnerabilidad (subdiferenciales).**
- **Fortalecimiento de la institucionalidad en capacidades organizacionales y programáticas para brindar una atención diferencial a las personas mayores, de acuerdo con sus dinámicas individuales, familiares y colectivas.**

El enfoque diferencial en personas mayores en situación de desplazamiento permite visibilizar sus condiciones específicas, sus riesgos y vulnerabilidades, lo que los hace distintos a los demás sujetos que están también en situación de desplazamiento. Supone de igual forma que las personas mayores, además

de tener características propias por ciclo vital, también tienen diferenciales por género, por diversidad étnica o por condiciones como la discapacidad. Hacen parte de la Directriz, las mujeres y hombres mayores, las mujeres y hombres mayores indígenas, afrocolombianos, gitanos -entre otros-, las mujeres y hombres mayores con discapacidad.

Las personas mayores colombianas en situación de desplazamiento forzado son unas de las víctimas que presentan mayores riesgos y vulnerabilidades en el conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país. Al lado de los menores de 18 años constituyen los grupos poblacionales declarados dependientes, demográfica y socioeconómicamente. Tienen limitada su capacidad de resistir esta situación de desplazamiento y entran a esta nueva condición con circunstancias individuales y colectivas que no permiten reorganizar fácilmente un proyecto de vida nuevo, dado que, sólo desde la edad, su tiempo de reconstrucción vital es limitado.

Se reconoce en el proceso de envejecimiento, que éste se encuentra determinado no sólo por las condiciones de vida que se viven en los colectivos, sino también, por los modos particulares de vivir; así, cada persona mayor de sesenta años trae consigo unas condiciones vitales que caracterizan su vejez, las cuales se ven sobre exigidas por lo que se deriva de la situación de desplazamiento forzado y generan vulneraciones agregadas graves en este momento de la vida, dado que los despoja de todo lo que ha sido construido sin reconocerlos de manera específica en el grupo general de la población desplazada.

Garantizar los derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento pasa por la organización de un conjunto de acciones estatales para hacer frente a las consecuencias sociales, culturales, familiares y económicas que esta situación les genera.

El enfoque diferencial para las personas mayores en situación de desplazamiento permite establecer las respuestas estatales efectivas que materializan los derechos y permiten su goce efectivo, de acuerdo con las necesidades específicas de este momento vital. En términos de garantía de derechos es el método más eficaz para visibilizar, abordar y evaluar las medidas adoptadas y sus impactos concretos en las condiciones de vida de los sujetos de especial protección constitucional.³

3 “Pueden identificarse al menos cuatro aproximaciones distintas al enfoque diferencial, no necesariamente explícitas, ni excluyentes, cuya desarticulación da cuenta de la importancia de un lenguaje común que guíe la acción institucional: i) método de reconocimiento de las características de la población; ii) acción afirmativa a grupos vulnerables preestablecidos; iii) acceso preferencial a programas para la protección de la familia; y iv) enfoque poblacional”. ACNUR. Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. 2004 – 2007.

Sin enfoque diferencial las personas mayores constituyen un grupo social al cual se le vulneran sus derechos humanos y no se visibilizan, asumiendo que las acciones de orden general, les resuelven sus necesidades, controlan sus riesgos y garantizan su protección y calidad de vida. El ACNUR plantea la perspectiva diferencial *“como un enfoque de derechos. Es decir, como un instrumento para la realización de los derechos de la población desplazada, que atiende diferencialmente las necesidades de la población según género, edad y diversidad, y que busca garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación.”*⁴

El enfoque diferencial requiere, como ya se ha expresado, una coherencia que va desde el diseño de la política pública hasta sus mecanismos de seguimiento y evaluación. Actuar con enfoque diferencial obliga a una institucionalidad transformada en la comprensión del mismo y en un reordenamiento organizacional que permita ser efectivo desde lo distinto; no es suficiente definir un programa, establecer estrategias; se requieren modificaciones de fondo, permeadas todas por el enfoque que se asume.

Los diferenciales por ciclo de vida, género y diversidad, al igual que los derechos, se manifiestan integradamente en sujetos concretos, en territorios diversos; no por ser persona mayor, se deja de ser mujer o indígena. Esto genera un reto permanente al enfoque diferencial, de generar una amalgama que visualice integralmente lo distinto y armonice los desarrollos desiguales con los que se cuenta.

Un enfoque poblacional diferencial se refiere de igual manera, a la permanente interacción población – territorio; a la autodeterminación que existe entre ellos y a los contextos sociales, económicos, culturales y ambientales que se construyen dinámica y permanentemente a partir de estas interacciones. Lo diferencial no es una sumatoria de casillas que vuelven y fragmentan a los sujetos, debe garantizar *“una aproximación integral a los impactos diferenciales del desplazamiento”*.⁵

4 *Ibidem*

5 *Ibidem*.

Caracterización de las personas mayores en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección

Abordar la situación particular de las personas mayores de 60 años en Colombia víctimas del desplazamiento forzado, pasa por conocer de forma sucinta la magnitud y la dinámica del envejecimiento en el país. La caracterización que se presenta parte de resaltar algunas de las condiciones generales de la población mayor de 60 años, las cuales se agravan en situaciones de riesgo y de desplazamiento forzado.

La información específica en relación con los mayores desplazados es muy limitada, siendo una de las principales barreras para hacer efectivo el enfoque diferencial en la política pública. Caracterizar a las personas mayores en situación de desplazamiento se convierte en una de las acciones más relevantes para garantizar una visibilización de sus condiciones y de las particularidades que se exigen a la política pública orientada a su atención y protección.

Con respecto a las personas mayores en Colombia se encuentra que:

- Las principales causas del envejecimiento poblacional en Colombia son el aumento de la esperanza de vida, el aumento de la edad media de la población, la disminución de la mortalidad debido al control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, los adelantos científicos y tecnológicos en medicina que han logrado controlar otras enfermedades y evitar la muerte, el descenso de las tasas de la fecundidad, la atenuación del ritmo de incremento de la población y los procesos de migración de los más jóvenes.
- El aumento progresivo de la población colombiana, especialmente el grupo de los adultos mayores, representa un desafío para las políticas y los recursos en lo concerniente al desarrollo, la calidad de vida, el cumplimiento de los derechos y la inclusión social.
- En la distribución por sexo se evidencia en todos los quinquenios el predominio femenino, incrementándose a medida que aumenta la edad.
- Colombia es un país pluriétnico. Según el Censo de 2005 en la población mayor de 60 años se observa un 7% de población indígena, un 8% de Rom y Raizal, un 10% de palenqueros y un 7% de afrocolombiano.
- En los adultos mayores respecto a los años promedio de educación, el último censo, año 2005, evidenció que a partir de los 60 años, el promedio de años es de 5, aproximadamente, siendo menor en las mujeres y descendiendo progresivamente hasta ser de



alrededor de 2 años en los más viejos⁶. A pesar de que se han logrado avances en el área educativa, existen grandes brechas, principalmente en las áreas rurales, así como entre generaciones y entre géneros. Se ha visto que las personas mayores de 60 años presentan las más altas tasas de analfabetismo (23.4%), especialmente si viven en áreas rurales⁷.

- El 39% de las personas mayores de 65 años están casados, el 31% son viudos, el 14,1% son solteros y el 7% están separados o divorciados. Aunque la pérdida del cónyuge es más frecuente en las mujeres, es importante destacar la viudez como un factor de riesgo social para los hombres debido a la dependencia vinculada a la condición masculina, generada por la necesidad de cuidado, especialmente en los aspectos domésticos; como también la obligación femenina de velar por los padres y madres ancianos aún en circunstancia de precariedad⁸.
- Adicionalmente, se evidencia que en la medida en que ha aumentando la longevidad, principalmente en el género femenino, el índice de masculinidad disminuye. Una de las razones que influye en lo anterior es el índice de viudez: mientras que para los hombres es de 13%, en las mujeres es de 43%, es decir, hay cerca de tres veces más viudas.⁹
- De acuerdo con el indicador de participación en el mercado laboral, que registra la dinámica del empleo, el desempleo y subempleo, las personas adultas mayores entre 60 y 79 años continúan participando en el mercado laboral, cerca del 29.9% de las personas de este grupo de edad. A partir de los 80 años la participación en el mercado laboral se reduce a 5.8%, según datos de la encuesta continua de hogares¹⁰.
- Los ingresos económicos de las personas caen proporcionalmente con la edad en Colombia. Esos ingresos tienen forma de campana y es así como entre los 45 y los 50 años se obtienen los mayores ingresos y luego descienden progresivamente hasta los 80, donde se perciben ingresos 40% inferiores. Los que están laborando perciben sólo el 90% de lo recibido por aquellos entre 35 y 54 años de edad.
- Las principales causas de mortalidad en los adultos mayores en Colombia son las enfermedades del sistema circulatorio, seguidas por las enfermedades neoplásicas, las enfermedades transmisibles y las causas externas, todas las demás causas agrupan enfermedades endocrinas, nutricionales, degenerativas y urinarias, entre otras.
- La tasa de mortalidad en adultos mayores es diferencial por sexo, encontrándose tasas superiores en los hombres.
- Merece especial atención la mortalidad de los adultos mayores en Colombia por causas externas. Los accidentes de tránsito son la primera

6 *Ibidem*, P 12

7 *Ibidem*, P 12

8 *Ibidem*, P 17

9 *Ibidem*, P 5

10 *Ibidem*, P 14

causa de muerte, seguida de homicidio, los accidentes del hogar, los eventos de intención no determinada, el suicidio y las intervenciones legales y operaciones de guerra.¹¹

- No hay información disponible en el país sobre el estado nutricional de los adultos mayores ni se ha estandarizado un instrumento para su medición. La única información disponible hace referencia a la mortalidad por deficiencias y anemias nutricionales, observando que la tasa por estas causas aumenta según la edad y es mayor en mujeres que en hombres.

La información disponible para analizar la situación de las víctimas de este delito se centra en la institución responsable de su registro oficial que es Acción Social, con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). De acuerdo con la información disponible a 2009, las condiciones de las personas mayores en situación de desplazamiento en Colombia muestran lo siguiente:

- En este registro se encuentra información desde el año 1997, que agrupa algunos anteriores, hasta el 2009. A diciembre de ese año y de forma acumulada, el RUPD contaba con un total de 3.303.979 personas registradas de las cuales el 5% corresponde a mayores de 60 años, en comparación con 29% de menores de 15 y un 51% de 15 a 59 años.
- Por sexo se encuentra un predominio de hombres mayores, lo que contrasta con el predominio femenino en edades mayores, de la población general. Al comparar esta distribución con los otros grandes grupos de edad se encuentra una diferencia con el grupo de 15 a 59 años, donde predominan las mujeres con casi un 7% más (Hombres 46,2% y mujeres 53,8%).
- Al interior del grupo de mayores de 60 años y en distribución quinquenal se encuentra que el 55% son menores de 70 años, con un peso de un 42% de personas entre 70 y 89 años y un 3% de mayores de 90, lo que establece riesgos diferenciales y aumentados, además de lo que significa el avance en edad de toda la cohorte desplazada, en condiciones aún no resueltas.
- Aplicando un indicador de razón por tipo de desplazamiento¹² se encuentra que para todos los grupos de edad predomina el desplazamiento individual, sin embargo, a medida que se avanza en edad las personas mayores se desplazan más en masivos que en individuales.
- Con respecto a los subdiferenciales de pertenencia étnica¹³ y de personas con discapacidad se encuentra que en la respuesta el “no responde” es el predominante agregando a este el ND -no dato-. Eliminando estas respuestas, la distribución de la población

11 DANE. Estadísticas vitales 2005.

12 Total población en desplazamiento individual dividido total de población en desplazamiento masivo.

13 En el registro RUPD se denomina a la variable minoría étnica.

mayor de 60 años, según los grupos étnicos reportados, es indígenas 21,5%, afrocolombianos 73,5%, raizales 0,9% y pueblo rom 4,2%.

- En las respuestas de discapacidad se encuentra una situación similar con un predominio de información no disponible. Eliminando este ítem, en la distribución de las personas mayores según el tipo de discapacidad reportado, predomina para todos los quinquenios, la no presencia de discapacidad. La ceguera aumenta con la edad, al igual que la sordera, la parálisis inferior, otro tipo de discapacidad y tener más de una. El retraso mental y la mudez¹⁴ se presentan en muy pocos casos.
- El análisis de distribución territorial de las personas mayores en zonas receptoras muestra que Antioquia es el principal departamento que los ha recibido desde que existe el registro y hasta el 2009 con un 16,75%, seguido de Bogotá (8,5%), Valle del Cauca (6,38%) y Bolívar (6,05%).
- El desplazamiento forzado afecta el bienestar y la salud de la población, en diferentes aspectos que se relacionan con la alta vulnerabilidad que los ubica en posiciones desfavorables en distintos ámbitos de la vida. La distribución geográfica de la población en situación de desplazamiento (PSD) muestra un patrón de concentración del 35% en las zonas marginales de 15 ciudades¹⁵. El 99% se encuentra por debajo de la línea de pobreza, el 85,4% presenta necesidades básicas insatisfechas y el 80% se encuentra en situación de indigencia¹⁶.
- Los programas de generación de ingresos tienen escasa cobertura y no logran contrarrestar la extrema vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada¹⁷. Por ser en su gran mayoría de origen campesino (88,4%¹⁸), las personas desplazadas tienen dificultades de inserción laboral¹⁹ debido a la baja calificación para desempeñar oficios diferentes, la estigmatización y la discriminación que sufren, tanto por estar en situación de desplazamiento, como por sus regiones de origen²⁰. La vinculación laboral de las mujeres se da generalmente en

14 Se incluye este término dado que es el que se usa en el RUPD, aclarando que según la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la discapacidad y de la salud (OMS) se trata de alteraciones permanentes en la voz y el habla.

15 Acción Social, 2005.

16 IASC, Necesidades, brechas y capacidades de la Asistencia Humanitaria y los servicios básicos en Colombia. 2006. Documento borrador. P 2

17 Ibáñez, et al (2006).

18 ACNUR (2004).

19 La baja dotación de capital humano y los conocimientos específicos en labores agrícolas, poco relevantes para el mercado laboral urbano, son los factores que explican las altas tasas de desempleo en la población desplazada y sus ocupaciones, caracterizadas por un alto grado de informalidad, baja remuneración y condiciones de trabajo precarias (Ibáñez, et al, 2006; OPS, 2004).

20 OPS/OMS (2004). Salud y Desplazamiento en Colombia. Bogotá: OPS/OMS – Universidad de Antioquia.

condiciones de explotación, subempleo, sin prestaciones sociales y reproduciendo roles tradicionales.^{21 22}

- Los efectos del conflicto armado sobre las comunidades indígenas son especialmente severos. Gradualmente el conflicto ha causado la expulsión de comunidades indígenas de sus terrenos ancestrales, rompiendo el vínculo entre territorio y cultura.
- El 75.7% de los hogares desplazados y el 42.2% de los hogares vulnerables se encuentran en una situación extrema de inseguridad alimentaria. El 13% y 22% de hogares desplazados y receptores, respectivamente, tiene un alto índice de inseguridad alimentaria, por lo que no pueden sobrevivir sin ayuda alimentaria o humanitaria²³.
- Los adultos mayores deben quedarse al cuidado de los nietos por la emigración de las generaciones jóvenes y, además, quienes trabajaron muchos años en el exterior vuelven ya jubilados a su tierra natal, en donde demandan servicios sociales y de salud²⁴.

Todavía existen muchos vacíos en los análisis de las personas mayores en situación de desplazamiento, por lo que se hace necesario desde las características generales de la población mayor en Colombia y desde los resultados de estudios de la población desplazada, explorar con mayor profundidad el impacto desproporcionado del desplazamiento a medida que avanza la edad, no sólo asumiendo la vejez en el momento del desplazamiento, sino más aún, sus condiciones en los lugares de recepción o en diferentes dinámicas y situaciones de revictimización y no solución de sus necesidades.

21 PMA, 2005; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.

22 IASC, P 2

23 Como se ha mencionado, la inseguridad alimentaria de las familias desplazadas está relacionada con la falta de ingresos, de los cuales un 50% se destina a la compra de alimentos y el resto a transporte, servicios públicos, pago de deudas, elementos de aseo y gastos de arrendamiento. PMA “La vulnerabilidad alimentaria de hogares desplazados y no desplazados: un estudio de caso en ocho departamentos de Colombia”, Bogotá, 2006.

24 Ministerio de la Protección Social y Fundación Saldarriaga Concha. Revisión de algunas leyes y otras normas latinoamericanas a favor de la población adulta mayor . 2007. P 1



Estructura de la Directriz

Se presenta esta Directriz como una herramienta que busca fortalecer el conjunto de acciones dirigidas a la garantía del goce efectivo de derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento en Colombia.

El impacto diferencial del desplazamiento forzado vivido por las personas mayores obliga, de la misma manera, a un ordenamiento diferenciado de la respuesta estatal que soporta la atención integral de la población desplazada. Las personas mayores de 60 años se encuentran en un momento del ciclo de vida que posee particularidades individuales, familiares y colectivas, distintas a las demás etapas vitales. Cada década de vida establece condiciones distintas, que son agravadas por el desplazamiento, no es lo mismo desplazarse a los 60, a los 70, a los 80 o a los 90 y más años. A medida que se avanza en la edad los riesgos de enfermar y de morir se incrementan, las limitaciones pueden intensificarse, en especial si por obligación deben salir de sus espacios cotidianos de vida.

Son muchos los factores que determinan diferenciales para las personas mayores, acentuados en quienes se encuentran en riesgo o en situación de desplazamiento. De acuerdo con la expectativa de vida actual, sustentada en condiciones de vida específicas, todavía se cuenta con muchos potenciales a partir de los 60 años. Además de encontrarse en un momento vital específico, las personas mayores cuentan con características y condiciones que agregan diferenciales, como son el género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la diversidad sexual y las necesidades especiales que se derivan de todo ello.

Las personas mayores que se han desplazado corresponden a generaciones diferentes a las actuales, vivieron otra historia, otros momentos, accedieron a otras condiciones y a otras oportunidades, desarrollaron otras capacidades y habilidades. Sus dimensiones familiares, sociales, culturales, simbólicas, religiosas y educativas se han construido a través de toda su vida y establecen diferencias con lo que hoy se les ofrece. Implementar un enfoque diferencial requiere reconocerlas y desarrollar respuestas integrales que aborden sus necesidades de acuerdo con su acúmulo de vivencias, capacidades y potencialidades.

La Directriz del enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento forzado parte de enfatizar en los siguientes elementos:

- Ciclo de vida y personas mayores.
- Enfoque de derechos y su goce efectivo.
- Enfoque diferencial.

La Directriz se presenta bajo la estructura de los derechos individuales y colectivos que deben ser garantizados a las



personas mayores en riesgo o situación de desplazamiento, y según los diferenciales derivados del ciclo de vida, de género, de diversidad étnica, sexual y de condiciones como la discapacidad.

Esta estructura de derechos compromete al Estado en su conjunto y a la sociedad, y debe materializarse en una organización de acciones establecidas por un acervo de políticas públicas entre las que se encuentran la Política de Envejecimiento y Vejez y la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, definida en el Decreto 250 de 2005, precisando en cada caso, las exigencias que el enfoque diferencial supone para la organización de respuestas sociales al desplazamiento de personas mayores.

Desde esta perspectiva el enfoque diferencial establece características y cualidades, no sólo a los sujetos de especial protección constitucional, sino también, al alcance de derechos, a los riesgos de protección, a la organización de acciones y a los modos de seguimiento y evaluación de los resultados propuestos.

Como instrumento de política pública establece para sí un marco general de principios y propósitos que orienten estratégicamente su operación. A partir de esto se definen objetivos y campos de acción, según componentes de atención del desplazamiento, y acciones a desarrollar.

Complementariamente, presenta algunas reflexiones sobre la organización de la institucionalidad responsable, mecanismos de política pública con los que la Directriz debe interactuar para su implementación y seguimiento, y parámetros de seguimiento y evaluación.

1. Contexto de política pública

La Directriz se expresa como un instrumento de política pública que orienta la atención específica diferencial de las personas mayores víctimas del impacto del desplazamiento forzado interno en Colombia. Como tal se sustenta y da desarrollo a dos políticas públicas directamente relacionadas con sus subjetividades y derechos, la Política de Envejecimiento y Vejez, y la Política de Atención al Desplazamiento.

La organización de acciones afirmativas, a su vez, incorpora mandatos, enfoques, y actuaciones de otro conjunto de instrumentos de política, temáticos o sectoriales, que permiten concretar garantías de derechos, en marcos ya existentes, pero que, de igual forma, no establecen en su implementación diferenciales que logren atender con efectividad las necesidades de las personas mayores, en especial de las que se encuentran en situación de desplazamiento.

Para efectos de este documento, son dos políticas públicas los pilares principales de desarrollo, por un lado la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez

(PNEV) y por otro la Política de Atención a la Población Desplazada. En ambos se cuenta con un contexto internacional y nacional para su desarrollo, lineamientos y definición de ejes y líneas estratégicas.

Son de especial relevancia los Principios de las Naciones Unidas para las Personas Mayores, los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado y el Plan de Acción sobre el envejecimiento. Así, la PNEV reconoce la necesidad de organizar las respuestas del Estado y de la sociedad al envejecimiento de la población colombiana, buscando estructurar capacidades institucionales y sociales que garanticen las mejores condiciones de vida a las personas que envejecen, sustentadas en desarrollo de capacidades, de oportunidades, de relaciones intergeneracionales, de una cultura que reconoce la vejez el envejecimiento activo, la valoración social de la experiencia y los aportes acumulados por estas generaciones.

El Ministerio de la Protección Social elaboró en el 2007²⁵ el marco de Política como insumo principal para la elaboración del Conpes de Política Social, un documento en el que establecía el marco estratégico a partir del cual se han venido adelantando acciones, tanto a nivel nacional como territorial, orientadas a la atención de las personas mayores. Esta visión estratégica del Ministerio define parámetros claves para la concreción de un conjunto de acciones afirmativas y diferenciales de los mayores en desplazamiento.

Por su parte, desde la perspectiva de política pública de atención al desplazamiento, en el último año (2009–2010) se ha venido complementando y ajustando su organización, a fin de fortalecer lo establecido en el Decreto 250 de 2005. *“En tal sentido, se identificaron dos lineamientos transversales: (i) el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, (ii) el enfoque diferencial en los procesos de prevención y protección; componentes que deben incluirse en los momentos de prevención temprana urgente y garantías de no repetición, como requerimientos básicos preventivos y protectivos a tener en cuenta para evitar que se materialice el riesgo de desplazamiento de acuerdo con la Ley 387 de 1997”*²⁶.

Los lineamientos actuales de política pública que se han desarrollado en este contexto de complementación y ajuste de lo definido en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, establecen tres componentes dirigidos al goce efectivo de derechos: la prevención y la protección²⁷, la aten-

25 MPS. Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007 - 2019. Bogotá, D.C.: Documento validado y concertado con actores involucrados. Diciembre de 2007. P 18 – 31.

26 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). «Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la Sentencia T - 025 de 2004.» Bogotá, D.C., Julio 1 de 2010. P 367.

27 El componente de prevención y protección tiene como objetivo “evitar las violaciones

ción integral (que se divide a su vez en atención humanitaria, atención integral básica y otros como generación de ingresos, tierras y vivienda)²⁸; y la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición²⁹.

Estos componentes son complementados por cuatro ejes transversales (enfoque diferencial, capacidad institucional y sistemas de información, participación y articulación territorial), cuyas premisas de desarrollo son las siguientes: *“Prestar atención diferenciada para mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas discapacitadas (sic)³⁰, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas desplazadas o en riesgo de desplazamiento. ii. Garantizar la participación efectiva de la población desplazada en la evaluación,*

a los DDHH e infracciones al DIH que generen desplazamiento forzado, así como mitigar y disminuir el impacto de éste sobre la población civil, en particular sobre los sujetos de especial protección constitucional, con el fin de garantizar el goce efectivo de derechos, a través de la adecuada articulación entre los niveles nacional y territorial, el respeto al DDHH, el DIH y la aplicación de un concepto unificado de prevención”. Sus énfasis relacionados con los derechos son: a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad, a no ser desplazado, a la protección sobre los bienes y a la seguridad alimentaria. El concepto unificado que propone la política para este componente es: “La prevención y la protección es una política pública articulada, integral y diferencial, para que con plena observancia de la ley, promueva el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos de todos los individuos, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción y para que, ante eventuales violaciones, se investiguen los hechos, se establezca la verdad, se sancione penalmente a los responsables, se repare integralmente a las víctimas y se les brinde garantías de no repetición”.

28 El componente de atención integral está encaminado a “garantizar el goce efectivo de los derechos de la población que contribuyan a disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta que ha ocasionado el desplazamiento, a partir de la integralidad de la atención. Se logra promoviendo acciones y medidas de corto, mediano y largo plazo orientadas a que se generen condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada”. La atención integral incluye la atención humanitaria, la atención integral básica y las políticas de generación de ingresos, tierras y vivienda. Comprende en estos conceptos seis de los elementos que se contemplaban en la estabilización socioeconómica como son: el registro, la identificación, la reunificación familiar, la educación, la salud y la alimentación, complementados con la subsistencia mínima y la generación de ingresos.

29 Con respecto al componente de verdad, justicia, reparación y no repetición, la nueva política definida en desplazamiento plantea que se hace operativa a través de la formulación del Plan Nacional de Reparación Integral para la población en situación de desplazamiento, diseñado bajo los estándares nacionales e internacionales sobre la materia, partiendo de cuatro subcomponentes (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) y de seis ejes transversales: atención psicosocial, coordinación interinstitucional y territorial, gestión de la información, rendición de cuentas y participación. Los campos de acción y medidas a tomar se relacionan con: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

30 Personas con discapacidad.

*seguimiento e implementación de la política pública. iii. Articular la estructura administrativa, logística, técnica, presupuestal y de coordinación entre los diferentes niveles del Estado Colombiano en la prevención, protección, atención y reparación a las personas víctimas del desplazamiento forzado. iv. Buscar la articulación y coordinación entre el nivel nacional y territorial a fin de poder potencializar recursos, esfuerzos y programas*³¹.

El enfoque diferencial, transversal, en esta organización de política, se propone como *“La formulación de las políticas, estrategias y acciones que reconocen las diferencias físicas, sociales y culturales de cada grupo poblacional y de cada sujeto individual o colectivo de tal modo que sea posible: reconocer su experiencia e historia particular, sus potencialidades y vulnerabilidades. Con base en ello se diseña la atención especializada que debe brindar el Estado para superar la situación de desigualdad y marginalidad en la que cada grupo e individuo se encuentre, garantizar la equidad, eliminar prácticas discriminatorias en su contra y garantizar los derechos individuales y colectivos, a través de acciones afirmativas y/o políticas públicas especializadas. Así, en los tres componentes de la política se incluyen los programas específicos para mujeres, niños, niñas y adolescentes, discapacitados (SIC), pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas*³².

La Directriz que se presenta asume la estructura de componentes propuesta por el SNAIPD, enfatizando en que la garantía y materialización de los derechos de las personas mayores se sustenta en la integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los mismos, por lo tanto inherentes a los sujetos y presentes en todo momento de sus vidas.

2. Marco general de la Directriz

La Directriz propone en primera instancia un marco general, orientado a los fines que marcan su aporte y razón de ser como instrumento de política pública. Para esto define propósitos y objetivos estrechamente relacionados con el interés general de impactar las condiciones de vida de las personas mayores en situación de desplazamiento, a partir de la estructuración de un cuadro de actuación que dé cuenta de forma efectiva, de los diferenciales de los mayores como sujetos de especial protección.

2.1 Principios

Los principios de la Directriz están basados en distintas fuentes³³, constituyendo un aspecto central en el marco de garantía de derechos que se propone.

31 UTEC, Unidad Técnica Conjunta. Desplazamiento Forzado en Colombia: El deber ser de la política pública. Documento de trabajo. Bogotá, D.C., Versión revisada en: mayo 18 de 2010. P 20 - 21

32 Ibidem, P 21

33 Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad; Principios Rectores del desplazamiento forzado, Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.

Igualdad: Las personas mayores en situación de desplazamiento deben gozar de los mismos derechos y libertades que los demás habitantes del territorio colombiano; no serán discriminados por su edad, condiciones biopsicosociales o por ser desplazados.

Dignidad: Se debe establecer un marco social de respeto y alta valoración de las personas mayores en situación de desplazamiento, garantizando condiciones de vida correspondientes a la naturaleza humana, y proporcionándoles la categoría de sujeto de especial protección.

Independencia: Las personas mayores en situación de desplazamiento deben tener acceso a todos aquellos bienes y servicios que garanticen su subsistencia y máxima autonomía; ya sea a través de posibilidades directas de obtener ingresos, protección estatal, apoyo de sus familias y comunidades.

Autorealización: Las personas mayores en situación de desplazamiento deben ser atendidas en condiciones que puedan desarrollar plenamente sus capacidades y adaptarse a las exigencias que genera el desplazamiento forzado. Esto incluye acceso a recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos.

Participación: Las personas mayores en situación de desplazamiento deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar, aportar de acuerdo con sus intereses y capacidades a la reconfiguración de los espacios sociales, podrán organizar sus propias asociaciones o mecanismos que les garanticen una representación y participación en igualdad de condiciones con respecto a los demás desplazados.

Cuidados: Las personas mayores en situación de desplazamiento deben ser atendidas y protegidas de acuerdo con su sistema de valores, con confidencialidad, respetando su intimidad, asegurando autonomía, calidad de vida, estímulo personal y social, prevención de riesgos y deterioros biopsicosociales y visibilizando sus necesidades sociales diferenciales.

Efectividad: Todas las medidas asumidas para la atención integral con enfoque diferencial de las personas mayores en situación de desplazamiento deben alcanzar o favorecer explícitamente los fines establecidos en el contexto de garantía de derechos y aportar a la transformación de sus condiciones de vida.

Integralidad: Las personas mayores en situación de desplazamiento deben tener acceso a todas las medidas que garanticen su completa atención, con los medios y mecanismos apropiados a sus condiciones diferenciales, en todos los componentes de política, en cualquier situación de desplazado, con la actuación y coordinación de la totalidad de los actores involucrados.

Diversidad: Todas las medidas asumidas para la atención integral con enfoque diferencial de las personas mayores en situación de desplazamiento deben incorporar el reconocimiento y diferenciación por género, diversidad étnica, orientación sexual y condición de discapacidad.

2.2 Propósitos Marco

En el marco de fines establecidos en la atención integral de la población en situación de desplazamiento³⁴, la Directriz como instrumento de política pública busca:

Contribuir a la transformación efectiva de la atención integral de las personas mayores en situación de desplazamiento en Colombia.

Aportar a la transversalización del enfoque diferencial de las personas mayores, al fortalecimiento del enfoque de derechos y a la superación progresiva y sustentable del Estado de Cosas Inconstitucional, a través de un conjunto de acciones concretas y afirmativas.

Contribuir al bienestar y calidad de vida de las personas mayores, con énfasis en los mayores más desprotegidos y en particular aquellos que se encuentran en situación de desplazamiento forzado.

2.3 Objetivos

2.3.1 Objetivo general

Establecer los lineamientos conceptuales, estratégicos y operativos, necesarios para fortalecer el enfoque diferencial en la atención integral de las personas mayores en riesgo y situación de desplazamiento desde una perspectiva de goce efectivo de derechos.

2.3.2 Objetivos específicos

- Presentar una caracterización de las condiciones actuales de las personas mayores en situación de desplazamiento desde una perspectiva de los derechos y sus vulneraciones.
- Establecer las bases conceptuales y el alcance de la aplicación del enfoque diferencial de las personas mayores en situación de desplazamiento.
- Establecer una propuesta de acciones estratégicas con enfoque diferencial, orientadas a la protección y el goce efectivo de derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento.
- Aportar a la organización indicadores diferenciales de goce efectivo de derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento.
- Proponer el proceso de implementación de la Directriz y su instrumentación e institucionalización en las organizaciones responsables de la atención integral de personas mayores en situación de desplazamiento.

34 Superación del Estado de Cosas Inconstitucional, prevención del desplazamiento forzado, goce efectivo de derechos, atención integral.

2.4 Campos de acción

La organización de la Directriz de enfoque diferencial para las personas mayores en situación de desplazamiento, implica desarrollar un contexto estratégico y operativo, donde los sujetos son el centro de la acción, orientado por: la estructura de derechos y su materialización en condiciones especiales como las generadas por el desplazamiento, los diferenciales de las personas mayores en relación con otros sujetos de especial protección, los componentes de política pública para la atención de la población desplazada, la organización de mandatos y competencias de las instituciones involucradas en esta atención, el marco de resultados con enfoque diferencial para la atención integral de las personas mayores en situación de desplazamiento y el conjunto de políticas públicas que confluyen en el cierre de las brechas generadas por el delito del desplazamiento forzado.

El análisis de necesidades que permite efectividad en las políticas públicas debe hacerse desde el enfoque de derechos y el enfoque diferencial. Estas no se asumen como carencias, sino como derechos, y por lo tanto deben ser restituidos en el menor tiempo posible y con los mejores medios que se tengan a disposición. *“Desde el enfoque de derechos lo que se espera de una política es que la solución dada a través de ella, frente a un determinado problema, garantice la correspondencia entre fines, medios y mecanismos”*³⁵ lo cual requiere, siguiendo el mismo balance del ACNUR, conocimiento detallado del problema, máximos recursos disponibles y avance progresivo, principio de especificidad, sistema de seguimiento y control y participación de la población³⁶.

Reconocer los riesgos y vulneraciones que sufren las personas mayores víctimas del desplazamiento forzado y los vacíos de protección de la política pública, compromete al Estado en su totalidad y a la sociedad civil en una actuación armónica, simultánea, impostergable, en la que se evidencie todo lo que se requiere para garantizar un goce efectivo de derechos.

Lo que se espera de la respuesta estatal es una garantía de derechos, la cual no puede medirse, sólo en términos de si existe la oferta institucional y los recursos para ello. La política pública debe avanzar significativamente al logro de derechos, no al revés, los derechos supeditarse de forma permanente a la disponibilidad de oferta o de recursos.

35 ACNUR, Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004- Abril 2007 P. 118.

36 Ibidem, P 123

2.5 Contenido de acciones afirmativas y diferenciales para las personas mayores en situación de desplazamiento

Para establecer el conjunto de acciones que materializan una respuesta integral y diferencial para las personas mayores en situación de desplazamiento se analizaron los riesgos diferenciales generados por el desplazamiento forzado, los vacíos de protección, los fines diferenciados de política y las acciones propuestas, tanto transversales como específicas, según los componentes de la política pública³⁷.

Incorporar el enfoque diferencial en el desarrollo de acciones afirmativas supone tener claridad sobre la estructuración de los derechos humanos y sus dimensiones en los sujetos de especial protección, en este caso las personas mayores víctimas del desplazamiento forzado. En correspondencia con este marco de derechos y enfoque diferencial, se establecieron los principales riesgos de protección que el desplazamiento forzado genera en las personas mayores, la mayoría de ellos expresados por los mismos sujetos en distintos contextos de desplazamiento del país, reforzados por análisis derivados de evaluaciones e informes institucionales. En paralelo se revisaron los vacíos identificados en la estructura de política pública y en las respuestas que deberían dar cuenta de estos riesgos.

Para efectos de esta cartilla no se incluye el análisis de los principales riesgos y vacíos, el cual debe ser consultado en el documento completo de la Directriz. A continuación se hace énfasis en las acciones afirmativas propuestas para el abordaje integral de las personas mayores en situación de desplazamiento.

Dada la organización de los componentes de política pública de desplazamiento, se presenta un primer conjunto de intervenciones que se consideran transversales a todos ellos, y otras que dan un desarrollo específico de cada uno, desde el diferencial de personas mayores y sus subdiferenciales.

2.5.1 Acciones transversales

En la tabla siguiente se presentan de forma consolidada las acciones transversales propuestas.

37 Por componente se entiende “el conjunto de lineamientos, estrategias y acciones que, de manera articulada, se orientan a dar respuesta efectiva, coordinada y de garantía de derechos a la población en situación de desplazamiento”- UTEC. P17

Tabla 1. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento

DERECHOS	ACCIONES TRANSVERSALES
A LA VIDA	<p>Promover los derechos humanos de las personas mayores en situación de desplazamiento a fin de garantizar una vida digna en todos los territorios bajo la influencia del conflicto y del desplazamiento interno.</p> <p>Incorporar explícitamente los derechos de las personas mayores a nivel de políticas, leyes y regulaciones relativas a la protección de la vida.</p> <p>Crear mecanismos de monitoreo de los riesgos a la vida a los que se encuentran expuestas las personas mayores, tanto en las zonas expulsoras como en las receptoras.</p> <p>Garantizar condiciones de protección a la vida de las personas mayores en las zonas de expulsión, recepción, retorno y reubicación; así como durante y después de cualquier desplazamiento.</p>
INTEGRIDAD	<p>Definición de rutas de denuncia y atención de maltratos y amenazas de fácil acceso en cualquier momento del desplazamiento.</p>
LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES	<p>Visibilizar los riesgos, vulnerabilidades, vulneraciones que aparecen en las zonas de expulsión y recepción en materia de seguridad y libertad.</p> <p>Analizar, desde un enfoque diferencial de persona mayor, las acciones pertinentes y asertivas para la protección y prevención de todos los riesgos presentes en cada lugar de desplazamiento.</p> <p>Establecer medidas comunitarias e institucionales que permitan la evaluación continua de riesgos y la adopción de medidas preventivas y de protección.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de solicitud de protección.</p>
PROTECCIÓN DE BIENES	<p>Establecer proactivamente la situación particular de los bienes y propiedades de las personas mayores en riesgo o víctimas del desplazamiento forzado y los riesgos o efectos del abandono o despojo.</p> <p>Diseñar e implementar un plan de caracterización de los bienes individuales de las personas mayores y de solución de reclamaciones.</p>
IDENTIDAD	<p>Jornadas de identificación de las personas mayores en situación de desplazamiento y trámite preferencial para garantizar que cuentan con sus documentos de identidad completos y eviten barreras de acceso a los programas.</p> <p>Prestación de servicio diferencial a las personas mayores en situación de desplazamiento para la obtención de sus documentos de identidad.</p> <p>Desarrollo de mecanismos de información sobre los procedimientos preferenciales para la obtención de los documentos de identidad, dirigidos a las personas mayores en situación de desplazamiento.</p> <p>Capacitación a los funcionarios responsables de la atención directa de las personas mayores en situación de desplazamiento sobre los procedimientos preferenciales para la obtención de documentos de identidad.</p>
PARTICIPACIÓN	<p>Se deben definir espacios y mecanismos de participación activa de las personas mayores, en todos los procesos y acciones que tengan que ver con su atención específica. Deben ser consultados en especial en lo relacionado con grupos étnicos.</p>

Tabla 1. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento

DERECHOS	ACCIONES TRANSVERSALES
REGISTRO	<p>Desarrollar una caracterización a profundidad y participativa de las personas mayores en situación de desplazamiento a fin de establecer sus condiciones específicas, las barreras de acceso y sus necesidades diferenciales.</p> <p>Adecuación del registro a los diferenciales de las personas mayores, en especial educativos y etnoculturales.</p> <p>Capacitación de los funcionarios responsables del registro en la atención diferencial de las personas mayores.</p> <p>Búsqueda activa de las personas mayores en situación de desplazamiento a fin de garantizar su acceso a la atención estatal y superar el subregistro.</p>
SUBSISTENCIA MÍNIMA	<p>Desarrollar medidas de evaluación y correctivas de las condiciones de acceso y distribución de las ayudas al interior de los hogares con personas mayores en desplazamiento.</p> <p>Definir estrategias de acceso inmediato de las personas mayores al contenido completo de la subsistencia mínima de acuerdo con su situación específica y sin barreras de orden geográfico, económico, familiar, social o cultural.</p>
REUNIFICACIÓN FAMILIAR	<p>Desarrollar estrategias de reunificación de las personas mayores en situación de desplazamiento con sus familias, garantizando condiciones de vida dignas para todos. Las familias desplazadas no siempre cuentan con condiciones de vivienda dignas, lo que puede generar para los mayores, pérdida de autonomía, incremento de riesgo en salud y de inseguridad alimentaria y nutricional e incluso maltrato al interior de la familia.</p> <p>Si se hace necesario que los abuelos cuiden a sus nietos deben contar con programas de fortalecimiento de sus capacidades como cuidadores, y del apoyo de otros adultos.</p> <p>Desarrollar estrategias de fortalecimiento de redes sociales que generen una recuperación de espacios vitales de autonomía y de cuidado mutuo, e incluso en algunos casos, la reconstrucción del espacio familiar a partir de terceros, dada la imposibilidad de reconfiguración del grupo familiar inicial.</p> <p>Establecer programas de apoyo a las familias con personas mayores en situación de desplazamiento a fin de prevenir o mitigar el riesgo de abandono, maltrato, abuso, al que pueden ser sometidos por las tensiones y dificultades que genera la condición de desplazamiento y las necesidades de subsistencia no resueltas.</p> <p>Definir estrategias de rápida reincorporación de las personas mayores, indígenas o afrocolombianos a sus núcleos familiares o en su defecto a sus comunidades étnicas, a fin de restablecer sus roles y valores ancestrales, garantizar su protección y fortalecer la perpetuación cultural de los pueblos, en los cuales los sabios ancianos son su representación.</p> <p>La caracterización de las personas mayores en situación de desplazamiento debe evaluar las condiciones familiares y sociales de cada persona, desencadenando de forma automática, la inclusión en programas de reunificación familiar, o alternativas de soporte social, mitigando los riesgos de soledad y abandono. La oferta de estos programas debe ser mediante búsqueda activa y facilitando el cumplimiento de la voluntad de los sujetos, de con quién y en dónde quieren permanecer.</p> <p>El ejercer roles de cuidadores hace útiles a las personas mayores, pero a la vez, en algunos casos, esta obligación puede sobrepasar sus posibilidades actuales, siendo necesario generar procesos de evaluación que de forma equilibrada, promuevan espacios de autonomía y valoración del papel de las personas mayores en la familia y les eviten riesgos adicionales al asumir roles que superan sus capacidades presentes.</p> <p>Desarrollar estrategias de fortalecimiento familiar que generen unas condiciones de respeto, valoración y protección de las personas mayores.</p> <p>Establecer la necesidad de la protección de los núcleos familiares de los afrocolombianos en condición de desplazamiento forzado, y la obligatoriedad de las autoridades para restablecerlos en su núcleo tras el desprendimiento ocasionado por el desplazamiento. Lo anterior, en aras de mantener sus tradiciones culturales y consuetudinarias, su pasado histórico en común y su identidad étnica.</p>

Tabla 1. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento

DERECHOS	ACCIONES TRANSVERSALES
ALIMENTACIÓN	<p>Implementar la valoración nutricional integral obligatoria para las personas mayores en situación de desplazamiento de forma continua en todos los componentes de política.</p> <p>Desarrollar estrategias de protección de las fuentes de agua a fin de garantizar su potabilidad.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de control sobre los operadores responsables de entregar los alimentos a la población desplazada a fin de garantizar su cantidad y calidad.</p> <p>Proporcionar en los programas de adulto mayor la alimentación, de acuerdo con las guías alimentarias para la población colombiana, teniendo en cuenta la cultura y los productos de las regiones.</p>
SALUD	<p>La atención en salud se debe orientar a garantizar la autonomía, contribuir a la calidad de vida y las capacidades físicas y mentales, así como el equilibrio emocional y psicosocial, de las personas mayores.</p> <p>Los servicios de salud deben estar disponibles, deben ser suficientes, oportunos, sin barreras de acceso, con adecuaciones etnoculturales según el caso, de calidad y con calidez.</p> <p>Se deben desarrollar estrategias de información, educación y comunicación (IEC) que faciliten el acceso, el conocimiento de los servicios, de los derechos y deberes, de la red de servicios, y los procedimientos de aseguradores, prestadores y entidades territoriales.</p> <p>Se deben establecer rutas de atención y procedimientos claros que garanticen la atención especializada y la entrega de medicamentos.</p> <p>Se deben definir mecanismos de interacción entre la medicina alopática y las medicinas tradicionales propias de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.</p> <p>Establecer acciones de salud pública y de intervenciones colectivas en los lugares de recepción de las personas mayores desplazadas.</p> <p>Se debe brindar atención psicosocial a la totalidad de personas mayores en situación de desplazamiento y durante todas las fases del mismo. Esta debe hacerse con enfoque diferencial de edad, género y diversidad.</p> <p>En cualquiera de los componentes de política, se debe contar con modelos de atención que incluyan servicios domiciliarios que garanticen el acceso de las personas mayores con autonomía limitada o con condición de discapacidad. Los actores del sistema de seguridad social en salud deben valorar y cumplir con la eliminación de las barreras geográficas y económicas de acceso de las personas mayores sustentados en estrategias domiciliarias o de telesalud efectivas.</p> <p>Los sistemas de vigilancia y control en salud deben fortalecer sus acciones en torno a la vulneración sistemática del derecho a la salud en las personas mayores desplazadas.</p> <p>Las personas en situación de desplazamiento deben ejercer con plena libertad la escogencia de la EPS que consideren, con garantía de servicios y calidad de los mismos.</p> <p>Las personas mayores desplazadas y la población de territorios receptores, sufren condiciones de vulneración del derecho a la salud similares, por lo que es pertinente desarrollar modelos de atención en salud diferenciales para poblaciones dispersas, alejadas, según diversidades étnicas y condiciones particulares como la discapacidad.</p>

Tabla 1. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento

DERECHOS	ACCIONES TRANSVERSALES
<p>EDUCACIÓN</p>	<p>Se deben ofrecer programas de educación para adultos que por lo menos desarrollen habilidades de lecto escritura en las personas mayores, tomando en cuenta sus necesidades específicas y buscando su autonomía, de acuerdo con los diferenciales de edad, género y diversidad. Esto no excluye las posibilidades de formación más amplia y la generación de oportunidades distintas de acuerdo con su historia ocupacional y experiencia.</p> <p>Se debe permitir la incorporación en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de actividades dirigidas por las personas mayores de las comunidades étnicas, y orientadas al fortalecimiento de la identidad cultural propia, y la transferencia intergeneracional de estos conocimientos.</p> <p>Crear estrategias educativas formales e informales que incentiven la igualdad de género en todos los ámbitos y costumbres culturales para que se amplíe el número de oportunidades en el campo productivo. Esto debe reafirmarse con capacitación adecuada a los funcionarios encargados de implementar la política pública atinente a la atención de la población desplazada.</p> <p>Desarrollar estrategias que potencialicen el acceso de las personas mayores en situación de desplazamiento a las tecnologías de información y comunicación (TIC), así como a los programas del SENA.</p>
<p>GENERACIÓN DE INGRESOS Y SEGURIDAD ECONÓMICA</p>	<p>Se debe incorporar el diferencial de las personas mayores en la reformulación integral de la política de generación de ingresos: garantizar que los programas o proyectos estén focalizados específicamente a dicha población y sean sensibles a sus necesidades y características, teniendo en cuenta la desventaja en que ésta se encuentra en comparación con la población pobre no desplazada.</p> <p>Establecer fuentes de ingreso monetario o no monetario que garanticen la disposición de bienes y servicios suficientes y de calidad, en especial en los procesos de soluciones duraderas.</p> <p>Definir prioridades, rutas de atención y acceso a proyectos productivos, créditos y subsidios, fondos solidarios dirigidos a las personas mayores en situación de desplazamiento.</p> <p>Desarrollar proyectos de autosostenimiento familiar o colectivos con participación de personas mayores en situación de desplazamiento.</p> <p>Establecer programas de capacitación y formación para personas mayores que desarrollen o fortalezcan sus capacidades y habilidades ocupacionales.</p> <p>Analizar la suficiencia de las fuentes de ingreso de los hogares con personas mayores en situación de desplazamiento y los riesgos que establece.</p> <p>Realizar un estudio que establezca estrategias de cobertura previsional a las personas mayores en situación de desplazamiento.</p> <p>Caracterización de las condiciones individuales y familiares de fuentes de ingreso, alternativas diferenciales de ingreso con participación directa de las personas mayores en situación de desplazamiento.</p> <p>Fomentar el acceso a pasantías dentro de las empresas para el adulto mayor, especialmente para las mujeres, incorporando sus saberes a los desarrollos particulares de algunas actividades económicas, en especial las relacionadas con prácticas ancestrales.</p>



Tabla 1. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento

DERECHOS	ACCIONES TRANSVERSALES
<p>VIVIENDA</p>	<p>La reformulación integral de la política de vivienda: proveer alojamiento y vivienda básicos debe estar dirigida a toda la población desplazada, respetando el enfoque diferencial, definiendo el compromiso de las entidades territoriales (POT y usos del suelo), estimulando la oferta y dando prioridad a las madres cabeza de familia y con adecuaciones explícitas para personas mayores y personas con discapacidad.</p> <p>Disponer de programas habitacionales dirigidos expresamente a las personas mayores, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas y la eliminación de barreras arquitectónicas y urbanas. Divulgar la información pertinente sobre los subsidios de vivienda y sus procedimientos de acceso, en especial cuando los criterios de selección incluyan la presencia de personas mayores</p> <p>Establecer programas de acceso a vivienda con la inclusión de personas mayores y desarrollo de formas asociativas de personas mayores para estos fines.</p> <p>Definir subsidios diferenciales según las características de los hogares desplazados con personas mayores.</p> <p>Es responsabilidad del Estado tomar acciones eficaces que aseguren el reasentamiento de las familias en condiciones satisfactorias de seguridad y que permitan la reunificación de familias en un mismo techo estable.</p> <p>Establecer programas de seguridad jurídica de tierras y bienes, y de titulación acordes con las circunstancias de las personas mayores.</p> <p>Garantizar condiciones de habitabilidad digna en albergues e instituciones de protección y cuidado de las personas mayores.</p>

2.5.2 Acciones según componente de política pública

De forma complementaria, en la tabla siguiente, se presentan las acciones que de acuerdo con cada componente de política pública deben implementarse para incorporar efectivamente el enfoque diferencial en la atención de las personas mayores. De acuerdo con el grado de concreción de las mismas en el marco de política pública, en este numeral se presenta su detalle relacionado con la prevención, la protección y la atención integral; y lo relativo a verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición de manera general.

Tabla 2. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento según componentes de política

COMPONENTES DE POLITICA	ACCIONES AFIRMATIVAS
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	<p>Desarrollar estrategias que respeten los planes de vida y de salvaguarda, que garanticen la subsistencia e integralidad de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas en riesgo de desplazamiento con participación de las personas mayores y su experiencia local y cultural.</p> <p>Establecer mecanismos comunitarios e institucionales de identificación temprana de riesgos, activar acciones de prevención y protección, según el caso. Los hallazgos específicos en cada individuo y familia, el contexto territorial y la dinámica de desplazamiento definirán las medidas pertinentes.</p> <p>Capacitar a las comunidades como a la institucionalidad en derechos colectivos, legislación étnica y temas relacionados con la autonomía, territorialidad y planes de vida; establecimiento de riesgos.</p> <p>Fortalecer y adaptar las rutas y procedimientos de prevención y protección ante el riesgo de desplazamiento forzado.</p> <p>Capacitar a las instituciones y a las comunidades en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Realizar un diagnóstico actualizado sobre la situación de desplazamiento de las personas mayores, sus causas, situación de las víctimas y consecuencias civiles, políticas, sociales, culturales y económicas.</p> <p>Desarrollar un sistema de seguimiento que dé cuenta de la situación de las personas mayores en desplazamiento, sus avances y retrocesos de atención y protección.</p> <p>Todas las acciones de prevención deben contar con la población en riesgo, incorporándola en el diseño, implementación, evaluación y monitoreo de sus aportes. Proteger a las personas mayores líderes de las organizaciones y consultar con ellos sus necesidades de seguridad.</p> <p>Profundizar en el análisis del conflicto de cada lugar donde existan personas mayores en riesgo de desplazamiento forzado, sus dinámicas, actores presentes, intereses, causas, roles de las personas mayores, riesgos y vulneraciones.</p> <p>Desarrollar acciones para evitar la discriminación de las personas mayores y mitigar los riesgos contra su vida.</p> <p>Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento, de las zonas donde hay mayor expulsión y recepción de las personas mayores, y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas del desplazamiento.</p> <p>Diseñar, adoptar y ajustar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento de personas mayores.</p> <p>Adoptar medidas de identificación y búsqueda activa de las personas mayores que son sujeto de amenazas, maltratos y presiones psicológicas de forma directa o indirecta por agresiones o amenazas a sus seres queridos.</p> <p>Establecer medidas de seguridad generales y especiales que garanticen la protección de las personas mayores amenazadas en su libertad y seguridad.</p> <p>Protección reforzada a líderes o autoridades de comunidades (personas mayores).</p> <p>Consolidación de un registro efectivo de los predios rurales y bienes abandonados por las personas mayores desplazadas para que las autoridades se encarguen de su protección.</p> <p>Implementar estrategias de información sobre los procedimientos definidos para la exigibilidad de este derecho, adaptadas a las personas mayores y garantizando el acceso a las mismas.</p> <p>Fortalecer el arraigo al territorio como mecanismo de prevención del desplazamiento, sustentado en explícitas medidas de seguridad y de condiciones de dignidad para las personas mayores.</p> <p>Desarrollo de estrategias de información y comunicación sobre el derecho a la identidad y los procedimientos de obtención de documentos incluyendo jornadas específicas para personas mayores o acceso domiciliario o cercano a su residencia.</p>

Tabla 2. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento según componentes de política

COMPONENTES DE POLÍTICA	ACCIONES AFIRMATIVAS
<p>PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN</p>	<p>Definir mecanismos de preparación preventiva de las personas mayores sobre los procedimientos a seguir en caso de desplazamiento para el registro y acceso a la atención humanitaria.</p> <p>Integrar a las personas mayores a los comités, mesas y demás mecanismos de definición de acciones de prevención en las zonas expulsoras y a riesgo.</p> <p>Identificar y caracterizar las poblaciones en confinamiento a fin de llevarlas atención humanitaria.</p> <p>Incluir a las personas mayores exige llegar directamente a donde viven, en especial si es en áreas rurales.</p> <p>Dar a conocer a las personas mayores las rutas de atención en caso de desplazamiento para acceder a la atención humanitaria.</p> <p>Establecer medidas de identificación y atención en zonas expulsoras de las personas mayores que no se desplazan con sus familias y permanecen solas.</p> <p>Desarrollar estrategias de mantenimiento de las personas mayores al interior de sus familias, previniendo su abandono en caso de desplazamiento.</p> <p>Desarrollar caracterizaciones locales de riesgo para la seguridad alimentaria y nutricional de las personas mayores en riesgo de desplazamiento</p> <p>Establecer estrategias de garantía de disponibilidad y acceso a los alimentos en territorios en conflicto con prelación para las personas mayores de acuerdo con sus necesidades nutricionales</p> <p>Implementar estrategias de prevención, mitigación y superación de riesgos para la seguridad alimentaria y nutricional de las personas mayores, derivadas del conflicto en zonas receptoras y expulsoras</p> <p>Desplegar medidas de protección de cultivos de pan coger, locales y autóctonos, a la provisión y circulación de alimentos entre las familias y zonas donde habiten personas mayores o vincularlos a proyectos productivos.</p> <p>Se debe fortalecer la acción de la misión médica en los lugares más apartados o que presenten situaciones de confinamiento. La atención debe ser integral, tanto en lo individual como en lo colectivo y con personal capacitado en el abordaje y cuidado de personas mayores. Se puede sustentar en la aplicación de protocolos de salud orientados a la atención geriátrico – gerontológica.</p> <p>Desarrollar mecanismos de información, comunicación y educación que preparen a las personas mayores para asumir posibles desplazamientos.</p> <p>Desarrollar mecanismos de inclusión educativa a las personas mayores fortaleciendo su capacidad de autonomía para la protección y prevención de riesgos relacionados con el desplazamiento forzado.</p> <p>Protección de las fuentes de ingreso y seguridad económica de las personas mayores.</p> <p>Proteger las viviendas o residencias habituales de las personas mayores, de daños, destrucción y robo, generados en el marco del conflicto armado.</p> <p>Promover estrategias de recuperación de viviendas donde habiten personas mayores en caso de ser afectadas por el conflicto.</p>
<p>ATENCIÓN INTEGRAL (ATENCIÓN HUMANITARIA)</p>	<p>Establecer mecanismos que permitan la rápida ubicación y contacto de las instancias de atención o inscripción en los lugares de llegada. Se debe contar con una ruta de atención que permita ubicar y proteger a las personas mayores desplazadas independientemente de la institución que sea el punto de entrada.</p> <p>Desarrollar las estrategias de información y comunicación necesarias para que las personas mayores conozcan sus derechos y las medidas de atención disponibles. Deben ser adecuadas a sus condiciones culturales, educativas, de diversidad.</p> <p>Desarrollo de mecanismos de identificación inmediata de personas mayores desplazadas que han sido maltratadas, amenazadas y/o agredidas.</p> <p>Atención psicosocial preventiva y de intervención inmediata, una vez acontecido el desplazamiento, a la totalidad de personas mayores</p>

Tabla 2. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento según componentes de política

COMPONENTES DE POLÍTICA	ACCIONES AFIRMATIVAS
<p>ATENCIÓN INTEGRAL (ATENCIÓN HUMANITARIA)</p>	<p>Establecer mecanismos de protección de la seguridad y libertad de las personas mayores en las zonas receptoras y durante el desplazamiento.</p> <p>Fortalecer las medidas de recuperación de la información sobre los bienes y tierras abandonados.</p> <p>Informar a las personas mayores de las rutas y procedimientos previstos para la protección de sus bienes, mientras se encuentran en situación de desplazamiento.</p> <p>Brindar acompañamiento jurídico a las personas mayores para proteger el derecho sobre sus bienes y tierras.</p> <p>Consolidar los procedimientos locales que permiten generar los documentos requeridos por las personas mayores.</p> <p>En los desplazamientos masivos se deben realizar jornadas especiales de trámite de documentos de identificación coordinadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y las entidades del –SNAIPD.</p> <p>Los casos de desplazamientos masivos deben contar con mecanismos de inscripción inmediata de las personas mayores en el registro.</p> <p>Brindar información pública de acceso al registro para el caso de desplazamientos individuales de personas mayores.</p> <p>Establecer mecanismos que permitan la rápida ubicación y contacto de las instancias de atención o inscripción en los lugares de llegada. Se debe contar con una ruta de atención que permita ubicar a las personas mayores desplazadas, independientemente de la institución que sea el punto de entrada.</p> <p>La inscripción en el registro y toma de declaración debe incorporar elementos que garanticen la identificación de los diferenciales de las personas mayores, desarrollados de acuerdo con sus capacidades cognitivas, afectivas y motoras, y el impacto específico que las condiciones del desplazamiento hayan generado. En caso de que la persona mayor no sea el declarante, se debe generar una visita domiciliaria que establezca la situación particular de los mayores y le brinde acceso diferencial y prioritario a las acciones.</p> <p>A todas las familias que se registran se les debe indagar por personas mayores que no se desplazaron o que no fueron reconocidas, y establecer el contacto con la zona expulsora para su búsqueda y atención.</p> <p>Definir roles y acciones en las que participen las personas mayores como aporte a la organización de las ayudas humanitarias y la distribución social y familiar de las mismas.</p> <p>Se debe establecer de manera inmediata a los desplazamientos, en especial los masivos, la capacidad institucional real de respuesta de atención humanitaria y las condiciones de llegada de las personas mayores, a fin de evitar vacíos y tiempos de espera en el recibo de la misma.</p> <p>Las autoridades de control deben verificar el cumplimiento de los mínimos vitales para las personas mayores definidos en este derecho, en la atención de urgencia extrema y su posterior sostenibilidad. Para esto se deben aplicar instrumentos de verificación, seguimiento y proyección de necesidades de atención según las condiciones de los individuos y la perspectiva de resolución del desplazamiento, según la dinámica local.</p> <p>Identificar inmediatamente las situaciones de riesgo nutricional o enfermedad, con atención prioritaria, brindando acceso a servicios completos de asistencia social que suplan las necesidades calóricas y nutricionales diarias de los mayores.</p> <p>En salud, utilizar todos los servicios requeridos hasta una completa solución o control de su enfermedad. Esto significa que la atención humanitaria no sólo cubre la baja complejidad, sino, y especialmente en el caso de personas mayores con enfermedades crónicas de base, el acceso efectivo a servicios de mayor complejidad.</p>

Tabla 2. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento según componentes de política

COMPONENTES DE POLITICA	ACCIONES AFIRMATIVAS
<p>ATENCIÓN INTEGRAL (ATENCIÓN HUMANITARIA)</p>	<p>Definir mecanismos específicos, con puntos focales competentes en el abordaje de personas mayores orientados a la identificación inmediata de su situación familiar y social.</p> <p>Valoración familiar de capacidades de cuidado y atención de las personas mayores como condición de la reunificación.</p> <p>Entregar alimentos esenciales con características nutricionales que garanticen los requerimientos nutricionales de las personas mayores de acuerdo con sus condiciones biológicas de aprovechamiento y necesidades según el momento de la atención humanitaria</p> <p>Establecer el grado de autonomía e independencia de las personas mayores para el manejo y preparación de alimentos, manejo de dinero en caso de bonos o subsidios y desarrollar las estrategias de apoyo social o familiar pertinentes, garantizando equidad y pertinencia en la distribución del alimento.</p> <p>Establecer mecanismos que eliminen las barreras económicas, geográficas y culturales para el acceso al alimento y su consumo para las personas mayores.</p> <p>Evaluación inmediata tanto en desplazamientos individuales como masivos de las condiciones de salud de las personas mayores.</p> <p>La atención médica es el mínimo vital pero debe contar con todas las demás disciplinas de la salud que se requieran para brindar una resolución a los problemas de salud de las personas mayores. En ningún caso la atención en salud que se brinde debe significar regresividad en el derecho.</p> <p>Atención en salud</p> <p>Se debe garantizar de manera inmediata al desplazamiento, la afiliación al régimen subsidiado o la legalización del traslado de dicha afiliación al lugar de recepción.</p> <p>Toda persona mayor desplazada debe acceder a una consulta médica de valoración integral, a fin de establecer su estado de salud, riesgos, enfermedades presentes, necesidad de tratamientos específicos.</p> <p>Se deben desarrollar estrategias de información y comunicación en salud dirigidas a las personas mayores en situación de desplazamiento, con énfasis en derechos y deberes, mecanismos de acceso, redes de servicios, responsables de atención y pago.</p> <p>Se debe garantizar la atención integral y de calidad en salud a las personas mayores, sin discriminación, ni barreras de acceso</p> <p>Se deben entregar las ayudas técnicas requeridas a las personas mayores con discapacidad</p> <p>Atención psicosocial</p> <p>Se asume para efectos de esta Directriz que todas las personas mayores en situación de desplazamiento requieren de atención psicosocial, por lo que su disponibilidad debe ser proactiva e inducida. Debe involucrar tanto a la persona mayor como a su familia, o cuidadores o el referente social más próximo.</p> <p>La instrumentalización de la atención psicosocial debe darse con las especificidades de las personas mayores utilizando herramientas de confirmada sensibilidad para ellas y acogiendo los diferenciales de género y diversidad.</p> <p>Se debe indagar específicamente por la violencia intrafamiliar, abandono, desencadenando la ruta de atención definida para estos casos.</p> <p>Disponer de estrategias y recursos que permitan la atención de las personas mayores analfabetas.</p> <p>Entrega de ayudas monetarias o no que garanticen la seguridad económica y de subsistencia de las personas mayores.</p> <p>Los espacios definidos para la vivienda de las personas mayores en desplazamiento deben ser estructurados con el cumplimiento de todas las normas de salud pública y adecuaciones según los lineamientos del enfoque diferencial.</p>

Tabla 2. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento según componentes de política

COMPONENTES DE POLITICA	ACCIONES AFIRMATIVAS
<p>ATENCIÓN INTEGRAL (ATENCIÓN HUMANITARIA)</p>	<p>Se debe contar con condiciones de los albergues adecuadas a las necesidades de las personas mayores en términos de eliminación de riesgos de accidentes, caídas, muebles e insumos adecuados, intimidad, seguridad, movilidad, autonomía, costumbres.</p> <p>Desarrollar una guía de habitabilidad en el lugar receptor, de la zona del albergue y de las condiciones de convivencia en el mismo. Esta debe estar adecuada al nivel educativo de las personas mayores y según su pertenencia étnica.</p> <p>Los albergues, alojamientos temporales o instituciones que cumplan tal función, deben contar con agua potable y condiciones mínimas de saneamiento básico. Se deben dar instrucciones sobre el correcto uso del agua.</p>
<p>ATENCIÓN INTEGRAL (ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA)</p>	<p>Establecer mecanismos de confirmación comunitaria de la garantía de condiciones de vida digna y eliminación de riesgos a la vida de las personas mayores en las zonas de reubicación y retorno.</p> <p>Atención psicosocial sostenida.</p> <p>Los subcomponentes de tierras, ingresos y vivienda deben desarrollarse acompañados de estrategias que preserven la integridad de las personas mayores, la dignidad y la autonomía.</p> <p>Las propuestas de retorno o reubicación de las personas mayores deben estar sustentadas en condiciones de protección a la libertad y a la seguridad personal.</p> <p>Promover soluciones duraderas acordes con las condiciones reales de seguridad, sin privilegiar las metas de retorno sobre condiciones de seguridad inestables.</p> <p>La dignidad y lo voluntario de esta decisión se debe acompañar de una garantía explícita de condiciones adecuadas de vida para las personas mayores.</p> <p>Los sub componentes de tierras, ingresos y vivienda deben desarrollarse acompañados de estrategias que preserven la seguridad de las personas mayores.</p> <p>Establecer rutas y mecanismos que reconozcan las condiciones de propiedad de los bienes de las personas mayores y faciliten la protección de los mismos en condiciones donde no se llenaban los requisitos legales hoy existentes.</p> <p>La reformulación integral de la política de tierras, con los siguientes objetivos mínimos: contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierra; identificar reformas institucionales y normativas; y diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las personas mayores víctimas de desplazamiento.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de reclamación de las personas mayores, tomando en cuenta sus particulares condiciones de propiedad, posesión, tenencia, etc.</p> <p>Levantamiento de la situación actual de identificación de las personas mayores en situación de desplazamiento a fin de establecer los vacíos existentes a la fecha y facilitar su acceso a los documentos según cada caso.</p> <p>Levantamiento de la situación actual de registro de las personas mayores en situación de desplazamiento a fin de establecer los vacíos existentes y facilitar su acceso a las acciones definidas según los derechos vulnerados.</p> <p>Las medidas dispuestas para las soluciones duraderas de las personas mayores deben garantizar su participación y representatividad.</p> <p>En todos los lugares afectados por el desplazamiento de personas mayores se debe aplicar la metodología de participación para las personas mayores desarrollada por el Ministerio de la Protección Social (MIPSAM).³⁸</p>

Tabla 2. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento según componentes de política

COMPONENTES DE POLÍTICA	ACCIONES AFIRMATIVAS
<p>ATENCIÓN INTEGRAL (ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA)</p>	<p>Las medidas dispuestas para las soluciones duraderas de las personas mayores deben garantizar la no regresividad en los mínimos vitales, especialmente en salud y alimentación.</p> <p>Desarrollar modalidades de atención que faciliten la reunificación familiar y en caso de no ser posible la inclusión social de las personas mayores en dinámicas o redes sociales locales, o en casos particulares a las instituciones de atención y bienestar para los ancianos.</p> <p>Fortalecer proyectos de huertas caseras, agricultura urbana y pan coger en la población de personas mayores, así como proyectos productivos.</p> <p>Desarrollar programas de complementación y apoyo nutricional que promuevan hábitos alimentarios saludables y aceptación de los alimentos que se brindan de acuerdo con determinantes culturales y ancestrales.</p> <p>Los retornos, integraciones y reubicaciones deben garantizar condiciones de disponibilidad, acceso y calidad de alimentos.</p> <p>La materialización del derecho a la salud en este componente de política debe superar para el caso de las personas mayores en situación de desplazamiento, la totalidad de brechas e inequidades existentes, priorizando su atención. Su priorización debe ser real y efectiva.</p> <p>El derecho a la salud se debe entender en estrecha relación con las posibilidades de autonomía, manutención y seguridad económica de las personas mayores.</p> <p>Dependiendo del tiempo en que se permanezca en el componente de atención, por no estabilización; se deben desarrollar programas de lectoescritura dirigidos a las personas mayores en situación de desplazamiento, a fin de avanzar en el desarrollo de nuevas capacidades para facilitar el acceso a bienes y servicios, su autonomía e independencia; así como a otras modalidades de enseñanza – aprendizaje que les brinden nuevas oportunidades. Estos programas deben asumir los diferenciales de género y diversidad en personas mayores.</p> <p>Una condición de la estabilización socioeconómica de las personas mayores es contar con una seguridad económica garantizada.</p> <p>Establecer mecanismos de seguridad económica diferenciales según el momento y el avance en la estabilización de las personas mayores, no sólo desde la perspectiva de soporte de la familia, sino reconociendo la necesidad de la autonomía de las personas mayores.</p> <p>El SENA debe desarrollar iniciativas que respondan “a las características diferenciadas de esta población, en términos de edad, nivel educativo alcanzado, situación laboral, habilidades, destrezas, intereses ocupacionales.</p> <p>Las estrategias definidas deben armonizarse con las políticas y programas de acceso a tierras, tomando en cuenta los enfoque subdiferenciales.</p> <p>Estructuración de planes para la provisión y/o mejoramiento de soluciones de vivienda según el enfoque diferencial.</p> <p>Las personas mayores en situación de desplazamiento de acuerdo con sus condiciones de redes familiares y sociales deben ser incorporados a los Centros y Programas de Atención y Protección locales.</p>

Tabla 2. Referentes de actuación para la incorporación del enfoque diferencial en la atención de las personas mayores en situación de desplazamiento según componentes de política

COMPONENTES DE POLITICA	ACCIONES AFIRMATIVAS
<p>VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍA DE NO REPETICIÓN</p>	<p>De acuerdo con la Ley 975 del 2005, "la reparación integral incluye la restitución de la libertad, de la residencia y de las propiedades, la rehabilitación física y psicológica, la indemnización a las víctimas por los daños causados por el delito, la satisfacción para restaurar la dignidad humana, y la seguridad de la no repetición de actos delictivos y de guerra".³⁹</p> <p>Este componente es el más reciente en el contexto del desplazamiento y por ende el que menos se refiere a las personas mayores desde un enfoque diferencial. Al igual que como sucede con los demás componentes, existen múltiples principios y orientaciones aplicables a la verdad, justicia, reparación y no repetición en contextos específicos de retornos, reubicaciones e integraciones.</p> <p>En todos los casos, la dignidad, y en especial en el caso de las personas mayores, dadas sus sumadas vulnerabilidades, se convierte en un eje de verificación de acciones afirmativas que garanticen la sostenibilidad de las medidas, su efectividad en términos de goce efectivo de derechos, y de no repetición de violaciones de los mismos.</p> <p>El reconocimiento de la población desplazada como víctima de la violencia debe incorporar los diferenciales planteados en esta Directriz y aplicarlos a las medidas y mecanismos que se adopten para garantizar la reparación integral y con ello, la superación de la situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento, en cualquiera que sea la ubicación de los mayores (zonas expulsoras o receptoras).</p> <p>Las condiciones, riesgos y vacíos de protección descritos en relación con las personas mayores desplazadas establecen aspectos de especial relevancia que deben ser analizados en el contexto de la verdad, justicia, reparación y no repetición. Todos los procedimientos que se definan para acceder a las distintas medidas deben incluir mecanismos de información, cobertura, disponibilidad y acompañamiento a los mayores de sesenta años y en especial a los de mayor vulnerabilidad y exclusión.</p> <p>En este sentido, la garantía de espacios donde se de cabida al ejercicio de las libertades individuales de las personas mayores, a su participación activa en la definición y verificación de la aplicación de la reparación, de la justicia; a canales expeditos de denuncia de situaciones de repetición, son requeridos, además de una aplicación exhaustiva de las acciones que sean necesarias para volver a las personas mayores a su situación anterior, en especial de su estabilidad y reconocimiento social.</p> <p>En términos de rehabilitación, es de especial importancia fortalecer la atención psicosocial y en salud mental, reconociendo que todos y cada uno de los adultos mayores en riesgo y situación de desplazamiento, independientemente del tiempo y antigüedad del mismo, han sido afectados física y moralmente, con impactos psicosociales que no han sido explorados y atendidos adecuadamente, con perspectiva diferencial, no sólo desde el ciclo de vida, sino desde los demás subdiferenciales.</p> <p>El fortalecimiento de redes familiares y sociales son de especial importancia en la organización de medidas colectivas de satisfacción. La dignidad de las personas mayores debe ser reconfigurada, debe fortalecerse el reconocimiento público de su valor, de su experiencia, de sus aportes, del imperativo colectivo de protegerlos, acogerlos y atenderlos como víctimas que están dispuestas a seguir construyendo un futuro para todos.</p> <p>La reparación integral de las personas mayores desplazadas también contribuye a la dignificación de las demás generaciones, en tanto ellas, son el referente familiar y social que sustenta la memoria social.</p>

38 Metodología de participación social de y para las personas mayores

39 Ley 975 de 2005. Art. 44-48.

El desarrollo de las acciones afirmativas propuestas, encuentra elementos comunes que se orientan de la siguiente manera:

Establecer la magnitud y condiciones de las personas mayores en zonas expulsoras y receptoras, en riesgo o situación de desplazamiento, según los fines relacionados y propuestos para cada derecho en esta Directriz. Las categorías de riesgos y vacíos de protección son obligatorias en estos análisis.

La información sobre sus derechos y mecanismos de atención de los mismos, es una acción permanente y transversal a los componentes de política y se debe entender como la base de trabajo para analizar y definir de forma conjunta Estado – sujetos, las particulares acciones a implementar.

El registro y aceptación de la condición de desplazado debe ocurrir lo más cerca posible al desplazamiento y de forma proactiva con mecanismos expeditos de garantía de derechos de las personas mayores en cualquier tiempo o lugar en el que se presenten riesgos o desplazamientos.

La definición de la atención individual y colectiva de las personas mayores debe sustentarse en una caracterización a profundidad, estructurada según los parámetros de derechos, los fines esperados de la política y la organización general de acciones. Esta caracterización también debe ser una acción proactiva de la institucionalidad.

Toda acción ejecutada y relacionada con las personas mayores debe ser sistematizada e incluida en el sistema de seguimiento, a fin de establecer los avances, vacíos o retrocesos en la prevención y atención integral de esta población.

Con respecto al uso de esta directriz se debe tener en cuenta:



La directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento forzado es un esfuerzo conjunto del Ministerio de la Protección Social (MPS) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia (ACNUR), orientado a la incorporación efectiva del enfoque diferencial por ciclo de vida, género y diversidad desde una perspectiva de garantía de derechos.

Incorporar el enfoque diferencial a la atención integral de la población desplazada, se concibe como el camino para reconocer a los sujetos de acuerdo con sus particularidades y características propias, y establecer los modos efectivos de garantizar un ejercicio real de sus derechos. Así, esta directriz se estructura como un instrumento que permite concretar una apuesta institucional de acciones afirmativas por las personas mayores en riesgo o situación de desplazamiento forzado en Colombia.

Ministerio de la Protección Social

Dirección General de Promoción Social

Cra 13 No. 32 - 76 Piso 11 Bogotá, D.C. Grupo Ciclo de Vida

Teléfono: 330 50 00 Ext.: 1140 - 1106

Línea de atención al usuario desde Bogotá: 330 50 00 Ext.: 3380 - 3381

Resto del país: 018000 910097

Página web: www.minproteccionsocial.gov.co

Correo electrónico: atencionalciudadano@minproteccionsocial.gov.co