

An artistic illustration featuring several hands of different skin tones reaching up to hold a cluster of balloons. The balloons are in shades of yellow, orange, and blue. The background is a light beige color. The title text is overlaid on the balloons.

UNA MIRADA A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN COLOMBIA

UNA MIRADA A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN COLOMBIA

INFORME ALTERNATIVO PRESENTADO AL COMITÉ DE LA CEDAW
DE NACIONES UNIDAS - 2013

Autoras:

Grupo de organizaciones firmantes.

Compiladora:

Natalia López

Comité Editorial:

Beatriz Quintero – Red Nacional de Mujeres
Ana María Rodríguez – Comisión Colombiana de Juristas
Carolina Rodríguez – Sisma Mujer

Revisión de textos:

Claudia Ramírez

Diseño de portada: Iván Henao

Diagramación: Enlace Publicitario Editores Ltda.

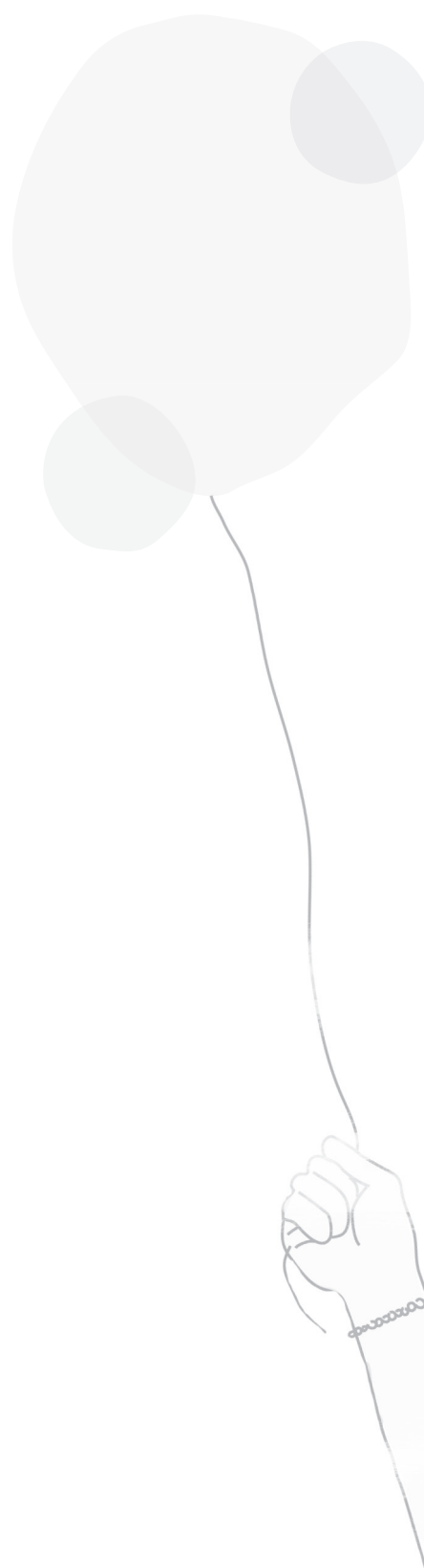
Impresión: Enlace Publicitario Editores Ltda.

Agradecimientos a ONU Mujeres por el apoyo financiero
para la publicación y difusión de este informe.

ISBN: 978-958-57362-2-1

Bogotá, septiembre de 2013

Esta publicación puede copiarse total o parcialmente citando
la fuente, sin necesidad de autorización escrita del poseedor del copyright.



Este informe es el resultado del trabajo realizado por una alianza de redes y organizaciones de mujeres y mixtas. Será presentado en la Sesión 56 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – CEDAW, en donde se examinarán los informes periódicos séptimo y octavo de Colombia, en octubre de 2013.

Grupo de organizaciones participantes:

- Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz – IMP
- Asociación Colectivo Mujeres al Derecho
- Casa de la Mujer
- Católicas por el Derecho a Decidir - Colombia
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia -
- Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
- Colombia Diversa
- Comisión Colombiana de Juristas - CCJ
- Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM Colombia
- Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA
- Corporación Humanas Colombia – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género
- Corporación Sisma Mujer
- Consejería Mujer Familia y Generación – Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC
- Coordinación Mujer, Familia y Niñez – Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC
- ENI Colombia
- Iglesia Evangélica Luterana de Colombia – IELCO
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo – ILSA
- La Coalición 1325
- La Mesa Por la Vida y la Salud de las Mujeres
- Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad – LIMPAL Colombia
- Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado
- Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias: Ley 1257
- Programa Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) - Universidad de los Andes
- Red de Educación Popular entre Mujeres – REPEM / Colombia
- Red Nacional de Mujeres
- Sutsuin Jiyeyu Wayuu - Fuerza de Mujeres Wayuu
- Tribunal de Mujeres y DESC

Una mirada a los derechos de las mujeres en Colombia

Informe Alternativo presentado al Comité de la Cedaw
de Naciones Unidas - 2013

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	LOS DERECHOS DE LAS MUJERES	6
1.	Derecho a vivir una vida libre de violencias	6
1.1.	Violencia sexual contra las mujeres	7
a.	Violencia sexual en la vida cotidiana	7
b.	Violencia sexual en el marco del conflicto armado	8
1.2	Violencia contra defensoras de derechos humanos	10
1.3	Violencia doméstica y/o intrafamiliar.	10
1.4	Violencia por prejuicio en contra de las mujeres LBT	13
1.5	Obstáculos institucionales para la implementación del modelo integral de intervención a las violencias contra las mujeres	13
2.	Derecho a la justicia para mujeres víctimas de violencias	15
2.1.	Insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado para eliminar los obstáculos de acceso a la justicia.	16
2.2.	Impunidad en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado	17
3.	Derecho a participación política y a participar en los procesos de construcción de paz .	21
3.1	Participación política.	21
3.2	Procesos de construcción de paz	22
4.	Derechos Económicos, Sociales y Culturales	23
4.1	Derecho a la salud	23
a.	Derechos sexuales y reproductivos/acceso a la interrupción voluntaria del embarazo . .	23
b.	Situación de las mujeres y VIH/SIDA en Colombia.	24
4.2	Derecho a la Educación	26
a.	Cobertura	26
b.	Analfabetismo	26
c.	Deserción / abandono escolar.	26
d.	Educación sexual	26

4.3	Derecho al trabajo	27
a.	Cifras	27
b.	Políticas públicas	28
c.	Los TLC y su impacto sobre las mujeres.	28
d.	Situación de las madres comunitarias	29
III.	MUJERES EN CONDICIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD.	30
1.	Mujeres afro colombianas	30
2.	Mujeres indígenas	32
3.	Mujeres LBT.	35
4.	Niñas, adolescentes y jóvenes	38
5.	Mujeres rurales en zonas de minería.	39
6.	Mujeres en situación de discapacidad	41
7.	Mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas.	43
IV.	CONFLICTO ARMADO.	44
1.	Falta de implementación de la Resolución 1325	44
2.	Grupos criminales.	45
3.	Garantías de no repetición de las violencias.	45
4.	Desplazamiento forzado	45
5.	Derechos de las mujeres víctimas: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	46
6.	Protección a mujeres y mujeres líderes en el marco del conflicto armado	48
7.	Justicia penal militar y violencia sexual contra las mujeres	49
8.	Niñas y conflicto armado.	52
V.	CONCLUSIONES.	53
VI.	RECOMENDACIONES.	54
1.	Para la erradicación de las violencias contra las mujeres	54
2.	Para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas.	54
3.	Para garantizar la participación política de las mujeres	55
4.	Para garantizar el ejercicio de los DESC por las mujeres	55
5.	Para garantizar los derechos de las mujeres en condiciones de especial vulnerabilidad	56
6.	Sobre el marco jurídico de justicia transicional	57
7.	Para abordar el desplazamiento forzado	57
8.	Para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de ONU	57
9.	Para garantizar la restitución de tierras y los derechos de las mujeres campesinas	58

I. INTRODUCCIÓN

En 2007, el Comité de la CEDAW examinó la situación de las mujeres en Colombia. En 2010, visitó el país la Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías, y en 2012 fue el turno de la Representante Especial sobre Violencia Sexual del Secretario General. En abril de 2013, Colombia pasó por el Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En cada una de estas ocasiones, Estado y sociedad civil expusieron logros, retos y preocupaciones en materia de discriminación y violencia contra las mujeres.

Entre 2007 y 2013, importantes eventos han marcado la realidad del país: las dificultades en las investigaciones de los delitos cometidos por los paramilitares desmovilizados, la aprobación y puesta en marcha de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el inicio de conversaciones con la guerrilla de las FARC y, finalmente, la aprobación y entrada en vigor de varios tratados de libre comercio, para citar algunos. Cada uno de estos eventos ha tenido un impacto significativo sobre la vida de las mujeres en Colombia.

Esta introducción busca llamar la atención del Comité sobre tres aspectos característicos de la realidad colombiana que inciden en la vida de las mujeres, a los cuales hará referencia este informe: primero, que Colombia es un país con muchísimas leyes, pero algunas de ellas son implementadas de forma deficiente. Segundo, que algunas de las políticas públicas en Colombia son el resultado de acciones judiciales interpuestas por organizaciones de la sociedad civil y resueltas por posiciones garantistas de las altas Cortes... Tercero, que hay contradicciones profundas entre los poderes públicos, lo cual hace que, en algunos casos, cada uno de ellos tenga una posición distinta respecto de asuntos cruciales para la vida de las mujeres.

- a. Sobre la legislación: Colombia continúa siendo un país de leyes. Entre 2007 y 2013 se aprobaron, entre otras, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011), la reforma constitucional sobre Fuego Penal Militar (2012-2013), la reforma a la Ley de “Justicia y Paz” (2012) y la Ley de Sensibilización, Prevención y Sanción de Formas de Violencia y Discriminación contra las Mujeres, (2008), para citar algunas. La abundancia de normas para abordar cada uno de los problemas que enfrentan las mujeres en Colombia, no tiene el impacto que debería. Si bien hay que reconocer los esfuerzos del Estado por poner en marcha instituciones y mecanismos para implementar estas leyes, esos esfuerzos resultan insuficientes. La falta de voluntad política, de presupuesto y de coordinación interinstitucional, sumada en muchos casos a la persistencia del conflicto armado, hacen que la realidad no refleje lo que la norma establece.
- b. Sobre las políticas públicas y la sociedad civil: Fue gracias a la acción de la sociedad civil ante la Corte Constitucional que este tribunal expidió una importante Sentencia sobre personas desplazadas (T-025) y un Auto sobre mujeres desplazadas en particular (Auto 092). Este Auto reconoció el impacto del desplazamiento en las mujeres y ordenó al Estado la puesta en marcha de diferentes programas para atender sus necesidades. Entre otros asuntos, el Auto se refirió a la violencia sexual en el marco del conflicto armado y ha dado lugar a importantes avances, aunque insuficientes, en la materia.

La posibilidad de acceder legalmente en tres circunstancias la interrupción voluntaria del embarazo es también el resultado de la acción de la sociedad civil frente a la Corte Constitucional. La política pública que se ha puesto en marcha en este asunto es el corolario de esa iniciativa ciudadana, no de la voluntad gubernamental ni parlamentaria.

- c. Sobre las contradicciones profundas entre los poderes: La interrupción voluntaria del embarazo uno de los ejemplos de esas contradicciones. La decisión de la Corte Constitucional de proteger a la mujer en tres casos especiales, permitiéndole abortar, ha sido rechazada abierta y públicamente por el Procurador General de la Nación, representante del Ministerio Público (no hace parte de los tres poderes pues es órgano de control). Su permanente oposición a la decisión de la Corte Constitucional continúa poniendo en peligro la vida de las mujeres que requieren acceder a una IVE.

Lo sucedido con el matrimonio entre personas del mismo sexo pone igualmente en evidencia estas contradicciones: el poder legislativo, se ha negado a legislar sobre el asunto, el poder judicial, exige que se legisle, y la Procuraduría, se opone a la decisión de la Corte Constitucional de permitir estos matrimonios y anuncia investigaciones contra funcionarios/as que formalicen estas uniones.

En este contexto, las mujeres en Colombia continúan enfrentándose a distintas formas de discriminación, violencia y pobreza, sin que aún se cuente con cifras oficiales unificadas y confiables sobre su situación. En las ciudades y en el campo, los derechos de mujeres de distintas clases sociales, etnias, edades y capacidades son vulnerados. El conflicto armado agudiza esta situación y genera preocupación la falta de representantes de mujeres en la mesa de negociación que desde finales del año 2012 se adelanta entre el Gobierno y las FARC.

II. LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

1. Derecho a vivir una vida libre de violencias

Si bien son evidentes los avances del Estado Colombiano en materia legislativa para abordar las violencias contra las mujeres, persiste una brecha enorme entre la ley y su aplicación e implementación. El Estado Colombiano sigue desatendiendo la recomendación formulada por el Comité CEDAW en 2007 en la que *insta al Estado Parte a que haga frente a las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y a que mejore el acceso de las víctimas a la justicia y los programas de protección*¹, con el propósito de avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en razón de su sexo.

El Comité CEDAW, en las recomendaciones presentadas al Estado Colombiano en 2007, expresó su preocupación por la carencia de sistemas de información que den cuenta del clima general de violencias contra las mujeres en el país². En el informe del Estado al Comité, se presentan los resultados arrojados por los nuevos sistemas de información, que reportan cifras de violencias contra las mujeres que evidencian un incremento de los registros en todas las modalidades de violencias. Según este informe, las causas del aumento son el fortalecimiento institucional para producir información e indicadores y el incremento de las denuncias por parte de las mujeres³. Sin embargo, estas dos razones son insuficientes para explicar las causas estructurales del incremento de las violencias contra las mujeres. No es posible determinar cuál es la razón del alza, ni descartar como causa un posible incremento de las agresiones.

Es un tema sobre el cual hay enormes vacíos y pese a que el Estado Colombiano está en la obligación de investigar de forma exhaustiva e imparcial las razones de estos aumentos, no se tiene información cierta al respecto. Desconocer las causas del aumento de las cifras de violencias contra las mujeres evidencia la falta de debida diligencia del Estado en investigar estructuralmente el asunto.

La situación de las mujeres se agrava debido al conflicto armado interno en el país; es el caso de las mujeres indígenas, afro descendientes o lesbianas, dadas sus dobles y triples discriminaciones. En cuanto a las mujeres campesinas, la discriminación y el desconocimiento histórico de su papel en la economía campesina y la lucha por la tierra hacen que en un contexto de conflicto armado como el colombiano, se agudicen las violaciones y discriminaciones sobre ellas⁴. Sumado a esto, el país no cuenta con sistemas de información confiables que den cuenta de sus condiciones de vida.

En el marco del conflicto armado, las múltiples violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, el desplazamiento forzado interno y la violencia sexual continúan siendo los delitos más alarmantes para las mujeres. Según cifras oficiales, el conflicto armado ha dejado entre 1997 y mayo de 2011,

¹ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia 2007, CEDAW/C/SR.770 (A y B)

² IBID.

³ VII Y VIII Informes Combinado del Estado Colombiano sobre el Cumplimiento de la Convención Para La Eliminación de todas las formas de Discriminación contra La Mujer, Julio de 2011, Publicado En Cedaw/C/Col/7-8, Noviembre De 2011. pág. 31.

⁴ Colectivo Mujeres al Derecho. II Informe sobre la situación de mujeres víctimas del conflicto armado en la región Caribe: Departamentos del Magdalena y el Atlántico, 2009.

3,7 millones de personas desplazadas, de las cuales el 51% son mujeres⁵. Sin embargo, según el más reciente informe del Centro de Vigilancia del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), con sede en Ginebra, el número de desplazados en Colombia suma entre 4,9 y 5,5 millones de personas⁶. Cerca del 80 % de las personas desplazadas internamente en Colombia son mujeres, niñas y niños. Según el séptimo informe de la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado, el 43% de las familias desplazadas tienen jefatura femenina⁷.

Entre 2002 y 2011 se ha reportado el asesinato de 14.630 mujeres por el hecho de ser mujeres en Colombia⁸.

1.1. Violencia sexual contra las mujeres

a. Violencia sexual en la vida cotidiana

La violencia sexual en general, no únicamente en el marco del conflicto armado, ha tenido un incremento considerable, respecto de la cual el Estado ha reconocido que no responde exclusivamente al aumento de las denuncias⁹. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante INML y CF) indicó que la tasa para el 2011 se calculó en 49 casos por 100.000 habitantes, constituyendo “la más alta del último decenio”¹⁰.

Violencia sexual según sexo (2010- 2011)

Año	Hombre		Mujer		Total
	Número	%	Número	%	
2010	3.226	16%	16.916	84%	20.142
2011	3.615	16%	18.982	84%	22.597
Total	6.841	16%	35.898	84%	42.739

Fuente: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinallegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

Durante los años 2010 y 2011, el INML y CF reportó 42.739 dictámenes sexológicos contra mujeres y hombres. En todos los casos, las mujeres fueron víctimas en un 84% frente a un 16% de los varones, lo cual representa una relación hombre a mujer de 1 a 5. En el período analizado (2010 y 2011) los casos de violencia sexual contra mujeres que dieron lugar a dictámenes por parte del INML y CF fueron 16.916 en el 2010 y 18.982 en el 2011, lo que equivale a que aproximadamente 1.496 mujeres fueron víctimas mensuales de este delito, 50 mujeres cada día y más de 2 cada hora¹¹.

Para entender esta situación, el INML y CF invita a reflexionar “(...) acerca de los programas de prevención de la violencia sexual y la necesidad de adelantar investigaciones que midan o permitan comprender adecuadamente los efectos de estos programas en la presentación de la violencia sexual”.

5 Departamento para la Prosperidad Social, Unidad de Atención a Víctimas, Estadísticas de la población desplazada, vínculo en línea: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=556&pagID=838>

6 Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Overview 2012, abril 2013, vínculo en línea: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/DB8A259305B071A8C1257B5C00268DDC/\\$file/global-overview-2012.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/DB8A259305B071A8C1257B5C00268DDC/$file/global-overview-2012.pdf)

7 ACNUR, Violencia de género y mujeres desplazadas, 2009, Vínculo en línea: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7269>

8 Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008, Respuesta a los informes del gobierno nacional a la Corte Constitucional, de marzo 16, julio 1 y noviembre 8 de 2011

9 Quintero Benavides Alexandra, “Derechos en femenino, ¿hacia un real camino a la igualdad?” VI informe de derechos humanos de las mujeres de la Red Nacional de Mujeres 2010-2012, Corporación Sisma Mujer, Impresión Nomos, julio de 2013, pág. 51.

10 Corte Constitucional de Colombia. Relatoría. Auto 092 de 2008. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

11 Quintero Benavides Alexandra, Derechos en femenino... Ob Cit pág. 53

En 2011, el INML reportó 94 exámenes médico legales por delito sexual, cuyos presuntos autores fueron grupos combatientes¹². En 81 casos (86, 17%) la víctima era mujer. De ellos, se atribuyó a la fuerza pública el 58,02%, a grupos paramilitares el 27,16% y a grupos guerrilleros el 14,81%¹³.

b. Violencia sexual en el marco del conflicto armado

La violencia sexual en contra de las mujeres en Colombia continúa siendo una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado¹⁴ en la que incurren todos los grupos combatientes. La impunidad frente a estos crímenes permanece en el 98%, sumada al alto porcentaje de subregistro, la invisibilidad de estos delitos y el constante miedo a denunciarlos.

A pesar de las múltiples recomendaciones al Estado colombiano por parte de organismos nacionales e internacionales de defensa y protección de derechos humanos¹⁵ para que adopte medidas de protección para las mujeres, el delito sigue siendo no solo un arma de guerra en el conflicto armado, sino también un instrumento de control del cuerpo y la vida de las mujeres.

El Estado sigue incumpliendo las recomendaciones respecto a los sistemas de estandarización de variables e indicadores para este delito, teniendo deficiencias para la recopilación, análisis y producción de información cuantitativa y cualitativa, rigurosa, actualizada y confiable sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado¹⁶.

Incumple igualmente la Ley 1257/08 que contempla la necesidad de un sistema diferencial de protección a víctimas, adecuación institucional, destinación de recursos, oferta de servicios y debida articulación entre las instituciones para que las mujeres víctimas (y sus familias) accedan tanto a los procesos judiciales, como a la atención en salud, alimentación, habitación y atención psicosocial.

El derecho a la reparación de víctimas de violencia sexual no se ha materializado del todo en recursos, presupuestos o infraestructura¹⁷, aunque la Ley de Víctimas (ley 1448 de 2011) ha representado un avance. En cuanto a la sentencia C-355 de 2006 sobre despenalización parcial del aborto, el estado sigue incumpliendo la causal relativa a “que el embarazo sea producto de una violación” obstaculizando la intervención, aduciendo objeciones de conciencia de las instituciones y pidiendo trámites a la víctimas para que se pase el tiempo aprobado para la interrupción, entre otros obstáculos.

Llama la atención que miembros de la Fuerza Pública tengan el registro más alto por violencia sexual en el contexto del conflicto armado, y que la mayoría de las víctimas de este tipo de violencia se encuentren entre los 0 y 17 años de edad, tal y como puede observarse en el informe del INML y CF de 2011, según el cual el 85% de los exámenes sexológicos realizados al sexo femenino pertenecen a niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años, constituyéndose el rango más representativo de edad entre los 10 y los 14 años¹⁸.

12 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), *Forensis 2011*, cuadro 3, pág. 215. Ver en: http://www.medicinalgal.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=193:forensis-2011&catid=19:forensis&Itemid=154 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), *Forensis 2011*, citado, cuadro 3.215. Ver en: http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=193:forensis-2011&catid=19:forensis&Itemid=154

13 Porcentajes tomados del Informe para el Examen Periódico Universal, septiembre de 2012. Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2008-2012. En: http://cojuristas.org/documentos/libros_e_informes/examen_periodico_universal_2012.html

14 Así fue reconocido por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008

15 Ver Informe del Secretario General del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas A/67/792-S/2013/149.

16 Tomado de Campaña “Violación y otras violencias. Saquen mi cuerpo de la guerra”.

17 La oferta en protección y justicia continúa adoleciendo de un enfoque en derechos humanos de las mujeres y no existen garantías de información suficiente, adecuada y oportuna. Las víctimas en Justicia y Paz, por ejemplo, son remitidas de una entidad a otra sin que se les solucionen sus peticiones de forma integral.

18 Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “Forensis 2011”, Colombia, 2011, p. 213-214. Ver Cuadro 1, Exámenes médico-legales por presunto delito sexual, según edad y sexo.

Sobre la misma situación, la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- reporta el alto impacto del conflicto armado sobre las mujeres indígenas, para quienes se agudiza la situación de discriminación por ser mujeres, indígenas y desplazadas. Entre el año 2003 y 2011 se reportaron 13 casos de violencia sexual contra mujeres indígenas en el marco del conflicto (la gran mayoría menores de edad entre los 11 y 16 años). En 6 casos, los presuntos agresores son militares y tropas adscritas al ejército nacional¹⁹.

Lo anterior ocurre en medio de la adopción de medidas legislativas de justicia transicional que no atienden adecuadamente los derechos de las víctimas del conflicto armado²⁰, incluyendo a las mujeres víctimas de violencia sexual, y de la reciente aprobación y reglamentación del fuero penal militar.

Falta de respuesta estatal para cubrir las medidas de atención, reparación y protección para las mujeres víctimas de violencia sexual.

Además del derecho a la justicia, las mujeres víctimas de violencia sexual requieren de otras medidas para satisfacer sus derechos en términos de atención, protección y reparación integral. El Estado Colombiano continúa sin ofrecer respuestas adecuadas a las mujeres víctimas como veremos a continuación.

- 1) Carencia de un sistema nacional de atención en salud y acompañamiento psicosocial para las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado: Existen diferentes mandatos jurídicos que ordenan ofrecer atención diferencial con perspectiva de género para las mujeres víctimas de violencia sexual²¹. Sin embargo, cada orden es desarrollada con independencia de las demás y se le atribuye la responsabilidad de la atención al Sistema de Servicios de Salud sin mayor intervención estatal. Las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud -EPS- son las llamadas a ofrecer la atención nombrada, sin que les sea exigida ninguna responsabilidad en atención diferencial. Las EPS no cuentan con profesionales médicos y psicólogos especialistas en atención a mujeres víctimas de violencias.
- 2) Falta de mecanismos adecuados para la reparación integral: En Colombia persiste un enfoque economicista de la reparación administrativa a las víctimas, y no existen acciones reales emprendidas desde el Estado para reparar a las víctimas más allá de las indemnizaciones económicas. En este sistema de reclamación de reparaciones administrativas económicas, las mujeres víctimas de violencia sexual también encuentran obstáculos para su reclamación: del grupo de solicitudes aprobadas en reparación administrativa, tan solo el 0,14%, es decir 15 casos²², corresponde a hechos de violencia sexual. Adicionalmente, no existe un enfoque que tenga una dimensión individual tanto como colectiva del daño, reproduciendo estereotipos de género que contemplan como única víctima de violencia sexual a las mujeres individualmente consideradas, sin comprender que las mujeres como grupo social también deben ser reparadas integralmente por los hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

¹⁹ Citado del informe de monitoreo de la Resolución 1325 en Colombia, en Organización Nacional Indígena De Colombia – ONIC –Consejería Mujer, Familia Y Generación: “Mujeres Indígenas, Víctimas Invisibles Del Conflicto Armado en Colombia” presentado a la Representante del SG de ONU en mayo de 2012.

²⁰ Marco jurídico para la paz y Ley 1592 de 2012 que reforma a la ley 975 de 2005.

²¹ Auto 092 de 2008, Ley 1148 de 2011 y Ley 1257 de 2008.

²² Cifra Corporación Sisma Mujer, septiembre de 2013.

1.2 Violencia contra defensoras de derechos humanos

Son sistemáticas la persecución y estigmatización de quienes ejercen la labor de defensoras de derechos humanos²³, cuya situación se agravó en los años 2009²⁴, 2010²⁵ y 2011²⁶.

Desde el segundo semestre de 2009, las amenazas, ataques y hostigamientos en contra de las mujeres líderes por presuntos grupos paramilitares autodenominados “Las Águilas Negras” y “Los Rastrojos” llegaron a través de panfletos en los que se amenaza a más de 93 mujeres, 12 organizaciones de mujeres víctimas de desplazamiento forzado y varias organizaciones acompañantes, entre ellas cinco integrantes de la Mesa de Seguimiento del Auto 092. En diciembre de 2010, organizaciones de mujeres, feministas y otras de derechos humanos denunciaron las amenazas de muerte contra cuatro defensoras de los derechos humanos por nuevos grupos paramilitares²⁷. La última amenaza se conoció el 2 de junio de 2012.

El decreto 4912 de 2011 unificó los programas de protección gubernamentales en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, y la resolución 0805 de 2012 institucionalizó el protocolo de protección a mujeres. Fue creado el CERREM²⁸ para mujeres y se registraron importantes avances normativos en materia de protección de defensoras, sin embargo persisten para las mujeres obstáculos significativos a la hora de ejercer la defensa de derechos humanos. Por ejemplo, la falta de resultados en la estrategia de prevención y la nula articulación de estas con medidas suficientes de judicialización y garantías de no repetición.

Igualmente persisten para las mujeres dificultades de acceso relacionadas entre otras con el desconocimiento de funcionario/as locales de la existencia del programa de protección y de sus procedimientos y el desconocimiento de las entidades del orden territorial de sus deberes en esta materia. Falta divulgación de estos mecanismos en los municipios y zonas apartadas en las que las mujeres se ven expuestas, sin oportunidad de solicitar medidas. El programa tiene otras falencias, entre ellas: la falta de notificación oportuna y adecuada de las actuaciones y decisiones que se adoptan dentro del programa, la precaria o nula comunicación por parte de los funcionarios encargados de adelantar el trámite, la no incorporación de un enfoque de género en el análisis de riesgo, las violaciones al carácter de reserva legal, las dificultades para conocer los resultados de la Evaluación de riesgo y la imposibilidad controvertir los mismos, entre otras²⁹.

1.3 Violencia doméstica y/o intrafamiliar³⁰

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud ³¹de 2010, en Colombia el 37% de las mujeres

23 OEA/Ser. L/V/II, Doc. 51 corr. 1,30 diciembre 2009, Informe Anual de la CIDH, Capítulo V; A/HRC/13/22/Add.3, 4 de marzo de 2010; Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya; Naciones Unidas, A/HRC/16/44, 20 de diciembre de 2010. Informe Anual del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 2009, párr. 22 y ss.

24 Ibid.

25 Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párr. y 11.

26 www.somosdefensores.org. El Sistema de Información sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia -SIADDHH- para el año 2011 muestra un incremento significativo del 36% en comparación con el año 2010. Durante el 2011 cada 36 horas se presentó un ataque a defensores y defensoras de derechos humanos. De un total de 239 personas agredidas, el 77% fueron hombres y el 23% mujeres. En comparación con el año 2010, de 109 pasamos a 140 casos de amenazas, los asesinatos de 32 a 49 casos, las detenciones arbitrarias de 11 a 23 casos.

27 Secretaría Técnica: Casa de la Mujer. “Comentarios de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008, a los informes del Gobierno Nacional de Marzo 16, Julio 1 y noviembre 8 de 2011”.

28 Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas

29 Asociación Colectivo Mujeres al Derecho: Intervención en Audiencia Pública sobre la situación de las víctimas de desplazamiento forzado y el escenario de tierras despojadas en Colombia. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 46 período de sesiones ordinarias, Washington, Noviembre 02 de 2012.

30 Hay un debate acerca de qué concepto debe usarse, si “intrafamiliar” o “doméstica”, pues subsiste la discusión acerca de si el concepto de “violencia doméstica” es lo suficientemente amplio para abarcar todo el problema.

31 Esta encuesta ha sido realizada desde el año 2000 y cada cinco años. Los resultados han sido publicados en la página web: <http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/>

alguna vez casadas o unidas han sufrido agresiones físicas por parte de su esposo o compañero. En esta Encuesta se encontró que este tipo de violencia es más común entre las mujeres de 45 años y más en la zona urbana, y que se presenta en menor grado entre las mujeres que han cursado educación superior y de nivel de riqueza más alto. No obstante, estas diferencias no son muy significativas y las mujeres pertenecientes a estos grupos poblacionales son también víctimas de este tipo de violencia.

De manera preocupante la Encuesta también develó que el 85% de las mujeres víctimas sufrió de graves lesiones o secuelas físicas o psicológicas como consecuencia de la violencia. El 71% indicó que había perdido interés por el sexo, el 58% reportó haber quedado con moretones o dolores fuertes, el 51% perdió la autoestima, el 42% se enfermó físicamente, el 39% reportó enfermedad de la cabeza, el 39% manifestó que había disminuido su rendimiento o productividad, al 30% se le afectó la relación con los hijos, el 23% sintió deseos de suicidarse, el 23% dijo que no había vuelto a hablar con nadie, el 14% manifestó que había quedado con una herida importante o un hueso quebrado, el 2% perdió la función de un órgano o miembro y otro 2% tuvo un aborto o pérdida como consecuencia de la agresión física.

A pesar de los resultados tan altos sobre lesiones personales o secuelas como consecuencia de la violencia, solamente el 21% de las víctimas (una quinta parte) acudió a un médico o establecimiento de salud para recibir tratamiento e información. De este 21%, una tercera parte de ellas no recibió ninguna información sobre la ruta de atención jurídica o la posibilidad de denuncia por violencia intrafamiliar.

En relación con la violencia psicológica, la Encuesta reportó que el 65% de las mujeres alguna vez casadas o unidas han sido víctimas de situaciones de control por parte de su compañero o esposo; el 26% de las mujeres han sufrido el que sus esposos o compañeros se expresen en forma desobligante contra ellas en espacios privados o públicos; y el 32% han sido víctimas de amenazas por parte de sus esposos o compañeros. Ninguno de los anteriores resultados presentó variaciones significativas con lo reportado en las encuestas del 2000 y del 2005.

Por su parte, los registros del sistema de información del INML y CF, informaron que durante el año 2011, 70.139 mujeres fueron víctimas de violencia intrafamiliar. La principal forma de violencia intrafamiliar fue la violencia de pareja: 51.118 mujeres fueron agredidas por su pareja actual o anterior (se aclara que la violencia de pareja no es necesariamente violencia intrafamiliar)³².

En este mismo año, según Medicina Legal, murieron 1.415 mujeres en todo el país. La violencia intrafamiliar fue la principal causa de homicidios contra mujeres, aunque sólo existe información registrada en un 28% de los casos. La pareja o ex pareja se reportó como el principal agresor de las mujeres asesinadas con un total de 130 casos. No obstante, sobre esta variable se desconoce en 361 casos el presunto agresor.

Según el INML y CF, en el ámbito de violencia intrafamiliar³³ en el 2010 fueron valoradas 89.436 y en el 2011, 89.807 personas, para un total de 179.243 víctimas de violencia intrafamiliar en el periodo comprendido entre el 2010 y 2011, es decir, un promedio de 7.468 personas al mes y 249 diarias. De acuerdo con el INML y CF, en el 2010 *“la violencia de pareja fue el primer contexto del hecho con el 64.7% de la violencia entre otros familiares; seguido de la violencia a niños, niñas y adolescentes y, por último, la violencia al adulto mayor”*³⁴. En 2011, la violencia de pareja siguió ocupando el primer lugar con un 64.3% de los registros ³⁵ y se mantiene el orden indicado de las otras clases de violencias para el 2010.

32 Información de la Corporación Humanas, septiembre 2013.

33 Incluye maltrato de menores, pareja, otros familiares y adulto mayor.

34 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “Forensis 2011. Datos para la vida”, 2012, p.100 Disponible en: <http://www.medicinallegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis/193-forensis-2011>

35 Ibidem., p. 145.

Tabla 1. Violencia intrafamiliar según sexo (2010- 2011)³⁶

Año	Hombre		Mujer		Total
	Número	%	Número	%	
2010	19.723	22%	69.713	78%	89.436
2011	19.673	22%	70.134	78%	89.807
Total	39.396	22%	139.847	78%	179.243

Fuente: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

Tabla 2. Maltrato de pareja y ex pareja según sexo (2010- 2011)

Año	Hombre		Mujer		Total
	Número	%	Número	%	
2010	6.693	12%	51.182	88%	57.875
2011	6.669	12%	51.092	88%	57.761
Total	13.362	12%	102.274	88%	115.636

Fuente: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

Las cifras evidencian que la violencia intrafamiliar y/o de pareja continúan afectando de manera desproporcionada a las mujeres colombianas. Durante este período (2010 - 2011) se mantuvo constante la razón de dos hombres lesionados por cada siete mujeres examinadas por violencia intrafamiliar. Durante los dos años evaluados (2010 y 2011), un promedio anual de 88% de las mujeres fueron maltratadas por su cónyuge, compañero permanente, pareja o ex pareja, frente a un 11% de los hombres. Los casos de maltrato de pareja contra la mujer reportados ante el INML y CF³⁷ y que originaron dictámenes de su parte, fueron 51.182 en el 2010 y 51.092 en el 2011, para un total de 102.274, lo cual significa que durante estos años (2010 y 2011) diariamente 142 mujeres y cada hora al menos seis (6) mujeres fueron maltratadas por sus parejas o ex parejas³⁸.

Los resultados preliminares de la información registrada en el año 2012 por el Instituto de Medicina Legal dieron cuenta que 1.146 mujeres fueron asesinadas en ese año, sin datos aún sobre presunto agresor o circunstancias del hecho. En relación con la violencia intrafamiliar, se reportaron 71.485 casos de los cuales el 77,8 por ciento tuvieron como víctimas mujeres. La violencia de pareja reportó el mayor número de víctimas mujeres con un total de 40.831 casos.

En materia de justicia, aun cuando durante el año 2011 Medicina Legal reportó 70.139 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, en la Fiscalía General de la Nación sólo existen 30.471 casos activos en la jurisdicción ordinaria por este delito. De igual forma, en materia de homicidios, aun cuando Medicina Legal reportó como presunto agresor en el 2011 a la pareja o ex pareja en 130 casos, la Fiscalía General sólo reportó 6 casos activos de homicidio agravado por el hecho de ser mujer³⁹. Las cifras del poder judicial en materia de violencia contra las mujeres son escasas, incoherentes y confusas y por lo tanto no existe un panorama real sobre el estado de impunidad generalizado que existe en el país.

³⁶ Fuente: Tablas elaboradas por Alexandra Quintero Benavides, Investigadora de Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponibles en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

³⁷ El INML y CF incluye dentro de la categoría de pareja y expareja los siguientes actores: amante, compañero permanente, esposo, ex esposo, ex amante, ex novio, novio y pareja.

³⁸ Quintero Benavides Alexandra, "Derechos en femenino. Ob. Cit. pág. 52.

³⁹ Fiscalía General de la Nación. Informe a la ciudadanía sobre el desarrollo de la política de igualdad y no discriminación con enfoque de género y diferencial, 5 de enero de 2012.

1.4 Violencia por prejuicio en contra de las mujeres LBT

En Colombia, la violencia por prejuicio es un fenómeno amplio e invisibilizado, que afecta de manera dramática a las personas con orientaciones sexuales o identidades de género diversas. Del total de homicidios contra personas LGBTI conocidos entre los años 2010 y 2011 (280), al menos el 20.7% (58), pueden ser catalogados como homicidios por prejuicio⁴⁰ y tienden a afectar en mayor proporción a las mujeres transexuales y las activistas de los derechos LGBTI por su visibilidad. Sin embargo, el Estado no les ha brindado una atención adecuada que permita prevenir su ocurrencia, garantizar los derechos de las víctimas y erradicar la impunidad.

Existe un gran subregistro de los episodios violentos cometidos contra personas de la población LGBTI. Esto ocurre por la falta de denuncias por parte de las mismas víctimas, por miedo a represalias y/o a sufrir discriminación, y por los sistemas de información inadecuados que no registran de manera diferenciada las violencias que se cometen en contra de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas. Además, los pocos datos que existen son incompletos y no permiten hacer un análisis adecuado del fenómeno. La inexistencia de buena información al respecto no sólo invisibiliza las violaciones a los derechos humanos perpetradas en contra de las personas LGBTI, sino que también imposibilita formular medidas legislativas y políticas necesarias para enfrentar y remediar oportunamente la situación.

La falta de respuesta adecuada del Estado se evidencia también en el nivel de impunidad de los crímenes cometidos contra la población LGBTI. Ésta se genera, entre otras razones, porque las instituciones que llevan a cabo la investigación y juzgamiento no toman en cuenta la discriminación y el prejuicio como un factor relevante para analizar la violencia contra las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Así, a pesar de que es evidente la extrema violencia con que se cometen estos actos, la mayoría de las investigaciones penales no asumen esto como un presupuesto de las hipótesis de investigación, lo que afecta la judicialización efectiva de los casos⁴¹.

1.5 Obstáculos institucionales para la implementación del modelo integral de intervención a las violencias contra las mujeres

En 2007, el Comité Cedaw destacó los avances normativos para hacer frente a la violencia contra la mujer en el país⁴², pero también expresó su preocupación en cuanto a que las medidas fueran insuficientes para mitigar el riesgo que corren las mujeres frente a la violencia ejercida contra ellas⁴³. El Estado Colombiano destacó como el principal avance legislativo en la materia la expedición de la Ley 1257 de 2008 y sus Decretos reglamentarios en cumplimiento del artículo 1º de la Convención⁴⁴. Sin embargo, luego de cinco años de la expedición de la ley 1257 de 2008, el modelo integral de la Ley 1257 para la atención a la violencia contra las mujeres no ha sido materializado efectivamente. Transcurrido más de

un año y medio de la expedición de los Decretos reglamentarios⁴⁵ en materia de salud, trabajo, justicia y educación, el modelo de protección y atención a las mujeres víctimas no ha sido puesto en marcha de manera integral y coordinada, debido a:

La falta de coordinación interinstitucional para la implementación de la Ley 1257: En la recomendación emitida por el Comité Cedaw en 2007, se *Alienta al Estado Parte a que siga intensificando la coordinación entre todas las instituciones que prestan ayuda y apoyo en los casos de violencia doméstica contra la mujer*⁴⁶.

40 Colombia Diversa, Impunidad sin fin- Informe de derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales y personas trans en Colombia 2010- 2011.

41 Ibid.

42 Observaciones finales del Comité... Ob. Cit. párr. 8.

43 Ibid. párr. 10.

44 VII Y VIII Informes Combinado del Estado Colombiano... Ob. Cit. Pág. 30

45 Los Decretos reglamentarios fueron expedidos tres años después de la promulgación de la ley 1257, en diciembre de 2011.

46 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia 2007, CEDAW/C/SR.770 (A y B).

En respuesta a esta recomendación, el Estado reporta en su informe el mecanismo de coordinación interinstitucional en violencias contra las mujeres reglamentado por el Decreto 164 de 2010⁴⁷. Sin embargo, el mecanismo no estableció estrategias claras que articulen a las instituciones: en año 2011 los Ministerios de Salud, Trabajo, Educación y Justicia, que cuentan con mandatos específicos ordenados por la Ley, reglamentaron cada uno de sus ámbitos sin establecer mecanismos de coordinación con los demás Ministerios para intervenir conjuntamente la violencia contra las mujeres.

No existe una oferta unificada para la atención y protección a las mujeres víctimas de violencias y por lo tanto, ellas tienen que emprender distintos procedimientos para reclamar sus derechos ante las instituciones.

La falta de participación de las organizaciones de mujeres y el Comité de seguimiento a la Ley 1257 de 2008⁴⁸. El Comité Cedaw recomendó en 2007 al Estado Colombiano vincular a las organizaciones de mujeres en la construcción de estrategias para eliminar los estereotipos de género⁴⁹. En su informe, el Estado reporta que el Comité de seguimiento a la Ley 1257 ha fortalecido la interlocución con las organizaciones de mujeres, puesto que en dicho escenario participan tres representantes de las organizaciones, quienes son elegidas democráticamente⁵⁰. No obstante es importante resaltar, primero, que el Estado no consulta con el Comité de seguimiento los asuntos relativos a la implementación de la Ley 1257⁵¹ y, segundo, que ha impedido en reiteradas oportunidades la participación directa de las organizaciones de mujeres en los procesos de implementación de la Ley 1257 de 2008 bajo el argumento de que la participación es exclusivamente a través del Comité.

Los Ministerios de Educación, Justicia y Trabajo sometieron a consideración del Comité de Seguimiento y de las Organizaciones de Mujeres los Decretos reglamentarios antes de su expedición, lo que permitió al Comité y a las Organizaciones ofrecer aportes para ajustar los nuevos mandatos a los estándares internacionales de protección a los derechos humanos.

Contrario a esto, el Ministerio de Salud expidió los Decretos reglamentarios 2734 de 2012 y 4796 de 2011 sin consultarlos previamente con el Comité de seguimiento a la Ley 1257, ni con las Organizaciones de Mujeres. Además, el Ministerio de Justicia expidió los lineamientos para la implementación de las medidas de protección de justicia para las Comisarias de Familia en el marco del decreto reglamentario 4799 de 2011, también sin consulta previa al Comité y las organizaciones. Esto impidió corregir los serios obstáculos de acceso a las medidas de protección en salud y justicia que contienen los Decretos y lineamientos.

Deficiencias en el Sistema de Salud para implementar el mecanismo de refugio: El Comité evidencia su interés por conocer el mecanismo de refugio que ordena la ley 1257 de 2008⁵². El Estado indica que la Ley 1257 ordena prestar servicios de alimentación, hospedaje y transporte a las mujeres víctimas y que el Ministerio de Salud estableció en los Decretos 4796 de 2011⁵³ y 2734 de 2012, el procedimiento para solicitarlos. Sin embargo, aunque en la resolución 1895 del 31 de mayo del 2013 el Ministerio de Salud y Protección Social destinó los recursos para cada Departamento del país, este procedimiento presenta serios problemas para su implementación.

El decreto 2734 de 2012 estableció un trámite que obstaculiza el acceso a las medidas de alimentación, hos-

47 Respuestas de Colombia a la lista de cuestiones CEDAW 56° período de sesiones, 30 de septiembre a 18 de octubre de 2013, CEDAW/C/COL/Q/7-8/Add.1

48 El Comité de Seguimiento a la ley 1257 de 2008 es un organismo interinstitucional que cuenta además con la participación de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y que tiene como mandato vigilar la implementación y cumplimiento de la ley.

49 Observaciones finales del Comité... Ob. Cit. Parr 20.

50 VII y VIII Informes Combinado del Estado Colombiano... Ob. Cit. Pag. 44

51 En la lista de cuestiones el Comité Cedaw solicita al Estado que informe el mandato y las actividades del comité de seguimiento a la ley 1257. Lista de cuestiones relativa a los informes séptimo y octavo combinados de Colombia , 18 de marzo de 2013 CEDAW/C/COL/Q/7-8

52 Lista de cuestiones... Ob. Cit. párr. 8 .

53 El Decreto 4796 de 2011 estableció que el derecho de las mujeres a la alimentación, hospedaje y transporte como componente del derecho a la salud será efectivizado por el Estado a través de las casas refugio y de acogida principalmente.

pedaje y transporte: i) exige un examen médico donde se certifique que la medida corresponde al daño que sufrió la mujer y además solicita una evaluación de riesgo por parte de la policía, que tarda más de 10 días y por tanto desdibuja el carácter urgente de las medidas. ii) La intervención de la policía nacional es inconveniente porque la función de valorar el riesgo se le quita a la autoridad civil (juez/a o comisario/a de familia) para delegarla en una autoridad armada, que no cuenta con las herramientas para identificar los riesgos especiales de las mujeres. iii) En el Decreto se exigen requisitos que no contempla la Ley 1257 para acceder a la medida.

La prevalencia de la aplicación del derecho interno de familia en detrimento de los Derechos humanos de las mujeres y la Ley 1257 en las Comisarías de Familia: En 2007, el Comité Cedaw expresó su preocupación por que el traspaso de funciones de los Juzgados a las Comisarías de Familia pudiera reducir en la práctica el acceso a la justicia para las mujeres víctimas⁵⁴. Sobre el tema no se pronunció el Estado Colombiano en los VII y VIII informes combinados pero sí enfatizó en que las Comisarías de Familia protegen a las personas víctimas de violencia intrafamiliar⁵⁵, olvidando reportar los deberes específicos que tienen las Comisarías con los derechos de las mujeres en el marco de la Ley 1257 de 2008. Esto evidencia que persiste un enfoque familista para el abordaje de las violencias de género en las Comisarías de Familia: prevalece la supuesta protección a la familia sobre la protección a la vida e integridad de las mujeres.

El incumplimiento y falta de implementación de las normas que intervienen las violencias contra las mujeres en el ámbito de trabajo: el Comité Cedaw, en la lista de cuestiones, preguntó por las medidas especiales de carácter temporal en los ejes temáticos de desarrollo y empleo empresarial⁵⁶, entre otros. En su respuesta, el Estado se refirió a algunas leyes poco desarrolladas⁵⁷ y omitió referirse a las disposiciones del Decreto 4463 de 2011 que reglamenta la Ley 1257 en el ámbito del trabajo, que entre otros asuntos, reglamenta el tratamiento que el sector laboral debe brindarle a las mujeres víctimas de acoso sexual.

El Decreto 4463 de 2011 insta como deberes legales i) establecer el acoso sexual dentro del ámbito del trabajo como un riesgo profesional de las mujeres, ii) crear estrategias para prevenir el acoso sexual en el sector laboral, y iii) establecer un mecanismo de denuncia de los casos de acoso sexual⁵⁸. Para implementar el Decreto, el Ministerio del Trabajo expidió el programa de equidad laboral⁵⁹ en el cual no se contempló ninguna medida para efectivizar la norma en relación con el acoso sexual en el ámbito del trabajo.

2. Derecho a la justicia para mujeres víctimas de violencias

El Comité Cedaw preguntó por los resultados, en cifras, de los mecanismos para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual a propósito del aumento en los registros oficiales⁶⁰. El Estado Colombiano informó sobre la expedición del Decreto 4799 de 2012 que reglamenta la Ley 1257 de 2008 en materia de justicia⁶¹ e informó que los resultados de su implementación se encontraban en el anexo 3 del informe. El Estado Colombiano no dio respuesta a las preguntas del Comité con la exactitud y precisión requeridas.

Así mismo, el Comité felicitó en sus Observaciones finales de 2007 a Colombia por la ratificación del Protocolo facultativo a la Convención del 23 de enero de 2007⁶². Sin embargo, y a pesar de la decisión de la Corte

⁵⁴ Observaciones finales del Comité... Ob. Cit. párr 18

⁵⁵ VII Y VIII Informes Combinado del Estado Colombiano... Ob. Cit. pág.25

⁵⁶ Lista de cuestiones... Ob cit párr. 7.

⁵⁷ Respuestas de Colombia a la lista de cuestiones... Ob cit. Pág 10.

⁵⁸ Artículo 3, literal, numeral 1 literal m, Decreto 4463 de 2011.

⁵⁹ Ministerio del trabajo, Programa Nacional para la Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género 2012 -2018.

⁶⁰ Comité CEDAW, Lista de cuestiones... Ob. Cit. párr 4.

⁶¹ Respuestas de Colombia a la lista de cuestiones... Ob Cit. pág 5.

⁶² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia, 2 de febrero de 2007, documento CEDAW/C/COL/CO/6.

Constitucional de 2006 que declaró el Protocolo acorde con la Constitución Política, el Gobierno declaró al momento del depósito del instrumento que no reconocía la competencia del Comité en los artículos 8 y 9 para investigar "*violaciones graves o sistemáticas*" a la Convención. Además declaró que las medidas provisionales que se adopten con relación a los DESC deben ser aplicadas en consonancia con el carácter progresivo de estos derechos. Finalmente, Colombia declaró que ni el Protocolo ni el Comité podrán exigirle al Estado que despenalice "delitos contra la vida o la integridad personal". Así las cosas, Colombia limitó en la práctica la capacidad de acción del Comité frente a la situación colombiana de manera considerable.

Persisten patrones discriminatorios en razón del sexo en el sistema judicial que impiden el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias, son altos los índices de impunidad en los casos de violencia sexual y violencia intrafamiliar y la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado para responder a un problema de tal magnitud.

2.1. Insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado para eliminar los obstáculos de acceso a la justicia

El Comité Cedaw preguntó por los mecanismos legales de denuncia de casos de violencias contra las mujeres y por los mecanismos de acceso a la justicia, específicamente en relación con la representación judicial de mujeres víctimas de violencias y los resultados de las evaluaciones a la Ley 1257 si las hubiere⁶³. El Estado Colombiano no dio respuesta concreta a la pregunta del Comité⁶⁴.

En su gran mayoría, las mujeres víctimas de violencias carecen de representación judicial y asistencia letrada. La entidad llamada a garantizar este derecho es la Defensoría del Pueblo, donde existe una tendencia a fortalecer el sistema de defensoría pública para victimarios y agresores, mientras que el sistema nacional de representación judicial a víctimas no cuenta con una asignación presupuestal y una planta de profesionales suficiente. Esta debilidad institucional se refleja en que, por ejemplo, cada jurista representa a alrededor 340 víctimas a la vez, lo que imposibilita que puedan brindar un servicio adecuado. Adicionalmente, los abogados representantes de víctimas no tienen especialidad y perspectiva de derechos humanos de las mujeres, lo que trae consigo que la representación judicial no sea especializada ni preferencial. Algunas instituciones administrativas regionales⁶⁵ brindan asesoría jurídica especializada para mujeres, pero no intervienen de manera directa el sistema judicial, que es donde se reproducen la mayoría de los obstáculos institucionales sexistas.

Las víctimas siguen reportando patrones de violencia institucional en el abordaje de la violencia contra las mujeres⁶⁶. El Estado ha adelantado acciones para sensibilizar a funcionarios/as públicos/as de todos los niveles en "equidad de género" tal como lo reporta en el informe presentado al Comité Cedaw⁶⁷. Sin embargo, estos esfuerzos no suplen la responsabilidad del Estado porque el enfoque de "sensibilidad en equidad de género" es manejado desde un plano subjetivo de los funcionarios y no como una responsabilidad de la función pública. El Estado no cuenta con un sistema de seguimiento del impacto de estas capacitaciones en la disminución de patrones de violencia institucional contra las mujeres víctimas. Son pocos los cargos especializados en violencias contra las mujeres y no todos los funcionarios que los ocupan conocen el tema.

Por todo lo anterior, el Estado Colombiano sigue desatendiendo el pleno cumplimiento a la recomendación general N. 19 del Comité Cedaw la cual señala que debe investigar adecuadamente los crímenes cometidos contra las mujeres y sancionar a los responsables⁶⁸.

63 Comité CEDAW, Lista de Cuestiones... Ob Cit párr. 4.

64 Respuesta a la Lista de Cuestiones... Ob Cit. pág. 5.

65 Este servicio de asesoría jurídica es ofrecido, entre otros, por las casas de justicia reportadas por el Estado en su informe presentado al Comité CEDAW. Séptimo y octavo combinados de Colombia... Ob Cit pág. 24.

66 Ver: "Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia", Corporación Sisma Mujer, 2011. Disponible en: www.sismamujer.org

67 VII Y VII Informe... Ob Cit Págs. 36, 28 y 41

68 Recomendación General No 19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev. 1 at 84 1994, párr. 9.

2.2. Impunidad en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado

En la lista de cuestiones se solicita información al Estado Colombiano sobre el número de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado que se han registrado, la cantidad de investigaciones penales sobre estos delitos y el número de agresores castigados⁶⁹. El Estado Colombiano no ofreció esas cifras⁷⁰. Aunque el Comité preguntó al Estado sobre la judicialización de estos casos en el marco del conflicto armado, es también importante destacar las cifras de denuncias, investigaciones y sentencias producidas en casos de violencias contra las mujeres en la vida cotidiana.

Casos conocidos por la Fiscalía según la etapa procesal (2009 – 2012)

Delito	Imputación	Acusación	Sentencia absolutoria	Sentencia condenatoria	TOTAL
Violencia intrafamiliar	9.491 (58%)	4.418 (27%)	108 (1%)	2.281 (14%)	16.298 (100%)
Acceso carnal violento	3.008 (42%)	2.470 (35%)	340 (5%)	1.255 (18%)	7.073 (100%)
Acto sexual violento	1.244 (43%)	984 (34%)	115 (4%)	543 (19%)	2.886 (100%)
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir	317 (41%)	271 (35%)	41 (5%)	144 (19%)	773 (100%)
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	5.743 (42%)	4.889 (35%)	567 (4%)	2.663 (19%)	13.862 (100%)
Actos sexuales con menor de catorce años	7.651 (41%)	6.443 (35%)	830 (5%)	3.511 (19%)	18.435 (100%)
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir	614 (41%)	524 (35%)	67 (5%)	283 (19%)	1.488 (100%)
Acoso sexual	39 (52%)	26 (35%)	2 (3%)	8 (10%)	75 (100%)
Homicidio agravado si se cometiere contra mujer, por el hecho de ser mujer.	7 (39%)	7 (39%)	0 (0%)	4 (22%)	18 (100%)

Fuente: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Dirección Nacional de Fiscalías - de febrero 16 de 2013 a derecho de petición de Sisma Mujer ⁷¹.

⁶⁹ Comité CEDAW, *Lista de cuestiones...* Ob Cit. Párr. 18.

⁷⁰ *Respuestas de Colombia a la lista de cuestiones...* Ob Cit. Pág 27.

⁷¹ Fiscalía General de la Nación, Dirección Nacional de Fiscalías. Oficio No. 03364, 16 de febrero de 2013.

“De acuerdo con la información reportada por la Fiscalía General de la Nación, el estado procesal de las investigaciones por los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar que se tramitaron entre el 2009 y 2012, demuestra que *entre el 81% y 90% se encuentran situación de impunidad*”⁷².

“En 14.017 investigaciones, equivalentes al 86%, la administración de justicia no ha podido determinar la culpabilidad del autor o autores, quedando sin justicia esas investigaciones”⁷³.

“De los 44.592 *delitos sexuales (incluyendo violación y actos sexuales abusivos)* (...) en 36.181 investigaciones, equivalentes a 81% la Fiscalía, no ha logrado determinar la culpabilidad el autor o autores, quedando sin justicia esas investigaciones”⁷⁴.

No hay un impacto significativo en el incremento de investigaciones penales sobre los delitos y agravados y/o penalizados por la Ley 1257 de 2008: el 90% de los casos de acoso sexual se encuentra en la impunidad⁷⁵.

El Comité Cedaw en 2007 instó al *Estado Parte a que haga frente a las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y a que mejore el acceso de las víctimas a la justicia y los programas de protección*⁷⁶. El Estado en el VII y VIII informes combinados presentó como principal avance el *proyecto de Lucha contra la Impunidad en casos de Violencia Sexual en el Marco del Conflicto Armado 2010-2013*⁷⁷ como estrategia interinstitucional para intervenir la problemática. En la respuesta el Estado no informa sobre los avances y resultados del proyecto, por lo que no es posible medir el impacto en la intervención institucional a la violencia sexual de este.

Colombia adoptó una Ley de Víctimas (ley 1448 de 2011) que establece medidas de atención y reparación para las personas víctimas de violaciones graves de los derechos humanos perpetradas por grupos armados ilegales.

En el marco de la implementación de esa Ley, la indemnización por los delitos de violencia sexual sigue siendo muy baja, teniendo en cuenta que este tipo de violencia es un fenómeno generalizado en el contexto del conflicto armado. En el 2011, de un total de 593 víctimas inscritas por delitos contra la libertad e integridad sexual, tan solo 27 recibieron reparación administrativa.

Impunidad en delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado

Las normas de la llamada justicia transicional han sido adoptadas a través de medios disímiles que dependen de procesos fragmentados de negociación con diferentes actores armados ilegales, que se enmarcan en el procedimiento conocido como Justicia y Paz reglamentado principalmente por la Ley 975 de 2005. Este marco jurídico se concentra en otorgar beneficios a los actores armados desmovilizados en perjuicio del derecho de las mujeres víctimas de violencia sexual a la verdad y justicia, siendo el mecanismo incapaz de identificar el universo real de casos de violencia sexual cometidos por los grupos paramilitares desmovilizados y caracterizándose por ser inviable para garantizar los derechos de las mujeres víctimas. Lo anterior se evidencia en el bajo número de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado conocidos por la Fiscalía y en el bajo número de casos judicializados en el marco del mecanismo de justicia y paz.

Dentro de los procesos de judicialización adelantados en el marco de la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, los delitos de violencia sexual han sido negados por la mayoría de los desmovilizados de los diferentes bloques paramilitares. Quienes los han aceptado, han dicho que fueron relaciones consentidas, mientras

⁷² Quintero Benavides Alexandra, *Derechos en femenino...* Ob Cit pág 60.

⁷³ *Ibíd.* pág. 61.

⁷⁴ *Ibíd.* pág. 62.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Observaciones finales del Comité.. Ob Cit párr. 18*

⁷⁷ VII Y VIII Informes Combinado del Estado Colombiano sobre el Cumplimiento de la Convención Para La Eliminación de todas las formas de Discriminación contra La Mujer, Julio de 2011, CEDAW/C/Col/7-8, Noviembre De 2011. pág. 144.

los comandantes ante evidencias de violaciones sexuales, han señalado que ocurrieron “*por falta de control en la tropa*”⁷⁸.

Sin embargo, existen suficientes argumentos para asegurar que la violencia sexual hizo parte de las acciones emprendidas por los grupos paramilitares en Colombia, para alcanzar objetivos de guerra y por tanto su judicialización debe reflejar no solo la gravedad de los hechos de violencia sexual sino otros delitos que se cometieron paralela y simultáneamente con esta, como las torturas, el desplazamiento forzado, las amenazas, entre otros.

A pesar de la gravedad de la situación, las acciones judiciales contra los responsables son mínimas. Las instituciones a cargo de investigación y judicialización de estos delitos son renuentes a considerar como hipótesis de investigación la violencia sexual en el conflicto como una práctica sistemática y generalizada, tanto en las investigaciones de la justicia ordinaria como en el marco de la llamada Ley de justicia y paz. De 183 casos de violencia sexual en contra de mujeres desplazadas que la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 ordenó investigar a la Fiscalía General de Nación, sólo se han llevado a juicio 5 casos⁷⁹.

Amnistía Internacional señala en su más reciente informe que:

Según los datos publicados por la Fiscalía General de la Nación en enero de 2012 (...), la Unidad de Derechos Humanos de Bogotá estaba investigando 89 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto, de los que 24 estaban incluidos en el Auto 092. No obstante, dado que, según los informes, las fiscalías regionales están investigando 110 de los 183 casos del Auto 092, hay 49 casos de los que no se sabe nada. Los datos de diciembre de 2011 se refieren a declaraciones de culpabilidad en cinco casos que investigaba la Unidad de Derechos Humanos; tres de ellos parecen estar incluidos en el Auto 092. Los mismos datos indican que ha habido declaraciones de culpabilidad en seis casos del Auto 092 que investigaban los fiscales regionales⁸⁰.

En el contexto de la Ley 975 de 2005, las estadísticas de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz a diciembre 1 de 2012 dan cuenta de 39.546 hechos confesados de los que solamente 96 corresponderían a delitos de violencia sexual⁸¹. De 14 sentencias producidas en este sistema en ocho años de vigencia de la misma, únicamente 2 corresponden a violencia sexual.

Los escasos logros en justicia para las mujeres fueron evidentes para la Representante Especial sobre Violencia Sexual del Secretario General en su visita al país en el 2012, quien señaló que a pesar de que Colombia cuenta con un complejo y bien elaborado marco normativo de género, existen grandes dificultades para que las mujeres accedan a la justicia y la impunidad persiste en la gran mayoría de denuncias.

Debilidades institucionales para la judicialización de los casos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado

Las Leyes 1257 de 2008 sobre no violencias contra las mujeres y 1448 de 2011, de atención y reparación a víctimas del conflicto armado y restitución de tierras, incluyen medidas para garantizar el derecho a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, pero no son cumplidas por el Estado satisfactoriamente. Destacamos entre esas medidas en primer lugar la orden legal de brindar acompañamiento por parte de la Defensoría del Pueblo, acompañamiento que debe ser diferencial, especia-

⁷⁸ Verdad Abierta, (2008, 6 de noviembre), *Graves casos de abuso sexual del Bloque Norte*, en http://www.verdadabierta.com/justicia_ypaz/529_graves_casos_de_abuso_sexual_del_bloque_norte

⁷⁹ Mesa de seguimiento al Auto 092 de 2008 Anexo reservado. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Cuarto informe de seguimiento*, mayo de 2011

⁸⁰ Amnistía Internacional. *Colombia: Invisibles ante la justicia Impunidad por actos de violencia sexual cometidos en el conflicto: Informe de seguimiento*. Página 26.

⁸¹ Ver: Estadísticas Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz. *Gestión de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz a 01 de diciembre de 2012*, en <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/unidad-de-justicia-y-paz/>

lizado y ofrecer información reforzada⁸² en relación con los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, la entidad no presta los servicios requeridos de manera efectiva pues el sistema de representación judicial a víctimas es significativamente débil.

Segundo, la Ley 1448 de 2011 prevé en las garantías de no repetición: 1) la adopción de medidas para superar los estereotipos que favorecen la discriminación y la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado⁸³ y 2) El desarrollo de una política de tolerancia cero a la violencia sexual⁸⁴. Sin embargo, en diciembre de 2011 el Gobierno reglamentó la Ley 1448 y estas medidas no fueron incluidas en los decretos expedidos para ese fin, lo cual significa que a la fecha no existen acciones concretas dirigidas específicamente a implementar y dar cumplimiento a estas disposiciones legales.

En tercer lugar, la Fiscalía General de la Nación definió la política de priorización de casos⁸⁵, mediante la cual fija criterios para investigar y sancionar ciertos delitos, entre los que se encuentran algunos de violencia sexual. Algunos de los criterios mencionados son la gravedad del delito, su representatividad, referidos a la calidad de la víctima y a la caracterización del victimario, pero no hay parámetros para definir cada criterio⁸⁶. Además, no especifica lo que sucede con los casos no priorizados, porque sugiere que podrían simplemente no ser investigados.

Por último, no existe una política unificada de atención e investigación a los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado por parte de la Fiscalía General de la Nación. La Fiscalía está llamada a cumplir con diferentes obligaciones legales, constitucionales e internacionales con los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Es así como la Fiscalía debe dar cumplimiento a la Convención Cedaw, el Estatuto de Roma, la Convención de Belem do Pará, la

Ley 1257 de 2008, la Ley 1448 de 2008, el Auto 092⁸⁷ de 2008 y otras disposiciones relacionadas con la temática. La Fiscalía no ha puesto en marcha una política integral que permita dar cumplimiento a todo el marco jurídico de los derechos humanos de las mujeres en Colombia, sino que ha adelantado acciones aisladas como la construcción de protocolos de actuación o la creación de unidades especializadas de atención e investigación, que aunque contemplan algunas normas, excluyen otros mandatos del mismo marco jurídico de protección a los derechos humanos de las mujeres. Esto trae consigo además, que la aplicación del marco jurídico referido no sea una política institucional sino que su aplicación se somete a la voluntad de los funcionarios.

82 Parágrafo 1º y numeral 6 del artículo 35 y artículo 43 de la ley 1448 de 2011. Y literal b artículo 8º ley 1257 de 2008.

83 Artículo 149 literal d, ley 1448 de 2011.

84 Artículo 149 literal, ley 1448 de 2011.

85 Directiva 01 de 2012 la cual fue expedida en razón del marco jurídico para la paz, que reformó al artículo 22 de la carta política.

86 Documento elaborado por Viviana Rodríguez Peña, abogada de la Corporación Sisma Mujer para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la visita in loco a Colombia el 4 de diciembre de 2012.

87 En 2008 la Corte Constitucional de Colombia expidió el Auto 092, que reconoció el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en las mujeres y para esto determinó los factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas, por causa de su condición femenina. Ordenó al Gobierno Nacional la formulación de 13 programas que atendieran estas situaciones de riesgo y crearan las condiciones para el goce efectivo de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado. Los 13 programas deben abordar: prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, la promoción de la salud de las mujeres, el apoyo a las mujeres desplazadas jefes de hogar, la facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas y de prevención de la explotación laboral, apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años, facilitación de acceso a la propiedad de la tierra, protección de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas, protección a los derechos de las mujeres afrodescendientes desplazadas, protección a la mujer desplazada y prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres lideresas de la población desplazada, acompañamiento psicosocial a las mujeres desplazadas y eliminación de barreras de acceso al sistema de protección para las mujeres desplazadas. Todavía no se han diseñado los programas de Acceso a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición y el programa de prevención de la violencia intrafamiliar y comunitaria que ordena el Auto 092 de 2008.

3. Derecho a participación política y a participar en los procesos de construcción de paz

3.1. Participación política

A pesar de las normas y políticas referidas por el Gobierno Colombiano en su informe al Comité, en el último periodo no se han presentado avances significativos en la participación política de las mujeres en el país. En contraste, se ha evidenciado una falta de compromiso político del Ejecutivo y de los partidos políticos respecto de la participación paritaria de las mujeres y con el cumplimiento efectivo de las normas que pretenden promoverla, como se describe a continuación.

El mejor ejemplo de la falta de avances concretos en la participación política de las mujeres es su escasa presencia en el Congreso de la República. En dicha institución, conformada por 102 Senadores/as y 168 Representantes a la Cámara, los porcentajes de participación de las mujeres no han superado nunca el 16%. Si bien entre las elecciones del período 2002 – 2006 y 2006 – 2010, la participación de las mujeres bajó de un 12,69% con 34 congresistas mujeres, a un 10,45% con 28, en las elecciones del período 2010 – 2014 el porcentaje aumentó a un 14,18% con 38 mujeres congresistas⁸⁸.

A estos bajos porcentajes se suma el hecho de que leyes que han sido adoptadas para promover la participación de las mujeres en la vida política del país no han sido adecuadamente implementadas e integralmente cumplidas. En primer lugar, una de las medidas que presenta el Estado como cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de participación política de las mujeres es la Ley 581 de 2000, que establece una serie de medidas afirmativas destinadas a promover dicha participación en los cargos de decisión del Estado⁸⁹. Sin embargo, como ha sido reconocido previamente por el Comité de la CEDAW⁹⁰, esta garantía formal dista de la realidad material.

Desde su aprobación, la mencionada Ley ha sido sistemáticamente incumplida en todas las ramas del poder público y en todos los niveles territoriales, pero sobre todo por parte del Gobierno Nacional⁹¹. Al año 2012, de los 14 ministerios existentes, solo 2 estaban a cargo de mujeres, y las Superintendencias, las Empresas Sociales del Estado y los Institutos científicos y tecnológicos no contaban con ninguna mujer como máxima autoridad. Ante este panorama, desde los primeros meses del año 2012, De justicia, Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres impulsaron varias acciones judiciales ante el Consejo de Estado, demandando la inobservancia de la cuota por parte del Presidente. Esto permite evidenciar que hasta el momento, la única forma de garantizar el cumplimiento del mandato del 30% de la Ley de cuotas por parte del Gobierno Nacional ha sido a través de acciones judiciales⁹².

En segundo lugar, en relación con la participación de las mujeres en los cargos de elección popular, el Estado Colombiano reporta la adopción de Ley 1475 de 2011⁹³, reforma política general que incorpora un sistema de cuotas que obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir al menos un 30% de mujeres en sus listas para cargos plurinominales. La implementación del sistema de cuotas dispuesto en la Ley 1475 de 2011 tuvo

88 Registraduría Nacional del Estado Civil. <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>

89 La medida más reconocida es aquella que exige la presencia de mínimo un 30% de mujeres en los máximos niveles decisorios del Estado, al igual que en otros niveles decisorios de todas las ramas del poder público del Estado y en todos los niveles territoriales.

90 Ver: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/Pol%EDticaPublicaDeMujeresyEquidadDeG%E9nero/MarcoNormativo/RECOMENDACIONES_CEDAW_PARA_COLOMBIA.pdf

91 A esta conclusión llegan varios estudios cuando se desagregan todos los niveles de cargos y se analizan específicamente los máximos niveles decisorios del Estado. Véase, por ejemplo, Guzmán, Diana Esther & Molano, Paola. (2012). *Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos. Diez años de la Ley 581 de 2000*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (De justicia), disponible en: <http://dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=antidiscriminacion&publicacion=1238>

92 La implementación de esta ley ha enfrentado barreras normativas, culturales e institucionales.

93 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”

lugar en las elecciones locales del 30 de octubre de 2011⁹⁴. En estos comicios, aunque efectivamente se verificó un impacto positivo respecto a la nominación femenina, la ampliación de la oferta no se materializó en un aumento estadísticamente significativo de mujeres electas.

Así, con la implementación de la nueva Ley, para los concejos municipales y distritales, el número de mujeres candidatas se duplicó a 28.556 candidaturas femeninas, correspondientes al 36.10% del total de la oferta electoral. No obstante, este aumento no se materializó en un incremento sustancial del número de mujeres electas ya que sólo 1.940 mujeres, equivalentes al 16.08% de las curules en disputa, alcanzaron una curul. Respecto de las Asambleas Departamentales, de un total de 1.151 mujeres candidatas (equivalentes al 36% del total de las candidaturas) sólo fueron elegidas 75 diputadas, en otras palabras, actualmente sólo el 17.94% de los asientos en las Asambleas están siendo ocupados por mujeres.

Para entender estos pobres resultados en las elecciones, es preciso anotar que el Estado no ha iniciado acciones concretas dirigidas a superar los obstáculos para la implementación de la cuota electoral. Existen los siguientes tres niveles de obstáculos: 1) Los vacíos jurídicos de la Ley 1475; 2) Las características del sistema electoral colombiano, que acepta listas con voto preferente, y; 3) La baja amigabilidad de los partidos y movimientos políticos frente a la inclusión de las mujeres. En general, estos muestran bastante resistencia por parte de los partidos políticos para implementar el sistema de cuotas, en gran medida debido a la persistencia de patrones y estereotipos discriminatorios hacia la participación política de las mujeres⁹⁵.

Una evidencia de este obstáculo es uno de los resultados arrojados por el Segundo Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los partidos y movimientos políticos. En cuanto a la dimensión programática de partidos y movimientos políticos, el estudio concluye que si bien la mitad de las organizaciones políticas tienen dependencias encargadas de desarrollar acciones específicas para las mujeres, en promedio sólo el 2% de los presupuestos de los partidos y movimientos políticos es destinado a apoyar dichas dependencias y las actividades que estas realizan. Adicionalmente, en 5 de los 12 partidos y movimientos políticos con personería jurídica no hay ninguna mujer en instancias de decisión tanto política como administrativa⁹⁶.

3.2. Procesos de construcción de paz

El 26 de agosto de 2012, el Gobierno y las FARC firmaron un “*Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”⁹⁷, en el que reconocen que: la construcción de la paz es un asunto de la sociedad en su conjunto, incluidas otras organizaciones guerrilleras (a quienes invitan a unirse a este propósito)⁹⁸; los DDHH son un fin del Estado; el desarrollo económico debe darse con justicia social y en armonía con el medio ambiente; y la ampliación de la democracia para lograr bases sólidas para la paz.

Las partes acordaron iniciar conversaciones sobre los siguientes puntos: 1. Política de desarrollo agrario integral; 2. Participación política; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de drogas ilícitas; 5. Víctimas; y 6. Implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Hasta el momento se ha adelantado la discu-

⁹⁴ Las elecciones locales son aquellas en las cuales se eligen gobernadoras/es, alcaldes/as/es, diputadas/os, concejales/es y ediles/as de todas las regiones de Colombia.

⁹⁵ Véase: Cardozo, Florentina & Quintero, Alexandra (2012). *La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación de las mujeres en Colombia*. Corporación Sisma Mujer.

⁹⁶ Este estudio es realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en alianza con IDEA Internacional e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NMDI), con el apoyo de la Embajada de Suecia. Véase: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=67478#UgMh6WRajU4>

⁹⁷ El acuerdo es resultado del “Encuentro Exploratorio que tuvo como sede La Habana, Cuba, entre febrero 23 y agosto 26 de 2012, que contó con la participación del Gobierno de la República de Cuba y del Gobierno de Noruega como garantes, y con el apoyo del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela como facilitador de logística y acompañante”. Ver anexo n.º 2.

⁹⁸ El 3 de septiembre de 2012, el grupo guerrillero ELN expidió un comunicado en el que manifiesta que es positivo el anuncio de paz, expone su punto de vista sobre el contenido que se debe dar a este concepto e indica que, en esos términos, “pueden contar con el ELN para tan importante reto y aspiración”. Ver en: http://www.eln-voces.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1344:la-paz-que-todos-queremos-pero-que-es-tan-esquiva&catid=26:articulos&Itemid=69.

sión sobre los dos primeros temas de la agenda, sin que en ninguno de ellos se haya notado un enfoque de género por parte de los negociadores.

La Resolución 1325 de 2000 de Naciones Unidas hace énfasis en la participación de las mujeres en procesos de paz y postconflicto. Llama la atención que el Gobierno colombiano no haya previsto la participación de las mujeres en este proceso. No incluyó mujeres en la primera fila de la Mesa de negociación con las FARC, y sólo hay dos mujeres en el segundo nivel como asesoras. Esto permite prever que en los acuerdos no quedará incorporado un enfoque de género y que probablemente no sean visibilizados los crímenes cometidos contra las mujeres en el marco del conflicto armado.

No obstante, cabe resaltar el establecimiento de algunos mecanismos para la participación de la sociedad civil para hacer propuestas a la mesa de negociación, impulsados por la Comisión de Paz del Congreso, los cuales han dado lugar a una significativa la participación de mujeres en las diferentes regiones.

En cuanto a los mecanismos de refrendación y verificación de los acuerdos, es necesario que se garantice la participación en equidad para las mujeres en los escenarios nacionales y locales.

4. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Las mujeres en Colombia siguen siendo particularmente afectadas por las carencias estatales para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. En las zonas apartadas, rurales, o en aquellos territorios donde habitan las mujeres indígenas o afro colombianas, esta situación se agrava.

4.1. Derecho a la salud

Colombia enfrenta una grave crisis del sistema de salud que la Corte Constitucional declaró mediante sentencia T-760/08: no existe una política integral de prevención, la red pública hospitalaria es cada vez más precaria, la intermediación privada (EPS) sigue siendo la principal beneficiada, y la atención se limita en tanto solo las personas con capacidad de pago pueden acceder a los planes complementarios. Además de lo anterior, existen dos aspectos específicos del derecho a la salud de las mujeres donde se evidencia un impacto diferenciado:

a. Derechos sexuales y reproductivos/acceso a la interrupción voluntaria del embarazo

Pese a la existencia de un marco jurídico-normativo favorable a la salud y los derechos sexuales y reproductivos (DSR), aún persiste una significativa brecha entre lo formal y lo fáctico, expresada en la falta de una política pública consistente, coherente e integral en educación sexual y reproductiva que contribuya a la prevención de embarazos adolescentes, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados, abortos inseguros y prostitución forzada, entre otros.

En este sentido, en Colombia aún existe una profunda dispersión frente a los compromisos del Estado en materia de DSR, donde las políticas gubernamentales no son coherentes, ni cohesionadas con respecto a las responsabilidades de cada una de las instituciones encargadas de proteger estos derechos. La influencia de actores y visiones religiosas impiden avanzar en políticas integrales en salud y derechos sexuales y reproductivos, acordes con los compromisos asumidos por Colombia en pactos, conferencias, convenciones internacionales; además en normas, leyes y jurisprudencia nacional aprobadas en esta materia⁹⁹.

⁹⁹ Sentencia T-388 de 2009 de la Corte Constitucional que ordena la implementación de campañas masivas sobre derechos sexuales, derechos reproductivos, salud sexual y salud reproductiva.

Si bien la Corte Constitucional se ha pronunciado favorablemente en torno a la salud sexual y reproductiva de las mujeres en varias oportunidades, llegando a considerar que la penalización del aborto implica la imposición de una carga desproporcionada que desconoce sus derechos fundamentales, las decisiones de la Corte se obstaculizan por las barreras que generan las entidades públicas, en especial, las encargadas de prestar el servicio de atención en salud.

El mismo tribunal ha señalado las barreras: exigir requisitos adicionales como autorizaciones judiciales para la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)¹⁰⁰, no tomar en cuenta la autonomía de la mujer al momento de decidir la conveniencia de practicarse un aborto necesario para poder realizarse otros procedimientos médicos que requiere para proteger su salud y su vida¹⁰¹, no realizar los exámenes médicos requeridos para diagnosticar si una mujer se encuentra en una de las hipótesis en las que el aborto es legal¹⁰², interponer trabas administrativas que dilatan de manera injustificada el acceso a los servicios de interrupción voluntaria del embarazo¹⁰³, invocar objeción de conciencia, tanto por entidades de salud, como por personal médico y jueces, para negarse a practicar o a ordenar un aborto¹⁰⁴.

Sumado a lo anterior, se estima que seis de cada diez instituciones de salud en Colombia, que tienen capacidad de prestar servicios post aborto, no lo hacen; cerca de nueve de cada diez de esas instituciones no ofrecen servicios de aborto legal¹⁰⁵. Entre mayo de 2010 y junio de 2012, se han monitoreado cerca de 387 casos en los que se han presentado obstáculos o negaciones injustificadas en la prestación de servicios.

La Procuraduría General de la Nación se ha abstenido de cumplir con varias de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional. Ha censurado campañas masivas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos; ha censurado, ocultado o desvirtuado intencionalmente la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto; ha tergiversado el contenido de las sentencias proferidas por la propia Corte Constitucional relacionadas con derechos sexuales y reproductivos, en especial en relación con el aborto. La Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia ha solicitado expresamente a la Superintendencia Nacional de Salud la revocatoria de circulares sobre interrupción voluntaria del embarazo¹⁰⁶, dirigidas a prestadores de servicios de salud, entidades administradoras de planes de beneficios y entidades territoriales, y que mencionan las disposiciones de la Corte Constitucional en materia de Interrupción Voluntaria del Embarazo.

b. Situación de la mujer y el VIH/SIDA en Colombia.

En Colombia, los datos del Observatorio Nacional de la Gestión en VIH/Sida, muestran que -entre 1988 y 2010- la proporción de mujeres infectadas frente a la de hombres ha aumentado en casi 5 veces. Mientras que en 1988 fue de 13 hombres por una mujer, en 1998 fue de 4 hombres por una mujer y, en 2012, se estimó que por 2 hombres existía una mujer infectada, aunque existen ya regiones del país en las que por cada hombre hay una mujer infectada. Así, en la actualidad, casi el 50% de las personas que viven con VIH/Sida en nuestro país son mujeres.

La epidemia de VIH/Sida en Colombia se mantiene concentrada en poblaciones de mayor vulnerabilidad, en particular en hombres que se relacionan sexualmente con hombres (HSH), y en mujeres de 25 a 49 años de

¹⁰⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-388 de 2009.

¹⁰¹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-009 de 2009.

¹⁰² Corte Constitucional de Colombia, sentencia T- 585 de 2010.

¹⁰³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-841 de 2011.

¹⁰⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-209 de 2008.

¹⁰⁵ Guttmacher Institute y Fundación Oriéntame. *Embarazo no planeado y aborto inducido en Colombia: causas y consecuencias*, Bogotá, 2011, pág. 6 – 18.

¹⁰⁶ EL ESPECTADOR.COM, 1.250 peticiones contra el aborto legal, 27 de junio de 2013, 10:13 pm [<http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/articulo-430542-1250-peticiones-contra-el-aborto-legal>], CARACOL RADIO, *www.caracol.com.co Supersalud no revocará circular del aborto pese a más de 1.200 derechos de petición*, 28 de junio de 2013. <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/supersalud-no-revocara-circular-del-aborto-pese-a-mas-de-1200-derechos-de-peticion/20130628/nota/1924435.aspx>

edad. A pesar del sub registro y el retardo en la notificación, dentro de los casos reportados existe una proporción creciente de mujeres cada vez más jóvenes infectadas. No obstante, de acuerdo con los resultados del 7° estudio centinela, realizado en mujeres gestantes, se calcula para la población general una prevalencia de 0,22% (2009).

Según el Objetivo del Milenio 6 (Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades), la meta para población general es haber mantenido la prevalencia de la epidemia por debajo de 1% en población entre 15 y 49 años.

En definitiva, la epidemia de VIH/sida en Colombia afecta a la población sexualmente activa y productivamente activa. El 76.4% de los casos notificados en el año 2011 [6.129 casos], se encuentra en el grupo de 15 a 44 años de edad.

Si bien las mayores prevalencias de infección se encuentran entre los hombres, las cifras evidencian que cada vez es mayor la proporción de mujeres que están siendo afectadas por el VIH y que la tasa de incidencia de infección entre mujeres aumenta a mayor velocidad que la de los hombres; este hecho se ha denominado “feminización de la epidemia”, que pone de manifiesto la mayor vulnerabilidad de éstas y, por ende, la necesidad de analizar los factores que incrementan la susceptibilidad de las mujeres a la infección por VIH, donde la desigualdad entre géneros constituye un factor fundamental.

Además, cabe señalar que -aunque todas las mujeres de alguna u otra manera sufren discriminación de género-, existen otros factores como la raza y el color de la piel, la clase, la edad, la etnicidad, el idioma, la ascendencia, la orientación sexual, la religión, la clase socio económica, la capacidad, la cultura, la localización geográfica y el estatus como migrante, indígena, refugiada, desplazada, niña o persona que vive con VIH/Sida, que se combinan para determinar la posición social de las mujeres en este caso¹⁰⁷.

Parker y Galvão (2001) afirman que el impacto de la epidemia en la vida de las mujeres es particularmente severo por cuanto ellas tienen desventajas económicas, culturales y sociales que se traducen en la feminización de la pobreza, en el difícil acceso a los servicios de salud y en la exclusión de las estructuras de poder y de los procesos de decisión. Además, con frecuencia están sujetas a leyes, normas y prácticas que ejercen control sobre sus cuerpos, sus relaciones sexuales y su potencial reproductivo¹⁰⁸.

Vale señalar que la violencia contra las mujeres es un asunto de salud pública y es también causa y consecuencia de la infección por VIH. La violencia y la amenaza de violencia elevan de forma drástica la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas al VIH/Sida. Ante la violencia, resulta imposible abstenerse de tener relaciones sexuales, exigir fidelidad en la pareja o utilizar preservativos. La violencia supone, asimismo, un obstáculo para las mujeres a la hora de acceder a los servicios de prevención, atención y tratamiento del VIH/Sida.

La participación de las mujeres es todavía un reto no asumido y necesario para la sociedad en su conjunto, y una estrategia clave en los procesos de prevención de la infección y respuesta a la epidemia VIH/Sida. Las mujeres que viven con VIH/Sida, comprenden -desde su experiencia personal-, la realidad de los servicios para VIH/Sida, tanto sus fortalezas como sus falencias.

El fortalecimiento de la participación de las mujeres debe ser un principio fundamental en los procesos de prevención desarrollados para responder a la epidemia y una herramienta básica para transformar las condiciones que subyacen a su vulnerabilidad al VIH/ Sida y restringen su acceso a los servicios sociales.

¹⁰⁷ Guía de Prevención VIH/Sida; Mujeres en contextos de vulnerabilidad, UNFPA 2011.

¹⁰⁸ (Viveros, 2003).

4.2. Derecho a la Educación

a. Cobertura

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD (2011), *“en relación con las brechas urbano rurales en los Objetivos del Milenio, las tasas de cobertura bruta en educación media en los municipios de alta ruralidad son 2.7 veces menores que en los centros urbanos. Las largas distancias que aun recorren niños, niñas y adolescentes para llegar a las escuelas y el costo de oportunidad de ingresar o permanecer en el sistema educativo comparado con el de trabajar, gravitan sobre la deserción en secundaria, que, según la teoría del capital humano, perpetúa los círculos de pobreza.”*

Según el informe sobre cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, el Estado brindó educación a 402.183 niños y niñas, dando prioridad a los grupos de población vulnerable, indígena y afro descendiente¹⁰⁹. Estos datos no están desagregados por sexo y otras variables que puedan dar cuenta sobre el número de niñas beneficiarias atendidas en el programa, así como tampoco se evidencia un enfoque étnico diferencial.

Para garantizar el acceso y permanencia de las niñas, los niños y jóvenes dentro del sistema educativo, se incrementó la cobertura de los diferentes niveles educativos. En 2012 se registraron las siguientes cifras de estudiantes: 5.292.319 mujeres y 5.382.290 hombres; por grupo étnico y género: 181.978 (indígenas mujeres), 196.150 indígenas hombres. Negritudes: 232.237 mujeres y 231.283 hombres¹¹⁰.

b. Analfabetismo

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2011 (Departamento Nacional de Estadística DANE), la tasa de analfabetismo para el total nacional de la población de 15 años y más fue de 6.4%. En 13 áreas urbanas fue de 2.3% para los hombres y 2.9% para las mujeres; en las cabeceras municipales 4.2%, mientras que para el resto del país (sectores rurales) la tasa fue de 14.2%. La región que presentó la tasa más alta de analfabetismo fue la Pacífica, con 9,9%, seguida de la Atlántica, con 9,5%. En estas zonas se concentra mayoritariamente población afro colombiana y población indígena, en especial en la zona pacífica.

c. Deserción/abandono escolar

Según el Ministerio de Educación Nacional, en el 2012, 155.280 mujeres y 196.725 hombres abandonaron sus estudios. La deserción escolar se asocia con los roles de manera diferenciada por la condición de género: las niñas se ven obligadas a abandonar sus estudios para dedicarse a las labores domésticas, al cuidado de otras personas, o porque enfrentan embarazos; los niños abandonan el sistema escolar en muchas ocasiones atraídos por la posibilidad de ganar dinero en trabajos en el campo. Se señala también que las mujeres que han sido víctimas de violencia están en condiciones de mayor vulnerabilidad y por lo tanto son “susceptibles a la desescolarización”. En general en los caso de los niños, las causas tienen que ver con otras razones de los contextos regionales: el conflicto armado interno, reclutamiento forzado, participación en grupos al margen de la Ley, por razones laborales o de sobrevivencia.

Según cifras del Ministerio de Educación Nacional, el 50% de los casos de deserción escolar de adolescentes mujeres tuvieron como causa principal el embarazo.

d. Educación sexual

El Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía -PESCC¹¹¹- es una iniciativa del

¹⁰⁹ Informe de Rendición de cuentas Diciembre 2011 – septiembre 2012. Ministerio de Educación Nacional Colombia. Pág. 32.

¹¹⁰ *Ibíd.*

¹¹¹ <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/w3-article-286932.html>

Ministerio de Educación Nacional y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Busca “contribuir al fortalecimiento del sector educativo en educación para la sexualidad, con un enfoque de construcción de ciudadanía y ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos”. El Programa formado a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como también a docentes, padres y madres.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la voluntad y el compromiso ético y político de algunos funcionarios y funcionarias, persisten imaginarios culturales, roles de género y convicciones religiosas, entre otros, que dificultan y obstaculizan la adecuada y plena implementación de planes, programas y leyes existentes en materia de sexualidad y reproducción al interior del sistema educativo.

4.3. Derecho al trabajo

a. Cifras

Las mujeres colombianas enfrentan múltiples barreras para gozar efectivamente del derecho al trabajo en condiciones de igualdad, y para acceder a recursos productivos. En el caso del mercado laboral formal, a pesar de que del total de la población en edad de trabajar, las mujeres representan el 51.2%, y superan a los hombres en nivel educativo, su posición sigue siendo más precaria. Así, la tasa general de participación de las mujeres se encuentra más de 20 puntos por debajo de la de los hombres¹¹², y el desempleo femenino es casi el doble que el masculino¹¹³. En los sectores informales del mercado laboral las mujeres están sobre representadas¹¹⁴. Esto ocurre también en algunos sectores tradicionalmente mal o no remunerados, tales como el empleo doméstico (96,1%), los servicios comunales, sociales y personales (69,2%) y los trabajos familiares no remunerados (60,9%)¹¹⁵.

Incluso las mujeres que acceden al mercado laboral formal, y que por tanto tienen más garantías laborales, enfrentan tratos diferenciados e incluso discriminatorios. Así, en Colombia persisten brechas salariales entre hombres y mujeres¹¹⁶ que oscilan entre 15 y 20% por igual trabajo. Esta brecha se agrava adicionalmente para las mujeres que son madres, quienes ganan en promedio 17,6% menos que las mujeres no madres¹¹⁷. En la muestra de 135 países, Colombia está en el lugar 94 en el índice de igualdad salarial para trabajos similares.

Esta situación es más dramática para las mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas. Estas últimas tienden a enfrentar peores condiciones económicas que las mujeres de las ciudades¹¹⁸, y sus niveles de desempleo son generalmente mayores que las de los hombres. De hecho, el ingreso salarial promedio de las mujeres campesinas es del 41% en relación al de los varones¹¹⁹.

Además de lo anterior, las mujeres son afectadas de manera desproporcionada por la pobreza. Según los datos del censo de 2005, la pobreza en ellas es de 51.6% (7.857.876). Este panorama permite entonces afirmar que persisten las desigualdades entre varones y mujeres en las condiciones de trabajo, oportunidades laborales e ingresos, reflejadas en las condiciones de pobreza y exclusión social y obstáculos para acceder a los derechos económicos y sociales.

¹¹² Hombres 74,2% y mujeres 52,9% (DANE, Mercado laboral por sexo, febrero 2013 - abril 2013).

¹¹³ Hombres 8,3% y mujeres 13,9% (DANE, Mercado laboral por sexo, febrero 2013 - abril 2013).

¹¹⁴ De las mujeres ocupadas, el 53,0% se encuentran en el sector informal, mientras que la cifra para los hombres es 46,7% (DANE, Seguridad social y empleo formal, febrero 2013 - abril 2013)

¹¹⁵ Ministerio de Trabajo, *Cifras de Equidad en el Mercado Laboral*, 2012

¹¹⁶ Reporte Global de Diferencias de Genero de 2011.

¹¹⁷ Ver por ejemplo (Badel & Peña, 2009; Bernat Díaz, 2005; Galvis, 2010; Olarte & Peña, 2010; Tenjo G., Ribero M., & Bernat D., 2005)

¹¹⁸ Tasa de participación laboral de las mujeres rurales: 37,9% ; hombres 74,6% (DANE, Mercado laboral por sexo, febrero 2013 - abril 2013)

¹¹⁹ En 2010, la tasa de desempleo para las mujeres en la zona rural era del 18%, mientras que para los hombres era del 3,7%.

b. Políticas públicas

En las últimas décadas se han dado avances importantes en Colombia, particularmente en materia de garantías laborales para las mujeres¹²⁰. Sin embargo, aunque el país cuenta con leyes que reconocen garantías formales a las mujeres, éstas siguen sin poder gozar efectivamente del derecho al trabajo en condiciones de igualdad y siguen siendo víctimas de múltiples formas de discriminación. La implementación de la legislación ha sido insuficiente y en su mayoría no promueve la igualdad efectiva de las mujeres. Por ejemplo, después de diez años de expedida la Ley de mujer rural (Ley 731 de 2002) no ha sido reglamentada y no se le ha asignado presupuesto a la fecha, por lo que no cuentan con mecanismos efectivos que promuevan el mejoramiento de su calidad de vida.

Además, las políticas en la materia han sido poco consistentes y no se les ha dado prioridad para su efectiva implementación. La única acción política concreta dirigida a mejorar las condiciones para las mujeres empleadas es la Agenda por la Igualdad Laboral (2009), donde participan 17 gremios y 17 empresas privadas (CPEM, 2009). Dicha agenda pretende ser un compromiso para potenciar el papel de las mujeres y concretar acciones para su inclusión efectiva en el sector laboral y evitar su discriminación. No obstante, las actividades de seguimiento al acuerdo posterior a la firma han sido mínimas, lo cual indica que nunca ha sido verdaderamente implementado.

En 2012 se lanzaron dos políticas públicas con enfoque de género. Por un lado, la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, a cargo de la Alta Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer (ACPEM), y por el otro el Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género 2012-2018. Sin embargo, sus diseños han sido tardíos, hasta ahora no han tenido realmente implementación y faltan los recursos claramente destinados para ponerlos en marcha.

Estas políticas tienen múltiples carencias. Por ejemplo, han sido en general ineficaces¹²¹; carecen de transversalización real, pues se consideran solamente sectoriales, y por tanto no llegan a sectores claves de la economía; han consistido en acciones puntuales, que benefician a grupos específicos, y por tanto han tenido bajo impacto. Además, tienen problemas fundamentales de formulación, pues no incluyen enfoques diferenciales y han tenido enfoques meramente asistencialistas. En efecto, estas políticas se han orientado a programas para la satisfacción de necesidades básicas y generación de ingresos, mas no a corregir los factores estructurales que determinan la situación de subordinación y discriminación a su vez los instrumentos legales y de políticas públicas existentes, siguen manteniendo los estereotipos de género y concepto familista frente al acceso y control de la tierra y otros bienes¹²², lo que constituye uno de los mayores obstáculos para su desarrollo.

c. Los TLC y su impacto sobre las mujeres

Al momento, se encuentran vigentes los TLC ratificados con Estados Unidos (mayo de 2012) y Canadá (agosto de 2011)¹²³. Los mecanismos no vinculantes previstos para la protección de los derechos humanos en los tratados con Estados Unidos y Canadá no incluyeron los derechos de las mujeres. El Estado colombiano no ha identificado los efectos que tanto los tratados como los cambios en la legislación interna derivados de su implementación tienen para las mujeres colombianas, a pesar del llamado que hizo el Comité para la

¹²⁰ Se destacan: i) la ley 1257 de 2008 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, que incluye medidas de prevención y sanción frente a la violencia contra la mujer, entre otros en el ámbito laboral ii) la ley 1496 de 2011 que reforzó la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres; iii) la ley 1468 que extendió la licencia de maternidad a 14 semanas, ajustando de este modo la legislación colombiana al mínimo establecido en las recomendaciones internacionales (OIT, C183 - Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000. No ratificado por Colombia); y iv) la ley 1413 de 2010, llamada la ley de economía del cuidado, que pretende medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país.

¹²¹ Por ejemplo, los subsidios de tierra creados a partir de la Ley 160 de 1994 y reformados por la Ley 812 de 2003, Ley de Mujer Rural 731 de 2002.

¹²² Aportes Colectivo Mujeres al Derecho: Reunión Mesa de Trabajo MAPP – OEA y Sociedad Civil con la Comisión de Justicia de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional. Bogotá, Junio 21 de 2012.

¹²³ En proceso de ratificación: Unión Europea, Corea y Costa Rica. Así mismo, se está negociando con Japón, Turquía, Panamá, Japón y con la Alianza del Pacífico.

Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 37º período de sesiones celebrado del 15 de enero a 2 de febrero de 2007 en Washington.

Además, se han presentado conflictos sociales derivados de la aplicación de estos tratados en sectores estratégicos para la economía colombiana como la producción de leche, papa, auto partes, arroz, textiles, calzado y café. Estos sectores afectan directamente los modos de vida de las mujeres campesinas y las vinculadas a la industria, pues no pueden enfrentar la competencia con productos importados a bajos precios y por lo tanto, quedan sin posibilidad de generar los ingresos que necesitan para vivir. Las políticas que ha tenido que desarrollar el gobierno colombiano como consecuencia de la presión social, no incluyen medidas compensatorias específicas de apoyo a las mujeres productoras que garanticen que los tratados de libre comercio no vulneren sus derechos, desatendiendo así la recomendación ya citada.

d. Situación de las madres comunitarias¹²⁴

Hasta hace unos meses, el dinero que recibían las madres comunitarias a cambio de sus labores se consideraba una bonificación, una “contribución voluntaria” que no constituía salario. La vinculación y permanencia en el sistema de seguridad social se encuentra a cargo de cada una de ellas, por lo que en la actualidad hay un número considerable de mujeres mayores que trabajaron durante más de 20 años pero no cotizaron para pensión, encontrándose desprotegidas.

La Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (“De Cero a Siempre”), creada por el gobierno del Presidente Santos en el año 2011, ha traído consecuencias poco favorables a las madres comunitarias, en lugar de fortalecer su labor o reconocer sus derechos como trabajadoras.

La Corte Constitucional de Colombia, a través de la sentencia T-628 de 2012, señaló por primera vez que la bonificación que reciben las madres comunitarias constituye un trato discriminatorio¹²⁵ y, en consecuencia, reconoció su derecho al salario mínimo y ordenó diseñar y adoptar, con participación de ellas, las medidas necesarias para hacer efectivo su pago. En abril de 2013 el Gobierno creó un subsidio para las personas que dejan de ser madres comunitarias y que no reúnen los requisitos para acceder a una pensión. El valor del subsidio, que no es una pensión, es insuficiente, pues equivalente a la mitad de un salario mínimo.

En este momento la sentencia de la Corte se ha cumplido en la medida en que se ha implementado el salario mínimo para las madres que están actualmente vinculadas al Programa y, en consecuencia, su acceso a la seguridad social y a pensión. Sin embargo, la decisión beneficia solamente a las madres jóvenes que están cotizando en el momento, manteniendo la desprotección para aquellas con muchos años de trabajo, quienes no podrán acceder a pensión, ni siquiera con el reconocimiento del salario mínimo que hizo la Corte, y a quienes solamente les ofrecen un subsidio.

¹²⁴ Los Hogares Comunitarios de Bienestar son un programa de educación no formal para apoyar la formación de niños y niñas entre los 0 y 7 años de edad de los hogares socioeconómicos más bajos en Colombia a cargo de mujeres del barrio, conocidas como madres comunitarias, quienes desarrollan el trabajo en su casa.

¹²⁵ La Corte señaló que esta actividad es una forma de trabajo que permite a las personas que la ejercen dignificarse a través del desarrollo de un oficio y darse a sí mismas y a sus familias acceso a condiciones materiales de vida digna al percibir una retribución económica y acceso a la seguridad social a cambio de la prestación de sus servicios personales.

III. MUJERES EN CONDICIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

1. Mujeres afro colombianas

- Visita a Colombia de la Experta sobre cuestiones de las minorías

La Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall, visitó Colombia en febrero de 2010. En su informe (Documento A/HRC/16/45/Add.1), presentó sus principales preocupaciones respecto de la población afro colombiana, negra, raizal y palenquera. La experta señaló que la esclavitud sigue siendo latente en la marginación social de las personas parte de estas comunidades y que siguen siendo atacadas por el conflicto armado, conflicto que pretende desposeerlas de sus tierras e involucrarlas en el tráfico de drogas. Sobre las mujeres de estas comunidades, expresó su preocupación porque aunque existe legislación que las protege, esto no se evidencia en la disminución de la violencia y desplazamiento forzado que se ejerce en su contra¹²⁶. Si bien este informe da cuenta de la situación en el año 2010, algunos de los problemas evidenciados por la Experta no han sido atendidos en su totalidad, y las mujeres afro descendientes continúan enfrentándose a discriminación, violencia y pobreza.

Dos de las violencias más graves que sufren las mujeres afro colombianas son la discriminación racial y el racismo, las cuales minimizan las posibilidades de equidad y goce efectivo de derechos en igualdad frente a las demás mujeres en Colombia.

Ley de Víctimas y Restitución de tierras

Como se ha mencionado en otros apartes de este informe, en junio de 2011 se expidió la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Esta Ley establece normas específicas para las mujeres en los artículos 114 al 118 y cuenta con un Decreto reglamentario (Decreto 4635 de 2011) sobre medidas de atención y reparación para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, que fue expedido tras un proceso de consulta con estos grupos. Sin embargo, la implementación de esta legislación ha sido insuficiente para las mujeres y en particular para las mujeres afro descendientes.

Adicionalmente, estas normas sólo contemplan a las mujeres que son víctimas del conflicto armado, dejando por fuera a quienes han sido víctimas de otras violencias. Para quienes han sufrido discriminación por fuera del conflicto, no hay garantías. En este sentido y con respecto al cumplimiento de la Convención racial de 1965, el Estado colombiano ha incumplido totalmente sus obligaciones.

Política pública de Equidad de Género

En cuanto a la Conferencia contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (Durbán, 2001), el avance más significativo ha sido la Ley 1482 de 2011, Ley Antidiscriminación, que en términos generales, se refiere a todos los “excluidos sociales” (lgtbi, discapacitados, negros, indígenas, etc.); pero no tiene un enfoque específico para las mujeres. Esta norma no ha sido lo suficientemente difundida ni aplicada, lo cual se agrava por la posición del Procurador General de la Nación, quien presentó justificaciones normativas para su derogación.

En septiembre de 2012, el Gobierno expidió los “Lineamientos de la Política Pública de Equidad de Género

¹²⁶ “El legado de la esclavitud sigue siendo patente en la marginación social y económica de los miembros de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras. Si bien las hostilidades y el conflicto armado pueden haber disminuido en todo el país, muchas comunidades afrocolombianas y sus dirigentes siguen siendo objeto de ataques violentos (...). Las víctimas consideran que quienes cometen delitos contra ellas gozan de impunidad. (...) Los actos de violencia e intimidación pretenden ahora desposeer a las comunidades negras de sus tierras para, entre otros fines, destinarlas al cultivo y tráfico ilegales de coca. Los nuevos planes de desarrollo macroeconómico y los intereses comerciales que tratan de adquirir tierras y explotar los recursos naturales también han incentivado las enajenaciones. Las personas desplazadas que regresan a sus tierras descubren que otras han reclamado la propiedad o el derecho de usufructo en su ausencia. (...) Pese a la multitud de iniciativas legislativas, políticas y programas adoptados por el Gobierno, su mala aplicación y los escasos recursos destinados hacen que los resultados sean insuficientes para responder a las necesidades de los afrocolombianos”. Documento A/HRC/16/45/Add.1, Resumen.

para las Mujeres en Colombia”, que pretenden asegurar el pleno goce de los derechos de las mujeres en Colombia, garantizando el principio de igualdad y no discriminación.

Estos lineamientos señalan la discriminación racial y el racismo a los cuales se enfrentan las mujeres racializadas. Es un fenómeno de violencia contra las mujeres que afecta en el campo laboral, académico, físico, psicológico, entre otros, por los estereotipos derivados de ser étnico- racialmente subalterizadas y que limitan el poder ejercer y gozar los derechos humanos y de mujeres.

El hecho que el documento de lineamientos reconozca que en Colombia existe poca información estadística sobre la situación de las mujeres étnicamente diferenciadas, ya es un indicador del problema. Hay que mejorar los sistemas de medición de la población en Colombia, con sus variables poblacionales y otras características que son importantes para visibilizar los niveles de inequidad e inasistencia del Estado frente a su mandato de cumplir con el derecho a la igualdad de todos los seres humanos y en este caso el de las mujeres.

Es poca la información estadística oficial de datos desagregados por grupos poblacionales con la cual se pueda observar con claridad el comportamiento de la variable étnica, y son menos los datos que cruzan esta variable con la de sexo, por lo cual no se tiene información estadística diferenciada sobre las mujeres indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y Rrom; sin embargo, otros estudios y fuentes permiten establecer la especial afectación que presentan las mujeres pertenecientes a diversos grupos étnicos para ejercer sus derechos por la intersección de múltiples discriminaciones¹²⁷.

Derecho al trabajo

En la esfera laboral, las estadísticas señalan datos de las mujeres en general, pero las mujeres negras y en menor proporción las indígenas y campesinas han estado expuestas a espacios laborales no bien remunerados (también estratificados según origen, raza, educación) y aún no reconocidos legislativamente en el país, como el servicio doméstico y las labores de cuidado. No hay estrategias para superar esta situación.

Derecho a la participación

En la participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder, las mujeres racializadas tienen menos espacios para poder participar, tomar decisiones y representar a nuestras comunidades, por tanto las estrategias tiene que ser diferenciadas. Este problema está reconocido en el documento de Lineamientos.

Construcción de paz/mujeres víctimas

En el eje de construcción de paz, el hecho que las mujeres no se identifiquen o relacionen su pertenencia a un grupo étnicamente diferenciado, es delicado y evidencia la debilidad en los sistemas de medición poblacional del país. En el universo de víctimas del conflicto armado, hay un gran porcentaje de mujeres étnicamente diferenciadas, pues la mayor afectación dentro del conflicto armado ha sido en territorios donde se ubican las mujeres negras, indígenas y campesinas.

Derecho a la salud

En cuanto a la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos, la situación no es menos grave. La mayoría de mujeres racializadas se ubica en territorios que no cuentan con la infraestructura, el capital humano idóneo y pertinente para tratar a las mujeres. La tasa de mortalidad de las mujeres puede ser alta, pero quizás no está reportada por las condiciones inadecuadas del sitio: esto incrementa la responsabilidad del Estado y su contribución a la muerte de las mujeres, lo que lo configura feminicidios, que estarían transversalizados por condición de raza y clase.

¹²⁷ Págs. 14 y 15 del documento de lineamientos, en <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

En los ejes de educación de calidad con enfoque diferencial, acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías, derecho al territorio, hábitat y medio ambiente, gestión pública y desarrollo institucional y de transformación cultural y comunicación, la situación de las mujeres afro descendientes no es distinta. En estas áreas presentan más vulnerabilidades que el resto de las mujeres en Colombia.

Violencia intrafamiliar (Ley 1257 de 2008)

Dentro de los principios de la Ley 1257 de 2008, se encuentran 1) Igualdad real y efectiva, 7) No discriminación y 8) Atención diferenciada. Éstos no se materializan en las medidas de la Ley ni en su puesta en marcha o sus Decretos reglamentarios. La única mención que se realiza de la particularidad étnica aparece en el parágrafo del artículo 4, en el capítulo V de Medidas de Protección: *“En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246”*. Esta Ley es aún desconocida por un gran número de mujeres racializadas.

El Estado, a través de sus diferentes oficinas, no está haciendo suficientemente bien su trabajo para transformar las discriminaciones sociales contra las mujeres. En muchas ocasiones no tiene en cuenta que una sola mujer puede ser objeto de múltiples discriminaciones, es decir, no tiene un enfoque interseccional en la formulación, aplicación y estrategias de política pública.

2. Mujeres indígenas

Si bien Colombia se reconoce como un país multi étnico y pluricultural, a pesar de los esfuerzos estatales, los múltiples espacios de “diálogo y concertación” y las disposiciones legales que buscan proteger a los pueblos indígenas, su situación es grave pues el Estado no garantiza la protección y realización de los derechos colectivos e individuales.

No se ha elaborado una política pública de protección integral a los pueblos indígenas, que tenga en cuenta el impacto del conflicto armado interno que viven mujeres y hombres indígenas en sus propios territorios. Además, el modelo de desarrollo se funda en políticas mineras que no garantizan un buen desarrollo de los procesos de consulta, consentimiento previo, libre y bien informado. Las iniciativas mineras invaden, expropian y saquean el hábitat propio indígena. Por otra parte, persiste un modelo de sociedad fundado en imaginarios y prácticas culturales que menosprecian y discriminan no sólo a las mujeres por su condición de género, sino también a indígenas y afro descendientes por su condición étnica y racial. Por tanto, la discriminación que viven las mujeres indígenas se acentúa y profundiza justamente por su identidad étnica.

A nivel general, en Colombia no se cuenta con datos demográficos fiables que den razón de cuánta es la población indígena. Las cifras que asume la ONIC¹²⁸ es que la población total indígena es de 1,4 millones de personas, lo que corresponde al 3.43% de total de la población y de las cuales se calcula que el 49% son mujeres. Se ha advertido que de los 102 pueblos contactados en Colombia ¹²⁹, 66 están en el riesgo de exterminio físico y cultural (es decir el 62,7% del total de los pueblos existentes): de estos 62 pueblos, 31 de ellos cuentan con menos de 500 personas, 18 tienen menos de 200 y 10 menos de 100; todos ellos sufren de manera desproporcionada los impactos del conflicto armado, la discriminación, la implantación de políticas económicas y el abandono institucional, factores que acentúan la situación de inminente extinción física y cultural¹³⁰.

Los datos que dan cuenta de la situación de desarrollo humano y DDHH no están desagregados por razones de etnia y sexo, lo que no permite contar con informaciones oficiales que muestren la realidad de las mujeres indígenas en cuanto al goce de sus derechos.

¹²⁸ Organización Nacional Indígena de Colombia. Incluir documento en donde se dice esa cifra

¹²⁹ El Gobierno Nacional sólo reconoce la existencia de 84 pueblos indígenas.

¹³⁰ Ver Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC, *Palabra dulce aire de vida”: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. Pág1. Ediciones ONIC 2010.

Sin embargo, gracias al trabajo de las organizaciones indígenas y de mujeres, se conocen situaciones que permiten identificar claramente que ellas sufren de manera desproporcionada los impactos del empobrecimiento, conflicto armado, social y político y los efectos de la implantación del modelo de desarrollo vigente. Estas situaciones se agravan por la dispersión geográfica y los bajos niveles educativos y agudizan las desigualdades por razones geográficas, étnicas y raciales.

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, de los pueblos indígenas el 63% vive bajo la línea de pobreza (frente al 34,1% índice nacional) y 47,6% bajo la línea de miseria¹³¹.

En materia educativa, el 28,6%, de mujeres indígenas mayores de 15 años son analfabetas, frente al 5,8% de la media nacional. No obstante que se ha superado ampliamente el prejuicio de que las mujeres no necesitan del estudio y un número importante de niñas indígenas asisten a la escuela, es notoria la no culminación del ciclo básico de formación de las adolescentes y mucho menos el acceso y culminación a la educación superior. La pobreza, la maternidad temprana, el conflicto armado (militarización, minas antipersonas, combates, bombardeos,...) y el desplazamiento, entre otros, son obstáculos para acceder o permanecer en la escuela, sumado a que en muchos casos los sistemas, currículos y dinámicas de la escuela son inadecuados culturalmente.

La mortalidad materna en Colombia sigue siendo, según datos oficiales¹³², una de las causas de mayor inequidad en el país. Los departamentos de mayor inequidad son aquellos en donde habita mayoritariamente población indígena. En estos Departamentos, la tasa es de 115,24 mujeres por cada mil nacidos vivos, muy por encima del 79,5 de la media en Departamentos menos pobres. Según el informe del PNUD sobre los Objetivos del Milenio, las tasas por departamentos más pobres en el 2009¹³³ son: en el Amazonas de 391,8, Vichada – 235,5, Guajira -220,4, Guainía 162,8, Vaupés 161,8 y seguidos por Nariño y Cauca que están por encima de 100. Estas cifras son alarmantes porque la tasa puede llegar a ser hasta casi 5 veces mayor que el promedio nacional.

No obstante lo actualizado de esta información, es preocupante no contar con datos estadísticos por etnia y sexo, pues todas estas informaciones se infieren a partir de los resultados regionales, situación que no permite establecer claramente el estado de salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas, pero sí da indicadores alarmantes.

Hay barreras para el acceso de las mujeres indígenas a un sistema de salud que se coordine y actúe acorde con las prácticas y sistemas tradicionales de cuidado de la salud: dificultades para ser atendidas en sus comunidades, no existe personal, medicamentos, instrumentos e infraestructuras adecuadas para atender situaciones de mediana y alta gravedad en los poblados indígenas. No existen condiciones ni medios de transporte que garanticen la movilización de personas enfermas a los centros de atención. La atención en centros médicos y hospitalarios no cuenta con protocolos de atención adecuados culturalmente: no hay traducción a las lenguas indígenas, no hay condiciones para que puedan ser acompañadas por sus familiares, no hay sistemas de información amables que contribuyan a la comprensión de los procedimientos a que van a ser sometidas.

El conflicto armado interno ha hecho de los pueblos indígenas sus víctimas. Si bien en muchos casos las cifras no son las más altas considerando la media nacional, sí resultan altamente preocupantes, justamente por la fragilidad demográfica. Es importante mencionar que existe un sub-registro de cifras que se acentúa en los casos a violaciones a DDHH de las mujeres indígenas.

Desde 1985 a la fecha, se registran 2.628 asesinatos de personas indígenas, hechos que persisten. En lo corrido del 2013, según reportes de la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia), de 22 personas asesinadas en el marco del conflicto armado, 4 eran mujeres.

¹³¹ http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/05_indh2011co.pdf

¹³² Análisis de Situación de Salud según regiones Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social 2013.

¹³³ Datos tomados del Documento: "Pueblos Indígenas y los ODM. Objetivos del Desarrollo de Milenio", PNUD 2012.

En materia de desplazamiento forzado por la violencia, no obstante las órdenes de la Corte Constitucional (Autos 092 y 004), la población víctima de este flagelo se mantiene y de manera alarmante:

“Entre 2007 y 2010 fueron desplazados más de 79 mil indígenas de sus territorios; según la ONIC durante el 2011, se registraron 33 eventos de desplazamiento de miembros de pueblos indígenas, que ascienden a 5.327 personas. Principalmente son niñas, niños y mujeres quienes son desterrados, mujeres viudas y mujeres cabeza de hogar. La constante, por parte del estado colombiano, es omisión en materia de atención en estas situaciones”.

Es posible estimar que durante 2012 por lo menos 18.154 indígenas tuvieron que desplazarse de sus lugares de residencia y, aun cuando una buena parte de los desplazamientos indígenas se mantiene dentro del territorio o en lugares cercanos para evitar el despojo de sus tierras, muchos miembros de estas comunidades llegaron a entornos urbanos que los desprenden necesariamente de sus prácticas culturales y generan el resquebrajamiento de sus medios de vida y del sentido de la misma¹³⁴.

Esto significa que estos indígenas representan el 7,08% del total de la población desplazada.

Las violaciones y delitos sexuales contra mujeres y niñas indígenas no se registran, no se investigan: *“Realidad poco documentada, no cuantificada, no existen datos que hablen fielmente de esta realidad, se oye con cierta frecuencia de denuncias que luego desaparecen porque no “era cierto”, “era una mala interpretación de los hechos”, “se lo imaginaron.”*¹³⁵. Según la ONIC, entre el 2011 y el 2012 se reportaron 11 casos de violencias sexuales contra niñas y mujeres indígenas. Todos permanecen en la impunidad; la mayoría ni siquiera se han judicializado.

El acceso a la justicia es otro de los derechos vulnerados a las mujeres indígenas. Generalmente no responden a sus demandas ni la justicia propia indígena, ni la justicia ordinaria. Esto se debe a la fragilidad de la justicia indígena y la inoperancia de la justicia ordinaria. Cuando finalmente las mujeres logran instaurar una demanda, en la atención no se cuenta con traductores en los procesos judiciales y no existen protocolos de atención específicos para las mujeres indígenas. Muchas veces los casos se ventilan de manera colectiva, olvidando normas básicas que protegen el derecho a la intimidad de las víctimas de violencia sexual.

En el Auto 092 del 2008, la Corte Constitucional ordena al Estado Colombiano la investigación de por lo menos 9 casos de mujeres indígenas víctimas de violencias sexuales. Según respuesta de la Fiscalía General de la Nación a la ONIC, ninguno de estos casos está siendo investigado. No se tiene conocimiento de la existencia de condenas por violaciones sexuales u otro tipo de violencias contra mujeres indígenas.

A pesar de los múltiples acuerdos y espacios de concertación entre el Estado Colombiano y los pueblos indígenas, la realidad es que:

- El Estado colombiano no cuenta con sistemas de información que reflejen la realidad diferenciada de DDHH que viven las mujeres indígenas. Podría afirmarse que “la nación multi étnica y pluri cultural” con una institucionalidad, sistemas de información, políticas y programas que reconozcan esa diversidad no existe.
- No obstante los acuerdos para la formulación de políticas públicas a favor de las mujeres colombianas y los pueblos indígenas, el tema de las mujeres indígenas se ha transversalizado al punto de no focalizar la atención a las mujeres indígenas en particular, lo cual termina por invisibilizarlas.
- Las instituciones del Estado y sus funcionarios no cuentan con herramientas y formación adecuada que respondan a una intervención con enfoque diferencial étnico y de género.

¹³⁴ La crisis humanitaria en Colombia persiste. Informe de desplazamiento forzado en 2012, CODHES.

¹³⁵ Informe Mujeres indígenas, víctimas invisibles del conflicto armado en Colombia, La violencia sexual, una estrategia de guerra, 2012. Presentado a la Relatora de Violencias Sexuales en el marco de conflictos de la ONU, por la Consejería Mujer Familia y Generación de la ONIC.

- En cuanto a la Ley 1257, las mujeres indígenas no encuentran un marco favorable a la defensa de sus derechos. La coordinación entre justicia ordinaria nacional y justicia indígena no se da y las mujeres terminan desprotegidas y sin instancias concretas a dónde acudir. Así mismo la implementación de esta Ley no cuenta con las particularidades que tienen las mujeres indígenas y las medidas adoptadas adolecen de enfoques apropiados para ellas.
- El Decreto 4633 de 2011, que reglamenta la Ley de Víctimas en lo referente a pueblos indígenas, no ha pasado de la formulación y su implementación se dilata en medio de reuniones y negociaciones que no conducen a acciones concretas.
- La crisis del sistema de salud en el país afecta de manera dramática a las mujeres indígenas, quienes se enfrentan con un sinnúmero de barreras a la hora de acceder al derecho a la salud.
- La participación política para las mujeres indígenas en espacios de la política nacional es poca. En los espacios de gobierno indígena hay más participación, sin embargo son espacios precarios, escasos y con las dificultades similares a las que viven las mujeres colombianas en general. Por acuerdo constitucional, los pueblos indígenas tienen un espacio propio en el Congreso colombiano; sin embargo esta escasa representación ha estado en cabeza de hombres. De acuerdo con la Ley, en listas a órganos legislativos deben estar por lo menos representadas las mujeres en una tercera parte. Esto llevó a que en algunos municipios las mujeres fueran invitadas a ser parte de las listas para Concejos Municipales, Asambleas Departamentales, Cámara y Senado; este llamado en muchos casos fue sólo para cumplir con el requisito legal y con muy pocas opciones para ser elegidas. No hay información de cuántas mujeres indígenas fueron elegidas en los Concejos Municipales o en otros espacios regionales; en los escenarios nacionales están ausentes.

En los espacios de gobierno local indígena, es creciente el número de mujeres que asumen o son elegidas como “gobernadoras” o autoridad indígena. Sin embargo, es una información no cuantificada.

3. Mujeres LBT

En Colombia no existen sistemas de información sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBT. En consecuencia, el Estado no cuenta con datos, mapeos, patrones, caracterizaciones, etc. que le permitan conocer las problemáticas que enfrenta esta población y en consecuencia, diseñar e implementar acciones de prevención y protección de sus derechos humanos.

Por otra parte, no existe una política pública nacional LGBT. Mediante el Decreto 4530 de 2008, se dispuso que el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, diseñara programas de asistencia técnica, social y de apoyo a la política para la población LGBT¹³⁶. Sin embargo, no se tienen resultados concretos debido a que:

1. No existe una agenda concertada para la formulación de la política pública.
2. No se ha trabajado sobre un borrador de política pública.
3. El equipo designado por el Ministerio del Interior no es dóneo pues no tiene capacidad de decisión, no conoce de la formulación de políticas públicas y no conoce sobre las particularidades de la población LGBT.
4. No hay presupuesto.

Por otra parte, ante la inexistencia de la Política Pública Nacional, se creó una “Mesa de Casos Urgentes” que desde el 7 de noviembre de 2012 es presidida por la Vicepresidencia de la República y cuenta con la participación de diversas entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Policía y el Ministerio Público. Sin embargo, ésta es ineficiente, pues no se cuenta con criterios claros sobre cuáles son los casos que deben ser evaluados por la misma. Además, genera poca credibilidad por la falta de avances y la presencia de la Procuraduría General de la Nación, presidida por Alejandro Ordóñez, quien se ha opuesto abiertamente al reconocimiento de derechos a personas LGBT.

¹³⁶ Artículo 13 del Decreto 4530 de 2008.

Aunque la Policía Nacional expidió la circular 006 de 2010 que promueve la “garantía y respeto a los derechos de la comunidad LGBT”, ésta no cuenta con herramientas efectivas que se traduzcan en la eliminación o reducción de prácticas discriminatorias por parte de la institución.

De los procesos penales por homicidio de personas LGBT registrados por Colombia Diversa entre los años 2008-2012 (580 en total), en sólo 20 de ellos se han dictado sentencias definitivas (18 sentencias condenatorias y 2 absolutorias). En la mayoría de casos, las investigaciones penales son archivadas o tramitadas como delitos pasionales, por lo tanto se omite investigar las posibles motivaciones relacionadas con la orientación sexual o identidad de género de las víctimas.

Aunque es ampliamente conocido que los grupos armados al margen de la ley aplican políticas de la mal llamada “limpieza social”, no se conoce la real afectación de la población LGBT en el marco del conflicto armado. Desde el año 2008 Colombia Diversa ha advertido sobre la circulación masiva de panfletos en varios Departamentos del país. Entre 2010 y 2012 se ha registrado la circulación de al menos 32 panfletos, en los que se amenaza de muerte a personas LGBT.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, reportó que entre 2010 y 2011 al menos 60 personas LGBTI fueron víctimas de violencia sexual. Respecto a lesbianas, gays y bisexuales no existen programas ni asesorías especializadas en salud sexual y reproductiva.

- Situación de defensoras de derechos humanos de la población LGBT

Por otro lado, entre los años 2007 y 2012, Colombia Diversa tuvo conocimiento del asesinato de al menos 9 defensores y defensoras de derechos humanos de la población LGBT. Entre las defensoras de derechos humanos asesinadas se encuentran 4 mujeres lesbianas y 2 mujeres transexuales. En concordancia con la recomendación hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³⁷, debería crearse una Unidad Especializada para el análisis y la investigación de delitos cometidos en contra de personas LGBT.

- Situación particular de las mujeres lesbianas

- a) Cifras sobre violaciones a derechos humanos de mujeres lesbianas

A pesar de la inexistencia de sistemas de información oficiales, Colombia Diversa¹³⁸ ha podido registrar durante el periodo 2007-2012, 580 homicidios en contra de personas LGBT. De ellos 22 han sido de mujeres lesbianas.

Entre 2007 y 2012 se tuvo noticia de al menos 158 casos de abuso policial (el cual comprende conductas como detenciones arbitrarias, tratos crueles inhumanos y degradantes, torturas y violaciones al debido proceso), pero no es posible proporcionar un número exacto de mujeres lesbianas víctimas de abuso. A pesar de ello, sí puede decirse que los casos de abuso policial en contra de mujeres lesbianas suelen presentarse cuando se encuentran en pareja.

- b) Las mujeres lesbianas privadas de la libertad

Mujeres lesbianas privadas de la libertad han denunciado: 1. prohibiciones y obstáculos al disfrute del dere-

¹³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 66, 31 diciembre 2011, párrafo 337

¹³⁸ Colombia Diversa cuenta con una base de datos en la que se registran violaciones en contra de personas LGBT, entre ellas violaciones al derecho a la vida y la integridad personal. La base de datos es alimentada periódicamente a partir de: 1) información de radio, prensa y televisión; 2) denuncias hechas por las organizaciones no gubernamentales y por los activistas 3) denuncias individuales de las que Colombia Diversa tiene conocimiento directo; e 4) información oficial aportada por el Estado (Fiscalía, Policía Nacional, Defensorías, Personerías, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre otros) a través de respuestas a derechos de petición interpuestos por Colombia Diversa.

cho a la visita íntima entre parejas del mismo sexo y 2. castigos disciplinarios por realizar manifestaciones de afecto entre parejas del mismo sexo al interior de las cárceles. El Estado ha omitido cumplir con las órdenes generales proferidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-062 de 2011, en particular, la de reformar el Decreto 11 de 1995 “reglamento General al cual se sujetarán los reglamentos internos de los Establecimientos Penitenciarios y carcelarios”, para hacerlo sensible y acorde con las necesidades de las personas LGBTI privadas de la libertad¹³⁹.

c) El derecho a la familia de mujeres lesbianas

Las mujeres lesbianas han visto principalmente vulnerado su derecho a la familia. Aunque desde el 2007 la Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sobre los derechos de las parejas del mismo sexo, siguen presentándose problemas en su implementación, pues muchos funcionarios públicos se niegan a aplicarlas o no saben cómo hacerlo. Además, el Procurador General de la Nación ha sido un fuerte opositor al reconocimiento de estos derechos, haciendo uso de la figura de la objeción de conciencia¹⁴⁰ para que los notarios se nieguen a declarar uniones maritales de hecho entre parejas del mismo sexo.

Así mismo, en lo referente a la adopción¹⁴¹, el Procurador General de la Nación ha nombrado comisiones especiales para vigilar de manera inusual los procesos de adopción iniciados por personas LGBT, en particular frente a una solicitud de adopción elevada por una pareja de lesbianas. Además, la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia la Adolescencia y la Familia ha expedido oficios, solicitándole a la Fiscalía General de la Nación que investigue todas las adopciones individuales hechas por personas LGBT, por considerar que podrían haber incurrido en el delito de adopción irregular¹⁴². Así mismo, ha suscrito oficios dirigidos al ICBF con el propósito de investigar si se han presentado adopciones individuales por parte de personas LGBT.

Por otra parte, a través de la sentencia C-577 de 2011, la Corte Constitucional exhortó al Congreso a que legislara sobre el matrimonio entre parejas del mismo sexo. Los debates en el Congreso de la República se convirtieron en plataforma para que Senadores/as expusieran sus posturas discriminatorias sin que recibieran ninguna sanción y al final, el Congreso de la República no legisló al respecto. En la actualidad, con fundamento en la sentencia de la Corte Constitucional se está buscando el reconocimiento del matrimonio de varias parejas de mujeres lesbianas a través de la demanda ante los jueces de la República, a pesar de la oposición del Procurador General de la Nación y el desconocimiento del Círculo de Notarios de las consideraciones de la sentencia de la Corte Constitucional sobre matrimonios entre personas del mismo sexo.

- Situación particular de las mujeres transgeneristas

a) Cifras sobre violaciones a derechos humanos de las mujeres transexuales

Del total de homicidios de personas LGBT registrados entre 2007 y 2012 (580), 107 han sido mujeres transexuales. Las mujeres transexuales son una de las principales víctimas de homicidios dentro de la población LGBT. Los patrones que se han evidenciado frente a estos homicidios son: 1. la gran mayoría ocurren en los lugares de trabajo (zonas de ejercicio de la prostitución o en las peluquerías) o en el espacio público; 2. la

¹³⁹ Si bien en la actualidad existen directrices o resoluciones del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) que ordenan a los funcionarios de las cárceles respetar los derechos de las personas LGBTI (en especial la Circular 011 de febrero 18 de 2003 y la Directiva Permanente 0010 del 5 de julio de 2011), las denuncias persisten.

¹⁴⁰ Ver: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/colombia-no-esta-preparada-para-union-es-maritales-entre-homosexuales-procurador/20111202/nota/1587191.aspx> y <http://m.eltiempo.com/politica/proyecto-de-ley-para-regular-la-objecin-de-conciencia/10039067>

¹⁴¹ La ley colombiana no prohíbe la adopción de niños y niñas por parte de personas con orientación sexual o identidad de género diversas (Artículo 68 de la Ley 1098 de 2006) ni establece que deba indagarse por la orientación sexual de los adoptantes como requisito de idoneidad. Sin embargo, el Procurador busca evitar que la población LGBT, ya sea como pareja o individualmente, pueda adoptar menores de edad

¹⁴² Procuraduría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación solicita a la Fiscalía General y al ICBF investigar adopciones irregulares llevadas a cabo por parte de personas homosexuales, Boletín 176, 24 de febrero de 2011 <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-General-de-la-Nacion-solicita-a-la-Fiscalia-General-y-al-ICBF-investigar-adopciones-irregulares-llevadas-a-cabo-por-parte-de-personas-homosexuales.news>

mayoría fueron cometidos con arma blanca; 3. la mayoría son perpetrados con una particular violencia o sevicia.

Los casos de abuso policial que se presentan en contra de mujeres transexuales tienen las siguientes características: 1. se presentan en lugares donde ejercen la prostitución y tienen como objetivo impedirles el ejercicio de la misma; 2. involucran a más de dos víctimas; y 3. se concreta en agresiones físicas y verbales y en algunos casos en detenciones arbitrarias.

b) Las mujeres transexuales privadas de la libertad

Respecto a las mujeres transexuales privadas de la libertad, continúan las denuncias sobre limitaciones ilegales al derecho de expresar su identidad de género (cortándoles el pelo, impidiéndoles que se maquillen, etc...). Además, las mujeres transexuales han sido víctimas de abuso sexual al interior de las cárceles.

c) Los derechos económicos sociales y culturales de las mujeres transexuales

En Colombia no existe una Ley de Identidad de Género ni disposiciones legales que reconozcan las particularidades de la población transgénero y que garanticen sus derechos, particularmente el derecho a la salud. Además de los implantes practicados por personas no profesionales, las mujeres transexuales recurren al uso de medicamentos para alterar las características físicas de su cuerpo. Las limitaciones que imponen las entidades prestadoras de salud las obligan a recurrir a prácticas que ponen en riesgo su salud y su vida. Así, situaciones propias de la población transexual como llamarse con un nombre diferente al que fueron registradas, no tener documento de identidad, moverse entre diferentes ciudades –en el caso de las que ejercen la prostitución– las excluyen de plano del sistema de salud porque simplemente no son registradas.

La situación laboral de las mujeres transexuales es preocupante: aun cuando hayan tenido que sortear en el ámbito familiar y educativo toda clase de obstáculos a causa del prejuicio, y hayan obtenido niveles educativos que las califiquen lo suficientemente bien como para acceder a un empleo digno, aun en estos casos les ha sido imposible conseguir un trabajo que no les exija renunciar a su identidad de género. En los casos más desafortunados, que son los más, la única opción que les resta es ejercer la prostitución. La relación entre discriminación, violencia y falta de fuentes de trabajo para las mujeres transexuales es muy estrecha. Los estereotipos que las asocian con la delincuencia llevan a que a muchas de ellas se les cierren puertas en la búsqueda de empleo.

4. Niñas, adolescentes y jóvenes

En el contexto inequitativo y desigual reinante en Colombia, las mujeres jóvenes adolescentes y niñas de los diferentes grupos poblacionales como campesinos, afro descendientes e indígenas, constituyen uno de los sectores mayormente discriminados y con menos posibilidades de acceso a sus derechos económicos, sociales y culturales. Las discriminaciones por la condición etaria sumada a razones de raza, etnia, filiación política, preferencia sexual y religiosa, son sistemáticas exacerbándose con ellas las condiciones de vulnerabilidad frente al contexto político y social, sin una voluntad clara del Estado para contrarrestarlas¹⁴³.

Según el Secretario General de las Naciones Unidas, Human Rights Watch y UNICEF, Colombia ocupa el cuarto lugar del mundo con mayor número de población infantil y adolescentes vinculados a una guerra interna. Los marcos legales concebidos por el Estado colombiano para la atención y reparación de víctimas, no garantizan la implementación de principios de reparación efectiva y garantías de no repetición de los derechos vulnerados para las niñas y mujeres jóvenes. La política de restitución de tierras para niños, niñas y adolescentes, la cual debería estar contenida en un programa dirigido desde la Dirección Social de Unidad de Restitución de Tierras, aún no ha sido formulada ni implementada por el Estado.

¹⁴³ Documento elaborado y presentado por el Semillero de Niñas y Jóvenes del Colectivo Mujeres al Derecho, en el marco de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay - Agosto 2013.

En temas de violencia, la situación es bastante crítica y continúa siendo la violencia sexual el problema más dramático, en donde, según cifras oficiales, el 40% de los casos reportados de abuso sexual corresponden a niñas menores de 14 años; la atención de este tipo de casos es precaria y poco profesional por parte de los funcionarios y funcionarias responsables, viéndose las adolescentes enfrentadas a nuevas situaciones de riesgo y revictimización. En cuanto a otros tipos de violencia contra las niñas, adolescentes y jóvenes, el Instituto de Medicina Legal en los últimos cuatro informes ha caracterizado la violencia contra niñas y adolescentes, concluyendo que las más afectadas por la violencia son las que están en las edades entre los 10 y los 14 años, con 34,5%, seguido por el rango entre los 15 y los 17 años con 25%. La educación y servicios de salud sexual y salud reproductiva son muy deficientes y en las zonas rurales son absolutamente nulos. No existen garantías para la participación de las mujeres jóvenes en los espacios de toma de decisiones principalmente para las jóvenes de las zonas rurales, las mujeres jóvenes siguen siendo percibidas como meras beneficiarias dentro de las políticas y programas estatales, y no como sujetas actoras de su propio desarrollo.

5. Mujeres rurales en zonas de minería

En las últimas décadas, el gobierno nacional fortaleció su compromiso de vincular su estrategia de desarrollo económico con el crecimiento de la industria extractiva minera. Como lo plantea en el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014, el sector minero energético se considera una de las cinco locomotoras del desarrollo del país¹⁴⁴. Así las cosas, hoy el sector minero-energético ocupa casi el 7% del PIB y más del 50% de las exportaciones colombianas¹⁴⁵.

De la misma forma en la cual se ha incrementado y fortalecido la apuesta institucional por la minería, se ha incrementado y fortalecido la actitud crítica de la sociedad civil y de la opinión pública por la profundización de un modelo minero inequitativo, excluyente y depredador de los recursos naturales. Este modelo, ha generado no sólo afectaciones al medio ambiente, también ha deteriorado la calidad de vida de las comunidades y en particular de las mujeres.

En Colombia, las mujeres rurales representan el 46% de las mujeres, sin embargo, en su mayoría sufren discriminaciones resultantes de la deuda rural y la deuda de género¹⁴⁶, pese a las recomendaciones y observaciones del Comité de la CEDAW sobre las mujeres rurales¹⁴⁷. Estas discriminaciones, expresión del ejercicio de las relaciones de poder autoritarias en la disputa por la tierra y el territorio, en el actual modelo de desarrollo rural y en el conflicto armado, se profundizan hacia las mujeres rurales en contextos de minería, tanto por el hecho de ser mujeres como por ser campesinas, indígenas y afro descendientes, a tal punto que la vulneración de sus derechos, en especial del derecho a la tierra y al territorio, les impide superar las barreras generadas por la discriminación y vivir en condiciones dignas. Pese a que no existen estudios ni cifras sobre la situación de las mujeres rurales en zonas mineras a nivel nacional, la discriminación ejercida hacia ellas en contextos de explotación minera se expresa en por lo menos cinco hechos particulares de violencia.

Afectaciones a las mujeres rurales en zonas mineras

a. Violencia patrimonial: vulneración a la tierra y el territorio

Esta violencia se deriva, por un lado, de amenazas, maniobras fraudulentas y del desplazamiento forzado por parte de actores armados y empresas privadas y estatales, en varias ocasiones luego del asesinato de sus compañeros, que conllevan al despojo de tierras y bienes cuya destinación posterior está relacionada con la

¹⁴⁴ Las llamadas locomotoras son aquellas estrategias del Gobierno para el desarrollo del país, como la gran minería, la agroindustria o la construcción e infraestructura.

¹⁴⁵ Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3591-proceso-de-paz-y-sector-minero-energetico.html>. Fecha: 18 de agosto de 2013.

¹⁴⁶ La deuda rural caracterizada por las discriminaciones que sufren hombres y mujeres, habitantes rurales, en relación con las personas que habitan en lo urbano. La deuda de género se refiere a las discriminaciones por el hecho de ser mujeres frente a los hombres en el mundo rural. Además de los impactos relacionados con la violencia contra las mujeres en el conflicto armado". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá, 2011.

¹⁴⁷ Artículo 14, Recomendación General 19 de 1992 y Observaciones 21, 22, 23, 30 y 31 (CEDAW/C/COL/CO/6).

explotación minera. Por otro lado, derivada del desplazamiento o reasentamiento de comunidades debido a las consecuencias ambientales generadas por la minería.

Al carácter marginal de la propiedad femenina de la tierra¹⁴⁸, se suma la pérdida del territorio, en especial de la identidad cultural y en particular de prácticas culturales propias de las comunidades indígenas, afro descendientes y campesinas, que en muchas ocasiones han sido preservadas históricamente por las mujeres. Junto con ello, se vulneran también los derechos a la propiedad colectiva, a la consulta previa y a la auto-determinación de los pueblos, en especial en el caso de las indígenas y afro descendientes, para quienes la tierra es la fuente de toda forma de vida.

b. Violencia económica: baja vinculación laboral y trabajo del cuidado

En Colombia, “las mujeres representaban el 18.6% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector minero, mientras que en el año 2006, representan el 19.8%, pasando de 17 mil a 43 mil mujeres trabajando en esta rama de industria. En contraste, los hombres, pasaron de 74 mil a 174 mil ocupados en este sector durante el mismo período, es decir pasaron de representar el 81.4% al 80% del empleo total minero en este período”¹⁴⁹.

A esta baja vinculación laboral, se suman las precarias condiciones laborales, la vinculación en labores “típicamente” femeninas y el bajo nivel de ingresos económicos de las mujeres que trabajan en las empresas mineras. Junto con ello, las mujeres rurales asumen principalmente el trabajo del cuidado (una mayoritaria proporción de mujeres rurales que en Colombia asumen la jefatura de hogar, muchas de ellas sin apoyo¹⁵⁰), trabajan más horas que los hombres y son la mayoría de las personas pobres del país.

c. Violencia sexual: trata de personas, explotación sexual y prostitución forzadas

Otro de los tipos de violencias de género son la violencia sexual y la violencia física, expresadas en el incremento de casos y redes de trata de personas, explotación sexual y prostitución forzadas en zonas de explotación minera. Por ejemplo, en Bosconia, departamento del Cesar, se han identificado de 30 a 40 casos de prostitución infantil relacionados con la minería¹⁵¹ y en otros departamentos como Santander, se han disparado los casos¹⁵². Como lo señaló recientemente una investigación periodística, “desde Cartagena, Pereira, Medellín, Armenia y Cali se mueven ‘oficinas de enganche’ de menores y prostitutas de hasta 26 años (...) estas redes criminales han montado campamentos, cerca de las minas, para ‘prestar servicios de entretenimiento a los trabajadores’”¹⁵³.

d. Afectaciones a la salud: vulneraciones a la salud sexual y reproductiva y a la alimentación

Pese a que no existen estudios detallados a nivel nacional, las mujeres manifiestan¹⁵⁴ que sufren afectaciones a la salud propias de contextos de explotación minera, entre las que se mencionan las enfermedades cutáneas, oculares y el cáncer, derivadas de la contaminación y el deterioro de los recursos naturales, en especial

148 “Deere y León (2005: 404) apuntan que la brecha de género en la propiedad de los recursos, en particular en la tenencia de la tierra, es significativa en la región”. PNUD. INDIH. Cuaderno Mujeres Rurales. Gestoras de esperanza. Bogotá. 2011. Pág. 46 y 47.

149 Estas cifras, las más actualizadas con las que se cuenta, están en Bermúdez, Rosa Emilia (Coord.). Mujer y Minería. Ámbitos de análisis e impactos de la minería en la vida de las mujeres. Enfoque de derechos y perspectiva de género. Sensat Agua Viva. 2011.

150 Programa de naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Informes Nacional de Desarrollo Humanos. Cuaderno Mujeres Rurales. Gestoras de esperanza. Bogotá, 2011.

151 Recuperado de: <http://www.rcnradio.com/noticias/mineria-y-desempleo-causan-prostitucion-infantil-en-bosconia-cesar-70239>. Fecha: 18 de agosto de 2013

152 Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/142663-prostitucion-infantil-se-disparo-en-zonas-mineras-de-san-pablo-y-si>. Fecha: 18 de agosto de 2013.

153 Recuperado de: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12824463.html. Fecha: 18 de agosto de 2013.

154 CINEP/PPP – Fuerza de Mujeres Wayuú. Investigación “Impacto de las políticas mineras a las mujeres y sus derechos a la tierra y el territorio en La Guajira”, realizada en el marco de la ENI Colombia. Entrevistas mujeres Resguardo Provincial, Pueblo Wayuú, Municipio de Barrancas, Departamento de La Guajira. Visita de campo, 28 de julio de 2013.

de las fuentes de alimentos y de producción agropecuaria. En cuanto a la salud sexual y reproductiva, son frecuentes las enfermedades de transmisión sexual, los embarazos prematuros o interrumpidos involuntariamente¹⁵⁵, así como otras enfermedades en sus órganos reproductivos como infecciones que se incrementan en zonas de explotación minera, debido, por ejemplo, a la contaminación de las fuentes hídricas y la baja educación, atención y prevención en salud sexual y reproductiva.

Se ve afectado también el derecho a la alimentación dado que la explotación minera no sólo reduce el acceso a fuentes alimentarias y productivas, también transforma los modelos de producción de las comunidades y las prácticas propias y ancestrales de las mujeres¹⁵⁶. Con ello, incrementa los niveles de malnutrición materno infantil y reduce la capacidad de decisión de las mujeres en la familia y su participación en la producción de alimentos, al igual que su acceso a la tierra.

e. Violencia política: exclusión de espacios de toma de decisiones y debilitamiento de organización social

La violencia política se ejerce en zonas mineras hacia las mujeres en aras de debilitar los procesos organizativos de la sociedad civil en resistencia a través de amenazas, estigmatización, criminalización, desaparición forzada y asesinato de las defensoras del derecho a la tierra y al territorio y de los derechos de las mujeres. De igual forma, el ejercicio de su derecho a la participación y representación política se ha visto afectado bien sea a través de la exclusión en la toma de decisiones, en el bajo apoyo o debilitamiento de sus procesos organizativos o en la baja capacidad y oportunidades de incidencia en políticas públicas.

Ante la precariedad de información sobre estas problemáticas, se hace necesario identificar a nivel nacional el impacto de la explotación minera en la vida y los cuerpos de las mujeres, particularmente los conflictos sociales, económicos, ambientales y culturales; así como las afectaciones a las mujeres y a los procesos de participación e incidencia que en relación a la minería vienen llevando a cabo. De igual manera, es responsabilidad del Estado garantizar las condiciones de vida adecuada y eliminar los riesgos y afectaciones a las mujeres rurales generados por la minería, de acuerdo al Artículo 14 y Recomendación General 19 de 1992 de la CEDAW.

6. Mujeres en situación de discapacidad

A pesar de cambios positivos en la protección de personas con discapacidad en Colombia, las mujeres con discapacidad siguen siendo víctimas de violaciones de derechos humanos por motivo de género y discapacidad. Actualmente, un número alarmante de mujeres y niñas con discapacidad son esterilizadas forzosamente sin su consentimiento informado¹⁵⁷. La discriminación generalizada y persistente en contra de mujeres y niñas con discapacidad resulta en la negación sistemática de sus derechos a la educación sexual, a vivir su sexualidad, a tener relaciones sexuales y a empezar y mantener una familia. Para mujeres y niñas, la esterilización es irreversible y, por lo tanto, cuando es forzada, se constituye un acto de violencia de género¹⁵⁸, una forma de control social y una violación al derecho a no ser sometido a tortura u otro tratamiento cruel, inhumano o degradante¹⁵⁹.

¹⁵⁵ CINEP/PPP – Fuerza de Mujeres Wayú. Investigación “Impacto de las políticas mineras a las mujeres y sus derechos a la tierra y el territorio en La Guajira”, realizada en el marco de la ENI Colombia. Septiembre de 2013.

¹⁵⁶ “Esa es la realidad: al no haber lluvia no hay alimentación, al no haber alimentación no hay nutrición, y al no haber nutrición hay enfermedad. Y eso viene de qué, de la minería”. CINEP/PPP – ILC. Investigación Impacto de las políticas mineras a las mujeres y sus derechos a la tierra y el territorio en La Guajira” realizada en el marco de la ENI Colombia.

¹⁵⁷ Ver Open Society Foundation, *Sterilization of Women and Girls with Disabilities* (2011), Disponible en <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/sterilization-women-disabilities-20111101.pdf>.

CEDAW Comm., General Recommendation No. 19: Violence Against Women, ¶ 22, U.N. Doc. A/47/38 (11th Sess. 1992).

¹⁵⁸ CEDAW Comm., General Recommendation No. 19: Violence Against Women, ¶ 22, U.N. Doc. A/47/38 (11th Sess. 1992).

¹⁵⁹ Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, ¶¶ 38-39, U.N. Doc. A/HRC/7/3 (Jan. 15, 2008) (by Manfred Nowak); Convention Against Torture Comm., General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by State Parties, ¶ 22, U.N. Doc. CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4 (39th Sess. 2007).

Esterilización forzada

En la Recomendación General número 18, el Comité, tomando en consideración el Artículo 3, expresó su preocupación por las mujeres con discapacidad que “sufren de una doble discriminación por la situación particular en que viven” y recomendó que los Estados Partes “incluyan en sus informes periódicos información sobre las mujeres discapacitadas y sobre las medidas adoptadas para hacer frente a su situación particular, [...] y asegurar que puedan participar en todos los aspectos de la vida social y cultural.”

En contravención con las recomendaciones del Comité, Colombia ha permitido la tutela plena sobre una persona con discapacidad a través de un proceso judicial llamado interdicción. La Ley 1309 de 2009 permite la tutela plena sobre personas con “discapacidad mental absoluta” y la tutela parcial sobre personas con “discapacidad mental relativa”¹⁶⁰. Aunque esta Ley describe la interdicción como una medida de protección, es utilizada de manera rutinaria para llevar a cabo las esterilizaciones quirúrgicas a mujeres con discapacidad sin su consentimiento informado. Una vez el tutor obtiene la orden de interdicción, él/ella tiene el poder de pedirle al juez una orden permitiendo la esterilización de la persona con discapacidad.

Esta práctica en Colombia es generalmente practicada sólo en personas con discapacidad y es justificada por concepciones erróneas que buscan la protección de este grupo poblacional. La práctica refuerza el estereotipo de que las personas con discapacidad no están capacitadas para ser padres y que se les está protegiendo de la violencia sexual¹⁶¹. Es una forma particular de violencia promovida por los familiares de las mujeres con discapacidad, permitida por el Estado y el sistema judicial a través de políticas y legislación que legalizan y promueven esta práctica.

En la Recomendación General número 27, el Comité reconoció que la edad y el sexo hacen que las mujeres mayores sean más vulnerables a la violencia y que la edad, el sexo y la discapacidad hacen que las mujeres mayores con discapacidad sean particularmente vulnerables.

El Gobierno de Colombia informa sobre la violencia de género en su reporte periódico, pero no hace mención a la violencia de género en contra de mujeres con discapacidad y más específicamente con respecto a la práctica de esterilización forzada¹⁶².

La discriminación en contra de mujeres con discapacidad es también perpetrada en sus estructuras familiares, padres y guardadores muchas veces argumentan que la esterilización es necesaria porque las personas con discapacidad son más vulnerables a la violencia sexual. Sin embargo, es claro que la esterilización forzada no previene la violencia sexual, por el contrario, puede llegar a promoverla por la imposibilidad de quedar en embarazo de las víctimas.

Otro estereotipo perpetrado en la sociedad es que las mujeres con discapacidad no tienen la capacidad para ser madres. En un caso que llegó a la Corte Constitucional¹⁶³, se argumentó que si una persona no entiende o no puede consentir a una esterilización forzada por su discapacidad cognitiva, entonces la persona no puede consentir o entender las repercusiones que involucra tener un hijo/a.

Al aceptar y suscitar este tipo de prácticas, el Estado no sólo está incumpliendo el deber de modificar los patrones culturales que conllevan a la discriminación, sino que los está promoviendo y por lo tanto violando el artículo 5.

¹⁶⁰ L. 1306, June 5, 2009, DIARIO OFICIAL [D.O.].

¹⁶¹ Testimonio de proveedores de servicio obtenido a través de PAIS, Asdown, y Fundamental Colombia, Bogotá (2012).

¹⁶² CEDAW Comm., Colombia Periodic State Report, ¶ 137-155 (2013) U.N. Doc. CEDAW/C/COL/7-8.

¹⁶³ Corte Constitucional, Jan, 23, 2003, Sentencia T-024/03

Derecho a capacidad jurídica

La Ley 1412 de 2010 viola el derecho de las mujeres con discapacidad de ejercer su capacidad legal. Es comúnmente reconocido que la Ley presume que las mujeres con discapacidad que están bajo interdicción no tienen la capacidad para consentir a un procedimiento de esterilización. Son sujetas a un proceso de “consentimiento sustituido”, en donde el guardador es el que toma la decisión y firma el documento de consentimiento informado¹⁶⁴. El proceso legal de interdicción y su consecuencia en las esterilizaciones violan el derecho a tener capacidad legal de las mujeres con discapacidad.

El proceso de dar consentimiento asistido, en vez de consentimiento sustituido, protegería el derecho de capacidad legal de las mujeres con discapacidad y reconocería que las mujeres con discapacidad requieren de apoyo para poder comprender el procedimiento de esterilización y sus efectos. La Corte Constitucional ha establecido y aplicado esta metodología en el caso de cirugía de reasignación de sexo de niños/as intersexuales¹⁶⁵, prohibiendo a los padres y madres tomar la decisión de llevar a cabo la cirugía en sustitución de su hijo/a. Un equipo médico interdisciplinario, que incluye trabajadores/as sociales y psicólogos/as, debe trabajar con el niño/a para explicarle el procedimiento y verificar si la niña/o demuestra consentimiento legal válido. El proceso de obtener consentimiento para el procedimiento de esterilización podría basarse en este sistema de apoyos, en donde la mujer con discapacidad y su familia reciben una explicación comprensiva e interdisciplinaria del procedimiento para ayudar a que la mujer decida si quiere o no someterse a tal procedimiento. La mujer con discapacidad debe tener la última palabra en la decisión y debe firmar el documento de consentimiento ella misma.

Educación en salud sexual y reproductiva

Colombia ha hecho esfuerzos en papel para reconocer que las mujeres con discapacidad tienen derecho a una educación sexual. La Ley 1618 de 2013 hace un llamado al Ministerio de Salud y Protección social para “asegurar que los programas de salud sexual y reproductiva sean accesibles a las personas con discapacidad”¹⁶⁶. Aunque ha habido esfuerzos legislativos para brindar educación sexual e información sobre planeación familiar para mujeres con discapacidad, en la práctica no se han aplicado.

Actualmente, las políticas vigentes no han aplicado un enfoque diferencial en las estrategias de educación sexual para mujeres con y sin discapacidades, reflejada en la ausencia de normas o guías referentes a la educación sexual para niñas o mujeres con discapacidad.

Cuando el Gobierno de Colombia ha enfocado sus programas de planeación familiar y educación sexual en personas con discapacidad, su esfuerzo ha sido desarticulado y disperso. Por ejemplo, el Ministerio de Salud reportó en una respuesta a un derecho de petición que había conducido una serie de talleres de educación sexual con el Instituto Nacional para Ciegos, el Instituto Nacional para Sordos y otros grupos que promueven los derechos de personas con discapacidad. Sin embargo, estos esfuerzos no cuentan con una política y estrategia coordinada de implementación ya que no promueven derechos de educación sexual específicos y consistentes ni políticas de salud reproductiva.

7. Mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas

En Colombia, como en otros países de América¹⁶⁷, las políticas de drogas han mostrado tener efectos desproporcionados en la vida de las mujeres. Prueba de ello es que en los últimos años se ha presentado una especie de feminización de los delitos de drogas. Esta se verifica en que al analizar las cifras de la población carcelaria del país, se evidencia que aunque la mayoría de las personas privadas de la libertad por los delitos

¹⁶⁴ L. 1412, Oct. 19, 2010, DIARIO OFICIAL [D.O.].

¹⁶⁵ Corte Constitucional, Mayo 12, 1999, Sentencia SU-337

¹⁶⁶ L. 2618, Feb. 27, 2013, DIARIO OFICIAL [D.O.].

¹⁶⁷ En Argentina, por ejemplo: http://www.clarin.com/politicales/Argentina-cumplen-condenas-trafico-drogas_0_920308348.html

contra la salud pública (que es el bien jurídico bajo el que se engloban los delitos de drogas) son hombres, la mayoría de las mujeres reclusas han perdido su libertad por dicho tipo de crímenes. De hecho, entre el 2003 y el 2010 representaron entre el 45% y el 48% de las mujeres privadas de la libertad. Es decir, es el conjunto de delitos por el que son encarceladas en mayor proporción las mujeres¹⁶⁸.

Esto es especialmente problemático si se tiene en cuenta, por una parte, que en su mayoría son mujeres que tienen una participación marginal y no violenta en el negocio de las drogas¹⁶⁹; y por la otra, que los efectos de la privación de la libertad tienden a ser desproporcionados para las mujeres en relación con los hombres¹⁷⁰. Esto se debe, entre otros factores, a que debido a los roles tradicionales desempeñados por las mujeres en la sociedad, al perder la libertad están más expuestas a la separación de sus familias y a perder el contacto con sus hijos e hijas.

Además de lo anterior, las políticas anti drogas del país, en general no se han estructurado tomando en cuenta un enfoque sensible a los derechos de las mujeres. Por ejemplo, en materia de atención y tratamiento del consumo, no existen prácticamente en el país programas y alternativas pensadas para las particularidades del consumo de las mujeres, ni que tomen en cuenta los efectos del tratamiento en sus vidas.

IV. CONFLICTO ARMADO

“(…) el conflicto armado en Colombia ha mutado en los últimos años, la denominación de los actores, los mecanismos de financiación de estas estructuras, las modalidades y objetivos de victimización. Sin embargo la guerra sigue afectando a buena parte de la población y si bien las vulneraciones continúan, sus formas son diferentes, más invisibles y por tanto más complejas de identificar, registrar y reportar”¹⁷¹.

1. Falta de implementación de la Resolución 1325

A pesar del compromiso internacional del gobierno colombiano en apoyar la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad y sus subsecuentes Resoluciones (1820, 1888, 1889, 1960 y 2016), aún no se han definido estrategias claras para su implementación, ni se ha diseñado un Plan Nacional de Acción para su seguimiento y monitoreo según lo solicitado por el movimiento de mujeres en Colombia.

No obstante la ausencia de un Plan Nacional de Acción para la implementación de la Resolución 1325, en Colombia se viene desarrollando algunas estrategias relacionadas temáticamente con la resolución 1325 alrededor de la Ley 1448 de 2011 y el Auto 092 de 2008. Sin embargo, no debe olvidarse que el diseño y puesta en marcha del Plan nacional de Acción reviste en este contexto particular importancia en la transición y el postconflicto y por lo tanto debe ser formulado.

De la información compilada para revisar el cumplimiento de la Resolución 1325 y subsiguientes por parte del Estado colombiano, siguen siendo marcados el incumplimiento y los pocos avances en lo relativo a brindar la información necesaria y pertinente sobre los indicadores del Consejo de Seguridad. Es de resaltar la ausencia de datos para el seguimiento a la violencia contra las mujeres (indicador 1a), la seguridad y la salud física y mental de las mujeres y niñas, su seguridad económica y sus derechos humanos (indicador 14). También se observa información incompleta o poco desagregada que posibilite determinar si existen mecanismos y estructuras operacionales para reforzar la integridad física y la seguridad de las mujeres y las niñas (indicador 16). Tampoco hay registros sobre la existencia y transferencia de armas pequeñas y armas ligeras (indicador

¹⁶⁸ Guzmán, Diana Esther & Uprimny, Rodrigo. (2010). Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia. En: *Sistemas Sobrecargados: Reformas a las leyes de drogas en América Latina*. Wola. Disponible en: <http://www.drogasyderecho.org/assets/rld-colombia.pdf>. Págs. 26-28.

¹⁶⁹ *Ibíd.* Págs. 31-32

¹⁷⁰ Véase, por ejemplo: Herrera Carmen M. & Expósito Francisca. (2010). *Una Vida entre Rejas: Aspectos Psicosociales de la Encarcelación y Diferencias de Género*. Intervención Psicosocial Vol. 19 No. 3. Págs. 235-241.

¹⁷¹ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), Boletín de Monitoreo N° 10, junio de 2013, en: <http://www.coalico.org>.

17). El Estado no cuenta con un registro que permita evaluar el acceso a la justicia por parte de las mujeres (indicador 19)¹⁷².

La información para determinar si se está capacitando a personal encargado de la atención de mujeres víctimas de violencia y de violencia basada en género es deficiente (indicador 20). Estos datos sugeridos por el sistema de indicadores para valorar si hay un mayor acceso de las mujeres a la justicia son incompletos, en particular no se conoce el cargo de los beneficiarios y las beneficiarias de estas medidas de capacitación y no se especifican los contenidos dictados¹⁷³.

2. Grupos criminales

El proceso de desmovilización de los paramilitares entre 2004 y 2008 no significó, como debería haber ocurrido, la sustracción de uno de los actores de la guerra. Al contrario, se produjo una proliferación de grupos. Aun cuando las autoridades gubernamentales y policiales hacen grandes esfuerzos por ocultar el fracaso del proceso, la actividad delictiva de estas agrupaciones los ha obligado a nombrarlas como Bandas Criminales (Bacrim) y a hablar de la pululación de estructuras y capos. Para lograrlo, entran en contacto con las organizaciones de delincuencia común y las pandillas en la medida en que son ellas las que ejercen el poder y conocen el entorno de sus ciudades. Muchos hechos de violencia contra las mujeres son cometidos por estos grupos post-desmovilización.

3. Garantías de no repetición de las violaciones

El Estado no está cumpliendo con la garantía de no repetición de las violaciones. A pesar de las medidas adoptadas para proteger a las mujeres y de los cuantiosos recursos con que cuentan los programas de protección, los servidores públicos reconocen la grave situación de violencia que siguen padeciendo las mujeres, la cual incluye feminicidios, violencia sexual, amenazas y desplazamiento forzado, así como las severas limitaciones que tienen para enfrentarla.

Las medidas de protección no son adecuadas para las necesidades de las mujeres. A pesar de que la Corte Constitucional ha señalado en varias ocasiones la importancia de incorporar un enfoque de género a los programas de protección, esto se ha incumplido especialmente en los territorios indígenas y afro colombianos.

La presencia de grupos armados en todo el territorio, y en particular la persistencia de los grupos paramilitares, quienes en muchas zonas continúan actuando en connivencia con la Fuerza Pública, son otro de los principales obstáculos para la implementación de la Ley de víctimas y del programa de restitución de tierras. Según el ACNUR, en 2012 se presentaron más desplazamientos forzados que en 2010 y 2011. El Director de la Unidad de Restitución de Tierras expresó que es una gran dificultad restituir en medio del conflicto armado.

Además de lo anterior, el “Plan Nacional de Consolidación” (la política de seguridad del Gobierno Santos) fue creado para proteger las “locomotoras del desarrollo” y no a las ciudadanas y ciudadanos. Su implementación ha significado un importante aumento de la militarización en las regiones donde se aplica y el consiguiente aumento de los riesgos para las mujeres en esas zonas.

4. Desplazamiento forzado

En 2008 la Corte Constitucional de Colombia expidió el Auto 092, que reconoció el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en las mujeres y para esto determinó diez riesgos, considerados como los factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas, por causa de su condición femenina, que no son compartidos con los varones en situación de desplazamiento forzado. Ordenó al Gobierno Nacional la formulación de 13 programas que atendieran estas situaciones de riesgo y crearan las condiciones para el goce efectivo de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado. El gobierno de Juan

¹⁷² Corporación Humanas, *Cumplimiento del Estado Colombiano con la resolución 1325*, Febrero de 2013, pág. 7.

¹⁷³ *Ibid.*

Manuel Santos ha mostrado su interés en la aplicación de dichos programas a través de la construcción del Plan Integral para la Prevención y Atención al Impacto Diferencial y Desproporcionado del Desplazamiento sobre las Mujeres en Colombia -plan que sería el proyecto que fusionaría los 13 programas en aras de hacer más eficiente la acción del Estado-.

En este proceso se han realizado reformas administrativas de las entidades e instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población en situación de Desplazamiento Forzado -SNAIPD-. Sin embargo, este cambio que comenzó en enero de 2012, aún presenta fallas en su funcionamiento relacionadas con la coordinación institucional, la disponibilidad de recursos, y vacíos en la implementación de los planes y programas para garantizar la protección y atención integral, los derechos económicos y sociales a la salud, la vivienda, educación, las tierras, oportunidades laborales y productivas y a una participación efectiva de las mujeres en situación de desplazamiento forzado¹⁷⁴.

5. Derechos de las mujeres víctimas: Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras

La Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”- también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras-, es un paso hacia el reconocimiento del conflicto armado interno en el país y de sus víctimas. Aunque con algunos vacíos, la Ley establece medidas de atención y reparación diferenciales a favor de las mujeres víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario y graves violaciones a los derechos humanos, especialmente para quienes han sido víctimas de violencia sexual, abandono o despojo forzado de tierras.

Aun cuando la Ley constituye una pieza fundamental en el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, su puesta en marcha tiene enormes retos. Deberán adoptarse medidas para garantizar su aplicación efectiva así como la plena participación de las víctimas y de las organizaciones que las representan en el desarrollo de los mecanismos para su aplicación. Además, adecuar el andamiaje institucional y capacitar a los/las servidores y funcionarios/as competentes sobre los derechos de las víctimas, los instrumentos, mecanismos y procedimientos para su protección, y los impactos diferenciados de la violencia armada en las personas según la etnia, el sexo y la edad.

El enfoque diferencial es un tema reiterativo en los diferentes aspectos de la Ley 1448. Sin embargo, no se establece con claridad que se entendería por enfoque diferencial para las mujeres, y al momento de aplicarlo la medida más recurrente es la prelación en la atención. Algunas medidas podrían ser indicativas de nuevas discriminaciones y marginación, como por ejemplo la restitución de los bienes inmuebles a nombre de la pareja, cuando hoy las mayores reclamantes de tierra en el país son las mujeres y son las que están asumiendo los costos y los riesgos que hoy trae para ellas esa exigibilidad de sus derechos. Cuando la mujer tiene pareja, el bien debería quedar a nombre de los dos.

Por lo anterior, el enfoque diferencial se quedó en la formulación legal y no cuenta con medidas que permitan materializar este concepto y garantizar una restitución de tierras con un enfoque diferencial que atienda las necesidades y responda a las realidades de las mujeres despojadas o desplazadas¹⁷⁵.

La reglamentación de la Ley 1448 presentada por el Gobierno nacional no integra un enfoque diferencial que atienda las necesidades específicas de las víctimas, y algunas de sus disposiciones conllevarían perpetuar los patrones de discriminación y marginalización. Tal es el caso de la falta de reglamentación sobre condonación de deudas adquiridas para compra de tierras¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Mesa Nacional de seguimiento al Auto 092. Informe a la Corte Constitucional. Febrero 2013

¹⁷⁵ Corporación Humanas. Tierra y Territorio: Afectaciones y Retos para las mujeres. Diciembre de 2011. Pág. 70.

¹⁷⁶ Mesa Auto 092. Informe presentado a la Corte Constitucional, noviembre de 2011.

Restitución de tierras a mujeres

La Ley 1448 mantiene un concepto de ‘hogar’ o ‘familia’ como núcleo que reclama el derecho a la restitución; desconoce las desigualdades que en el marco de una relación familiar enfrentan las mujeres y los contextos previos y posteriores que en un despojo o desplazamiento inciden en el cambio de roles de la pareja. En diversos casos, el contexto posterior al desplazamiento incidió para que las mujeres se vieran abandonadas por sus parejas o viudas y enfrentadas a ser ellas las que reclamaran y exigieran sus derechos.

Para las mujeres campesinas en Colombia, la tierra es un elemento de cohesión social que les permite sostener a su familia. Su concepto de desarrollo agrario está íntimamente ligado a la función social de la tierra. El territorio está ligado a la cultura de las mujeres indígenas y afrocolombianas y a su forma de ver el mundo; por eso hablan de territorios colectivos.

Las mujeres campesinas, afrocolombianas e indígenas ven con preocupación la forma como se han afectado sus tierras y territorios con grandes proyectos económicos, por ejemplo, de minería o siembra de palma aceitera, que se han adelantado sin tener en cuenta sus derechos. Para muchas de ellas el futuro no está en la minería, sino en la soberanía alimentaria.

La inequidad en la distribución de la tierra en Colombia es preocupante y es aún más profunda en relación con las mujeres. El índice Gini de concentración de la tierra es del 0,8¹⁷⁷. Sin embargo, hasta el momento ninguno de los Gobiernos ha tomado en consideración el trabajo de la mujer rural en el diseño de las políticas de desarrollo agrario. Como lo señala el último Informe de Desarrollo Humano del PNUD, el actual modelo de desarrollo rural invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres.

El acceso a la restitución

La restitución planteada en la Ley 1448 no tiene en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en relación con el derecho a la tierra que exige evidenciar afectaciones particulares de éstas y las formas exclusivas de expropiación adelantadas contra ellas como la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado: “Según información recogida durante el trabajo de campo llevado a cabo por la Corporación Humanas, alias Tijeras utilizaba la violencia sexual para desplazar a las familias. Cogía una o dos chicas de la familia, las abusaba sexualmente y luego la familia se iba de la zona”¹⁷⁸.

El desconocimiento de la relación entre la violencia sexual en el marco del conflicto y la expropiación de la tierra a las mujeres, está poniendo en riesgo la restitución real de sus bienes. Los y las funcionarias judiciales desconocen los impactos específicos del conflicto en la vida de las mujeres y el papel que esta violencia jugó en el despojo y abandono forzado de tierras por parte de estas.

Por otra parte, generalmente las mujeres no cuentan con un título que respalde su relación con la tierra, y cuando éste existe, suele estar a nombre de sus familiares hombres o de su cónyuge, lo que dificulta enormemente la tarea de las mujeres de solicitar la restitución de predios.

Aún no hay una efectiva coordinación interinstitucional, y los formalismos no se han superado para priorizar la justicia material. Hace falta aplicar con más decisión el principio pro víctima, el principio de la buena fe y la inversión de la carga de la prueba en favor de las víctimas y priorizar la atención a las solicitudes de las mujeres.

La enorme distancia entre la Ley de víctimas en papel y su efectividad en la práctica es un reflejo de la ausencia de una política pública que realmente tenga en cuenta los derechos de las mujeres rurales y los haga eficaces. No se cuenta con apoyo del Estado para los proyectos liderados por mujeres para la superación

¹⁷⁷ PNUD, en: http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/informe_completo_indh2011.pdf

¹⁷⁸ Corporación Humanas (2009). *Guía para llevar casos de violencia sexual: Propuesta de argumentación para enjuiciar crímenes de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado colombiano*. Bogotá, pág. 31.

de la pobreza y ello lleva a cuestionarse sobre la sostenibilidad de quienes retornen a los predios que les sean restituidos. Es preocupante la insuficiente cobertura de las entidades encargadas de la implementación de la Ley y del programa de restitución de tierras frente a las mujeres que no están en los centros urbanos.

De los 25 procesos de restitución de tierras analizados por el CINEP¹⁷⁹, se encontró que fueron beneficiadas 518 personas de las cuales 259 son mujeres, reclamantes de 110 predios con tamaños variados entre las 0,08 y las 1000 hectáreas. Estas reclamaciones fueron producto de 105 episodios de despojo. Pese a ello, tan sólo en una sentencia sobre despojo en el departamento de Pasto, Nariño, el juez ordena priorizar a las mujeres rurales del corregimiento, para el reconocimiento de los beneficios contenidos en la Ley 731 de 2002, lo cual evidencia la ausencia de enfoque de género y la precariedad de las medidas establecidas por los jueces de restitución de tierras en relación con las mujeres.

Las mujeres reclamantes de su derecho a la tierra son perseguidas, amenazadas y asesinadas en Colombia.

Por su parte, las mujeres refugiadas han sido prácticamente excluidas de los beneficios de la Ley hasta el momento, y su inclusión está condicionada a su retorno.

6. Protección a mujeres y mujeres lideresas en el marco del conflicto armado

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para garantizar el acceso a la protección efectiva de aquellas mujeres y mujeres lideresas que han sido víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, en la práctica la creciente normatividad no ha garantizado y no ha brindado una protección adecuada que permita minimizar el riesgo de las víctimas así como garantizar los derechos de las mismas y erradicar la impunidad.

En los últimos años, el Gobierno Colombiano ha intentado, a través de la legislación, avanzar en materia de protección con enfoque de género para las mujeres y lideresas víctimas del conflicto armado colombiano, en delitos tales como la violencia sexual.

Esto se ve reflejado en la creación de los programas de protección a cargo de la Fiscalía General de la Nación y de la Unidad de Protección regulados respectivamente en la Resolución N° 0-5101 del 15 de agosto de 2008 y el Decreto 4912 de 2011, complementados por lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 092 del 14 de abril de 2008, de seguimiento a la sentencia T- 025 de 2004 que enfatiza los diez riesgos específicos a los que podrían estar expuestas las mujeres en situación de desplazamiento y darían lugar a la activación inmediata de la presunción constitucional de riesgo y por lo tanto, a la implementación de medidas de emergencia a su favor.

Otro avance es la sentencia T-496 de 2008, en la cual se destacaron y recordaron los elementos mínimos que deben fundamentar los programas de protección: deben permitir una respuesta diferenciada que atienda no solamente la particular vulnerabilidad de las mujeres destinatarias que se deriva del contexto en conflicto en el que deben ejercer sus derechos, sino los diversos niveles de impacto que tiene el conflicto armado en atención a condiciones como el género, la edad, la salud, etc... Insiste en que el factor del género debe ser tratado y reconocido de manera especial en los programas de protección.

El más reciente avance está contenido en la Resolución 0805 del 14 de mayo de 2012 “Por la cual se expide el Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011”. Esta resolución intenta reconocer las necesidades especiales de prevención y protección a poblaciones particulares, en este caso las mujeres.

En la práctica, muchos de los modelos de protección continúan sin reconocer las realidades específicas de las mujeres y no cubren o atienden aspectos tales como los impactos que no son visibles “a simple vista”, como

¹⁷⁹ Sentencias seleccionadas a 25 de julio de 2013 por el Sistema de Información y Seguimiento de las sentencias de los procesos de Restitución y Formalización de Tierras a cargo del CINEP/PPP.

son los daños psicológicos. La protección se limita a medidas físicas como teléfonos, chalecos, o vehículos blindados, o consiste en el acompañamiento permanente por agentes de Policía. No existen medidas que cobijen a las familias de las lideresas, así como tampoco medidas para proteger efectivamente a mujeres indígenas o afrocolombianas.

7. Justicia penal militar y violencia sexual contra las mujeres

Violencia sexual contra mujeres, adolescentes y niñas por parte de miembros de la Fuerza Pública

Las cifras existentes (ver capítulo sobre violencia contra la mujer) evidencian el gran número de registros por violencia sexual que se atribuyen directamente a la Fuerza Pública, lo que lo identifica como el grupo armado principalmente responsable por dicha violación.

Las niñas y adolescentes son la población más afectada por la violencia sexual. Que la Fuerza Pública responda por el mayor número de registros por esta conducta llama la atención sobre el peligro que corren las menores de edad en los territorios donde tiene mayor presencia. Esa estrecha relación que existe entre la militarización de territorios y la recurrencia de hechos de violencia sexual contra las mujeres y niñas en Colombia se evidencia en el hecho de que los casos de violencia sexual por miembros de la Fuerza Pública casi se triplicaron, en términos porcentuales, desde la implementación de la Política de Seguridad Democrática¹⁸⁰: a la Fuerza Pública pasaron de imputársele cuatro casos en el período de 1997 a 2002, a imputársele 45 casos en el período de 2002 a 2007¹⁸¹.

No se puede ignorar la estrecha relación que la violencia sexual tiene con otras violaciones a los derechos humanos y al DIH, como el desplazamiento forzado, las ejecuciones extrajudiciales, las masacres o las detenciones arbitrarias. Ese vínculo es especialmente importante pues en muchos de los casos la violencia sexual queda oculta (o es ocultada) bajo esos otros crímenes al momento de la investigación, lo que favorece la impunidad.

Reforma a la Justicia Penal militar y “Protocolo para la Fuerza Pública en el Manejo de la Violencia Sexual con Énfasis en la Violencia Sexual con Ocasión del Conflicto Armado”

En diciembre del año 2012 el Congreso de la República aprobó una reforma a la justicia penal militar, la cual constituye, para los órganos internacionales de supervisión y la sociedad civil, “(...) un retroceso histórico en los avances del Estado Colombiano en la lucha contra la impunidad y el respeto y garantía de los derechos humanos”¹⁸².

Una de las preocupaciones principales por los cambios introducidos en la Constitución Política tiene que ver con que todas las infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) cometidas por la Fuerza Pública, serán conocidas exclusivamente por los tribunales marciales o tribunales militares, a excepción de crímenes de lesa humanidad, delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado y violencia sexual¹⁸³.

La lista de excepciones incluidas en la reforma es insuficiente, pues deja por fuera diversas violaciones a los derechos humanos que deben ser competencia de la jurisdicción ordinaria, como las detenciones arbitrarias,

¹⁸⁰ La política de Seguridad democrática fue la política de seguridad del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) que consistió, entre otras cosas, en una fuerte militarización del territorio nacional.

¹⁸¹ Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, VIII informe, p.13. aportado por: Comisión Colombiana de Juristas, *La violencia contra las mujeres y las niñas en Colombia agravada por la Política de “Seguridad” del Estado*”.

¹⁸² Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos, Colombia: Expertos de Naciones Unidas hacen un llamamiento a las autoridades para que reconsideren la reforma constitucional del fuero penal militar” Comunicado de Prensa, Ginebra, 22 de Octubre de 2012. Este comunicado está firmado por once titulares de mandatos de procedimientos especiales, dentro de los cuales se encuentra la Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo

¹⁸³ Acto Legislativo No. 02/2012 (Diciembre 27) “Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia”.

los tratos crueles y degradantes, la toma de rehenes, la discriminación y la violencia contra las mujeres (diferente a la sexual), los crímenes de guerra y los delitos contra los derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos, o del ambiente, por ejemplo.

Se entrega a la justicia penal militar colombiana jurisdicción exclusiva sobre todos los abusos relacionados con el conflicto cometidos por los militares, a pesar de la histórica incapacidad de aquella para definir si se trata de conductas violatorias de los derechos humanos. La carencia de independencia y autonomía que caracteriza a esta institución se debe, entre otras, a su composición: es una dependencia del Ministerio de Defensa, y los jueces que la componen tienen que juzgar una institución de la que son parte y a la que han jurado defender.

Antes de la reforma, en caso de duda sobre la competencia, los casos debían enviarse a la justicia ordinaria. Ahora, una comisión técnica y un tribunal, ambos compuestos por civiles y militares, son las instancias que tramitan los conflictos de competencia. Dicha comisión contará con su propio organismo de policía judicial para la recolección y el análisis de pruebas. En otras palabras, la justicia penal militar decidirá si se han cometido delitos de su competencia o no, con fundamento en la evidencia que ella misma recabe. La reforma encarga la investigación casi exclusivamente a la justicia penal militar, haciendo prácticamente imposible que un caso pueda ser trasladado a la justicia ordinaria.

Una preocupación adicional respecto de la reforma a la justicia penal militar es la expedición por parte del Ministerio de Defensa, en noviembre de 2012, del Protocolo para la Fuerza Pública en el Manejo de la Violencia Sexual con Énfasis en la Violencia Sexual con Ocasión del Conflicto Armado¹⁸⁴ en el cual le otorga a las fuerzas militares responsabilidades en atención a las mujeres víctimas de violencia sexual, atribuciones que son contrarias a la Ley y a los estándares de protección a los derechos humanos de las mujeres. Entre otros asuntos, el protocolo contempla como responsabilidad de los militares el diligenciamiento de un manual de atención a mujeres víctimas de violencia sexual cuando conozcan de sus casos. Sugiere que los militares realicen valoraciones acerca de la credibilidad de la víctima, la certeza del hecho y la responsabilidad del agresor, asuntos que no deberían ser de su competencia.

El protocolo insta a los militares a recoger los hechos, y así el militar debe pedir a la víctima el relato pormenorizado de los hechos de violencia sexual (la conducta cometida, el lugar, si ha ocurrido más de una vez), llevando a una exposición innecesaria de la víctima, dado que éste registro no es en sí mismo la denuncia ni la declaración que deberá rendir la mujer cuando la fiscalía tome conocimiento del caso. Adicionalmente se pide al militar que realiza el registro que establezca “si los hechos ocurrieron con ocasión del conflicto armado”, “si ocurrió en la simple prestación del servicio o por fuera del servicio” y “si [el agresor] se valió de su posición como integrante de la Fuerza para cometer el posible delito”, lo cual claramente se supera la idea de un registro general de los delitos que pueden haber sido cometidos por militares, y se convierte en un instrumento que exige una declaración de la víctima y además que faculta al que registra a realizar valoraciones trascendentales y de competencia de la función judicial para establecer la ocurrencia de un delito y la responsabilidad penal individual de una persona¹⁸⁵.

A pesar de que la violencia sexual está incluida en la lista de excepciones que formalmente impediría que llegue a ser competencia de la justicia penal militar, a continuación se plantearán preocupaciones por los posibles efectos que la aplicación de esta pueda tener en el procesamiento de los responsables de aquel delito.

Potenciales efectos de la reforma a la justicia penal militar sobre los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual.

- a. Las dificultades ya existentes en el acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia sexual

Como se mencionó en apartados anteriores, las mujeres en Colombia experimentan dificultades en el acceso a la justicia. Además, las instituciones administradoras de justicia no cuentan con mecanismos de sistema-

¹⁸⁴ Expedido por el Ministerio de Defensa en Noviembre de 2012.

¹⁸⁵ *Ibid.*

tización de casos de violencia sexual suficientemente elaborados que discriminen por diversas variables y que se traduzcan en enfoques que traten las condiciones de vulnerabilidad, etnia, edad, discapacidad, situación de desplazamiento, entre otras¹⁸⁶.

También se presentan dificultades relacionadas con la ausencia de instituciones de administración de justicia en zonas rurales, pobres y marginales, con la falta de abogados de oficio, con la ausencia de garantías para las personas que investigan y juzgan los delitos contra las mujeres, y con la importancia desmesurada dada a la prueba física, que le resta relevancia a otro tipo de pruebas claves y dificulta las investigaciones tiempo después de ocurridos los delitos¹⁸⁷.

Así mismo, existen dificultades para la denuncia de los hechos por parte de las mujeres víctimas de violencia sexual. Existe un sentimiento de culpa de parte de las mujeres víctimas de violencia sexual según el cual se cree que no hicieron lo suficiente para evitar los hechos, provocaron al agresor o no opusieron la suficiente resistencia. Hay desconfianza generalizada en las instancias administradoras de justicia, basada en las altas cifras de impunidad, en la experiencia infructífera de otras mujeres que han denunciado, en el temor a la estigmatización, en la imposibilidad de asumir los costos de los procesos o en el conocimiento de la infiltración de grupos armados en dichas instancias¹⁸⁸, que se suman a persistentes deficiencias en los mecanismos de protección a los que ellas pueden acudir¹⁸⁹.

Estas dificultades estructurales en las instituciones administradoras de justicia para tratar el tema de violencia sexual podrían profundizarse con la puesta en práctica de la reforma a la justicia penal militar.

b. Dificultades a las que las mujeres se enfrentarán en el marco de la reforma a la Justicia penal militar

Como se ha expuesto anteriormente, una de las dificultades presentes en el acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual es la persistencia de estructuras patriarcales, androcéntricas y discriminatorias que constituyen características propias de la institución militar, lo que profundizaría las dificultades de acceso a la justicia para las mujeres.

Esto está expresamente relacionado con algunos contenidos de la reforma como, por ejemplo, la creación de un organismo de policía judicial propio de la justicia penal militar, que será el primero en constatar los hechos e identificar la existencia de un delito. Podría presentarse el encubrimiento de la violencia sexual, o su invisibilización bajo otro tipo de violaciones como la tortura y las detenciones arbitrarias, entre otros¹⁹⁰.

En segundo lugar, la creación del tribunal de garantías también puede fomentar procesos de encubrimiento, en la medida en que este órgano ofrece cierto privilegio y trato judicial preferencial para el procesamiento de miembros de las fuerzas militares, incluso por conductas que no sean de competencia de la justicia penal militar, como la violencia sexual¹⁹¹. En tercer lugar, la creación de una comisión técnica, de la que hagan parte militares, para dirimir los conflictos de competencia, puede favorecer el encubrimiento de la violencia sexual o puede desconocer las relaciones de poder y de coerción en este tipo de hechos.

Por otro lado, teniendo en cuenta que los tribunales militares están compuestos por militares sujetos a una línea de mando y a una jerarquía clara, la falta de independencia y autonomía puede afectar el correcto desenvolvimiento de las fases de investigación preliminar y, en general, de los procesos judiciales.

También debe tenerse en cuenta que en muchos de los casos de violencia sexual se presentan amenazas

186 Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, IX Informe, 2009, pág. 36. aportado por: Casa de la Mujer y Ruta Pacífica de las Mujeres, *Las violencias sexuales contra las mujeres en Colombia: una realidad que no se transforma*.

187 Ibid, p. 41.

188 Ibid p. 40-42.

189 Ibid p.72.

190 Ver: Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, IX Informe, 2009, págs. 45-61.

191 Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos, *Carta abierta de titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos al Gobierno y a los representantes del Congreso de la República de Colombia*.

contra la vida y la integridad de las víctimas y de sus familiares con el objetivo de que no denuncien los hechos o no lleven a término los procesos judiciales. La reforma facilitaría que en los casos de violencia sexual perpetrados por miembros de la fuerza pública existan situaciones de amenaza y presión, lo que agravará la ya generalizada desconfianza de las mujeres en los procesos judiciales y en los resultados que estos pueden producir¹⁹². Además de lo anterior, en un ambiente de coerción, y con la persistencia de estructuras patriarcales propias de las instituciones militares, también se corre el riesgo de que se estigmatice o revictimice a la víctima, por ejemplo indagarse por su pasado sexual.

A manera de conclusión puede decirse que la reforma a la justicia penal militar afectará aún más las posibilidades de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual, y puede significar la consolidación de la ya generalizada impunidad que rodea estos hechos en el contexto del conflicto armado en Colombia.

8. Niñas y conflicto armado

Persisten las violaciones a la vida e integridad de las niñas durante las hostilidades o por causa de minas antipersonal o municiones sin explotar, el confinamiento, denegación de atención humanitaria, ocupación de escuelas, y otras afectaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales. Un número creciente de niños, y en especial de niñas, son víctimas de violencia sexual a manos de grupos armados ilegales y de las fuerzas armadas¹⁹³. Además, se elevan los riesgos explotación sexual a través de la prostitución forzada, la trata de personas y las agresiones físicas y sexuales contra mujeres y niñas.

El reclutamiento forzado de niños y niñas por parte de los grupos armados en Colombia es una práctica generalizada y sistemática que se ha incrementado en los últimos tiempos¹⁹⁴. La irrupción en las escuelas, las amenazas permanentes y hasta las promesas de condiciones mínimas de subsistencia protagonizan, entre otras, el escenario en el que a diario las niñas son forzadas a hacer parte de las filas de los grupos combatientes. Aunque el reclutamiento de las niñas continúa presentándose mediante la sustracción por la fuerza de sus hogares, también se ha transformado y, a través de la presencia en las escuelas y en los espacios de esparcimiento, se les atrae e invita a unirse a sus grupos¹⁹⁵. De esta manera, los actores armados ejercen control social permanente y mantienen un censo de las personas menores de 18 años de sus zonas de influencia. Pese a la gravedad de la situación descrita, aún no existen cifras oficiales que den cuenta del fenómeno del reclutamiento forzado en Colombia¹⁹⁶. La investigación y sanción del delito de reclutamiento es otra deuda pendiente con las víctimas. Solamente se cuenta con dos sentencias de la jurisdicción especial de Justicia y Paz que incluyen cargos por delitos de reclutamiento ilícito, y alrededor de 48 casos en la justicia ordinaria.

¹⁹² Mesa de Trabajo, *Mujer y Conflicto Armado*, IX informe, p. 34. Aportado por: Casa de la Mujer y Ruta Pacífica de las Mujeres, “Las violencias sexuales contra las mujeres en Colombia: una realidad que no se transforma”.

¹⁹³ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales: Colombia*, 21 de junio de 2010, documento CRC/C/OPAC/COL/CO/1, numeral 34.

¹⁹⁴ Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre los niños en el conflicto armado en Colombia*, 21 de marzo de 2012, párr 14.

¹⁹⁵ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), *Boletín de Monitoreo N° 10*, junio de 2013, en: <http://www.coalico.org>.

¹⁹⁶ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales: Colombia*, 21 de junio de 2010, documento CRC/C/OPAC/COL/CO/1, numerales 16 y 17, y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas a los informes periódicos séptimo y octavo combinados, Colombia*, documento CEDAW/C/COL/Q/7-8/Add.1, página 33.

V. CONCLUSIONES

A pesar de la copiosa expedición de normas, Colombia continúa sin adoptar las medidas necesarias para garantizar la mejoría efectiva de la situación de las mujeres en la práctica. El grave escenario frente a casi todos los derechos, hace evidente que la mayoría de las recomendaciones formuladas por el Comité han sido incumplidas, o cumplidas de manera insuficiente para transformar positivamente la realidad de las mujeres colombianas.

El impulso que desde la Corte Constitucional se ha querido dar a los estándares internacionales es loable. Sin embargo, esto no se refleja satisfactoriamente en ajustes a las políticas vigentes, ni en el compromiso de las demás instituciones del Estado para implementar los derechos de las mujeres.

El informe hace evidente que las principales iniciativas que han dado lugar a los cambios en la lucha contra la violencia y la discriminación hacia las mujeres provienen de la sociedad civil, esto demuestra dos cosas:

- i. La poca voluntad política del Estado en la materia. La importancia de los aportes de las mujeres en las conversaciones entre el gobierno nacional y las FARC para alcanzar un acuerdo de paz sostenible.

VI. RECOMENDACIONES

De acuerdo con la situación anteriormente descrita, y con el objetivo de que pueda cumplir con las obligaciones contenidas en la Convención, sugerimos al Comité CEDAW formularle al Estado colombiano las siguientes recomendaciones:

1. Para la erradicación de las violencias contra las mujeres

- Diseñar un Sistema Unificado de Información sobre las violencias contra las mujeres, donde se articule la información de todas las entidades estatales, incluyendo los niveles regional y local. Este sistema debería articular las cifras sobre hechos y formas de violencia, las características étnicas, etarias y/o de orientación sexual de las víctimas, con la información relacionada con las investigaciones judiciales y disciplinarias.
- Asignar a todas las entidades estatales que tienen funciones de prevención, atención, protección, investigación y reparación de las violencias contra las mujeres, presupuesto específico para la implementación de las políticas para erradicar la discriminación y violencia contra las mujeres, priorizando en esa asignación a la Defensoría del Pueblo para la garantizar la asistencia técnica legal de las mujeres víctimas.
- Promover una política criminal basada en el Auto 092 de 2008, la Ley 1257 de 2008 y los estándares internacionales, donde se incluyan la prevención de las violencias, la judicialización de los hechos, el castigo a los responsables, la atención en salud física y psicosocial con enfoque diferencial, la reparación integral y la protección efectiva para las mujeres víctimas y defensoras de derechos humanos.
- Mantener los espacios de diálogo sobre políticas e iniciativas relacionadas con derechos de las mujeres con las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil.
- Establecer mecanismos transparentes de monitoreo y seguimiento a la implementación de las diferentes políticas relacionadas con derechos de las mujeres, en cuyo diseño y funcionamiento participen las organizaciones de la sociedad civil.

2. Para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas

- Desarrollar una estrategia integral e interinstitucional para superar el alto índice de impunidad en los casos de violencias contra las mujeres, y en particular los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que incluya medidas como: la especialización de funcionarios/as en investigación de esos casos, el análisis interdisciplinar de las violencias contra las mujeres, la aplicación de los estándares internacionales de investigación de la violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado, o la armonización legislativa interna de los delitos sexuales reconocidos por el Estatuto de Roma.
- Implementar una estrategia para la eliminación de prejuicios y estereotipos de género en el sistema de atención y administración de justicia, que permita identificar el impacto de las actitudes discriminatorias en las decisiones judiciales y su revisión jurídica, así como adoptar medidas sancionatorias contra los funcionarios/as judiciales que las continúan reproduciendo en sus decisiones y actuaciones.
- Ajustar y fortalecer los programas de protección existentes para que incorporen medidas efectivas de protección con un enfoque diferencial e integral para las mujeres víctimas, las lideresas y las defensoras de derechos humanos, para que se garantice el acceso a servicios gratuitos de representación judicial, la participación de las víctimas en todo procedimiento judicial, y la reparación efectiva de las mujeres. Las medidas deben incluir la protección a la familia, la atención en salud física y psicosocial, el acceso a la educación y a oportunidades de trabajo o proyectos productivos, y deben considerar las especificidades de las mujeres, étnicas y de orientación sexual de las beneficiarias.

- Establecer una estrategia para el desmantelamiento de los grupos paramilitares emergentes, priorizando la judicialización de los responsables de amenazas a defensoras de derechos humanos, lideresas y organizaciones de mujeres.
- Fortalecer la interlocución con las defensoras de derechos humanos para el seguimiento de las actuales políticas y normas para su protección, así como de los avances en las investigaciones por los ataques en su contra.
- Retirar del sistema jurídico colombiano todas las disposiciones que involucren a las fuerzas militares en el trámite de casos de violencia sexual en el conflicto armado y en la atención a las mujeres víctimas de violencias.
- Establecer mecanismos de monitoreo para asegurar que cualquier acto de violencia contra las mujeres cometido por agentes de Policía o militares dentro o fuera del contexto del conflicto armado sea remitido de manera inmediata a la Fiscalía General de la Nación o a una autoridad civil. En esa medida, garantizar que en aplicación de la reforma a la justicia penal militar y sus desarrollos normativos los jueces militares no conocerán en ningún caso hechos de violencia sexual cometidos por agentes estatales, bajo ninguna calificación, y que en consecuencia sólo la justicia ordinaria conocerá de estos crímenes y no se presentarán conflictos de competencia, salvo para corregir aquellas asignaciones que se hagan a jueces militares.

3. Para garantizar la participación política de las mujeres

- Aplicar en todos los niveles, desde los nombramientos de altos cargos del Estado realizados por el Presidente de la República hasta los correspondientes a las estructuras de gobierno regional y local, las leyes que impulsan la participación política de las mujeres, e impulsar su cumplimiento en a través de acciones políticas para la transformación cultural y de medidas sancionatorias para quienes las incumplan.
- Diseñar e impulsar la aprobación de una reforma política que garantice un aumento de la participación femenina en los cargos de elección popular, en los diferentes niveles nacional, regional y local.

4. Para garantizar el ejercicio de los DESC por las mujeres

Educación

- Implementar medidas para garantizar una educación para las mujeres libres de prejuicios y estereotipos de género, entre ellas las aprobadas en desarrollo de la Ley 1257 de 2008 (Decreto 4798 de 2011), que implique metas para la verdadera igualdad entre hombres y mujeres, acceso a la educación en materias tradicionalmente asociadas a los hombres, la asignación de recursos específicos para la educación de las mujeres, particularmente para la adecuación de programas pedagógicos a los contextos geográficos, físicos, sociales, políticos y culturales en los que están inmersas las mujeres, así como a las condiciones de pobreza.
- Establecer un mecanismo para la evaluación del impacto de las medidas educativas con enfoque de género, que cuente con información completa y actualizada, y que facilite análisis de los avances en poblaciones vulnerables como las mujeres indígenas, afro descendientes, campesinas, discapacitadas, LGBTI.

Salud: derechos sexuales y reproductivos

- Abstenerse de sustentar y reproducir preconceptos, prejuicios, estereotipos de género, así como ideologías o creencias particulares, como argumentos para impedir la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, particularmente el servicio de interrupción voluntaria del embarazo (IVE) en las tres causales despenalizadas por la Corte Constitucional, y velar por que todos los/as funcionarios/as y servidores/as públicos/as, especialmente en salud y justicia, responsables de prestar ese servicio, actúen de acuerdo con sus obligaciones legales en un Estado Social y Democrático de Derecho, pluriétnico, multicultural y laico

como principal garante de los derechos de las mujeres. Implementar acciones para identificar y superar los obstáculos que las mujeres afrontan para acceder a la atención en salud, particularmente al servicio de IVE.

- Diseñar y ejecutar políticas públicas en derechos sexuales y reproductivos de las mujeres que vayan más allá de la prevención del embarazo y las enfermedades de transmisión sexual, con base en los principios de un Estado laico, garante de la autonomía de la voluntad, la libertad sexual y el libre desarrollo de la personalidad. Incluir medidas de atención diferencial para mujeres indígenas y afro descendientes, prestando especial atención a la situación de mortalidad materna y de salud sexual y reproductiva de estas poblaciones, así como para las mujeres trans.

5. Para garantizar los derechos de las mujeres en condiciones de especial vulnerabilidad

Indígenas y afro descendientes

- Adelantar acciones en todas las entidades estatales para garantizar el derecho a la consulta previa como un derecho fundamental para la vida de las mujeres indígenas y afro colombianas, de acuerdo con los estándares internacionales, y fomentar en todos los escenarios el aumento de participación política de las mujeres de grupos étnicos a nivel nacional, regional, local y al interior de los gobiernos propios de sus comunidades y pueblos, para lo cual deberá destinar recursos específicos.
- Adoptar y desarrollar una política integral para pueblos indígenas y una política integral para los pueblos afro descendientes, que articulen la perspectiva de las mujeres indígenas y afro descendientes para la superación de la discriminación y la garantía de los derechos étnicos, particularmente a la autonomía política (gobierno propio), territorial (territorios seguros para la libre movilización de las mujeres y sus familias) y cultural, así como para enfrentar el riesgo de extinción física y cultural de los pueblos indígenas como impacto del conflicto armado, y el riesgo de empobrecimiento y despojo de las comunidades afro descendientes, establecidos por la Corte Constitucional.

Población LGBTI

- Implementar las órdenes de la Corte Constitucional de modificar y ajustar los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, para adecuarlos a las necesidades de las mujeres lesbianas, mujeres bisexuales y mujeres transexuales privadas de la libertad.
- Diseñar e implementar una política pública LGBTI, consultada con representantes de esta población, que plantee acciones específicas para atender sus particularidades y necesidades., y promueva el acceso diferencial a los derechos económicos, sociales y culturales.
- Abstenerse de fundar en prejuicios decisiones administrativas y judiciales, y garantizar la independencia de las autoridades que conocen de acciones interpuestas por población LGBTI, particularmente en las decisiones que adopten jueces y notarios en las demandas y solicitudes de matrimonio entre parejas del mismo sexo, de mujeres lesbianas, o en el esclarecimiento de los casos de violencia contra mujeres trans.

Mujeres y niñas con discapacidad

- Garantizar que las mujeres y niñas con discapacidad ejerzan su derecho a la salud sexual y reproductiva, reconociendo su plena capacidad jurídica para tomar decisiones autónomamente, brindando información completa y oportuna sobre sus derechos y acciones jurídicas para su protección, exigiendo a todos los servidores públicos y particulares el respeto por la integridad física y mental de esta población, y sancionando a quienes desconozcan sus derechos.

6. Sobre el marco jurídico de justicia transicional

- Garantizar que en todas las normas relacionadas con la judicialización de las violaciones de derechos humanos en el conflicto armado se contemple la participación de las mujeres víctimas para el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación, y para que las medidas de la llamada justicia transicional no desconozcan los derechos de las mujeres, no refuercen la discriminación de género, ni invisibilicen el impacto desproporcionado del conflicto en la vida de las mujeres.
- Diseñar e implementar mecanismos de monitoreo y seguimiento a la aplicación de normas de justicia transicional, que garanticen el acceso a la información relacionada con las investigaciones sobre violencia sexual en todas las jurisdicciones, y que permita analizar el impacto de estas normas en la garantía de los derechos de las mujeres a la verdad, la justicia y la reparación, así como los niveles de impunidad generados.

7. Para abordar el desplazamiento forzado

- Cumplir las órdenes emitidas por la Corte Constitucional para la atención adecuada de las mujeres desplazadas y víctimas del conflicto armado y, entre ellas, implementar los 13 programas de política pública e identificar obstáculos que afrontan las mujeres para acceder a la atención estatal para el restablecimiento de sus derechos.
- Implementar el modelo de sistematización, monitoreo y evaluación de las acciones territoriales para la atención en salud de la población desplazada, particularmente de las mujeres, ordenado al Ministerio de Salud y Protección Social. Asegurar que como parte de la atención inicial a las mujeres víctimas, se brinde atención psicosocial y en salud, con vocación de continuidad hasta el restablecimiento.
- Agilizar los procesos de reconocimiento y titulación de tierras para mujeres, sin que esto afecte los procesos de restitución que adelantan mujeres desplazadas, y sin que esto implique para las víctimas la duplicación de procedimientos o el desconocimiento de sus derechos.
- Requerir a todas las autoridades judiciales y administrativas para que apliquen las presunciones de derecho a favor de las mujeres en situación de desplazamiento forzado establecidas por la Corte Constitucional, la Ley 1257 de 2008 y los estándares internacionales, como herramientas para resolver las dudas que se presenten en la aplicación o interpretación de la Ley de Víctimas o cualquier otro mecanismo de justicia transicional.

8. Para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU

- Formular el Plan Nacional de Acción –PNA– de la Resolución 1325 de Naciones Unidas en el marco del proceso de diálogos de paz, de manera que se puedan medir los avances en la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación para las mujeres víctimas del conflicto armado.
- Fomentar a nivel de las instituciones gubernamentales municipales y departamentales el conocimiento del contenido de la Resolución 1325 y el Auto 092, su aplicación y la implementación de mecanismos de seguimiento.
- Diseñar mecanismos específicos para la participación de las mujeres en los escenarios de negociación de paz, tanto nacionales como regionales, que visibilicen sus capacidades en los escenarios de negociación y toma de decisiones, y garanticen la inclusión de una perspectiva de género y un rol destacado tanto en la implementación de los acuerdos, como en el diseño del postconflicto.

9. Para garantizar la restitución de tierras y los derechos de las mujeres campesinas

- Adoptar un modelo de desarrollo rural que reconozca las particularidades de las mujeres y sus relaciones con la tierra y el territorio, considerando que muchas de ellas no cuentan con protección jurídica. El modelo debe facilitar su acceso a tierras baldías, no cultivadas o bajo la extinción del dominio, que estén en potestad del Estado o que deba recuperar, y proteger la agricultura de subsistencia, e incluirlas como sujetas activas del desarrollo del campo en Colombia.
- Establecer mecanismos para facilitar la condonación de las deudas agrarias y fortalecer de alternativas para esa población, entre ellas: generación de recursos semillas y créditos sin intereses acordes a las capacidades y posibilidades económicas de las y los trabajadores agrarios, acceso a maquinaria y tecnología, generación de sus propias semillas y medidas específicas de protección frente a los tratados de Libre Comercio.
- Implementación de la Ley de mujer rural (731 de 2002), incluyendo la realización de un censo rural con indicadores cualitativos y cuantitativos en materia de acceso, uso y goce de tierras para mujeres rurales, impacto de las políticas de entrega, restitución y redistribución de tierras, que permita establecer la dimensión del despojo a las campesinas en medio del conflicto armado y diseñar nuevas políticas en la materia.
- Definir un marco de medidas integrales de acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, recursos para la producción, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, que mejoren el ingreso, la calidad de vida y la estabilización económica de las mujeres después de los desplazamientos forzados.
- Diseñar e implementar verdaderas garantías de no repetición, que vayan más allá de las actividades de capacitación e incluyan medidas estructurales, como: medidas de protección con perspectiva de género, desmantelamiento de los grupos paramilitares, garantía de la seguridad alimentaria o revisión del concepto de seguridad para establecer medidas diferentes a la militarización de los territorios, definidas en diálogo con las mujeres rurales.

Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz – IMP
Asociación Colectivo Mujeres al Derecho
Casa de la Mujer
Católicas por el Derecho a Decidir – Colombia
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia –
Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
Colombia Diversa
Comisión Colombiana de Juristas – CCJ
Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM Colombia
Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA
Corporación Humanas Colombia – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género
Corporación Sisma Mujer
Consejería Mujer Familia y Generación – Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC
Coordinación Mujer, Familia y Niñez – Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC
ENI Colombia
Iglesia Evangelica Luterana de Colombia – IELCO
Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo – ILSA
La Coalición 1325
La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres
Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad – LIMPAL Colombia
Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado
Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias: Ley 1257
Programa Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) – Universidad de los Andes
Red de Educación Popular entre Mujeres – REPEM / Colombia
Red Nacional de Mujeres
Sutsuin Jiyeyu Wayuu – Fuerza de Mujeres Wayuu
Tribunal de Mujeres y DESC

Con el apoyo financiero de:

