

Corporación Humanas Colombia – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

Directora	Cecilia Barraza M.
Autora e investigadora	Marta Lucía Tamayo Rincón
Apoyo en la investigación	Norma Villarreal: capítulos sobre participación política y social y generación de ingresos Luz Margoth Pulido: capítulo sobre el derecho a una vida libre de violencias Carolina Estepa: capítulo del derecho a la educación Yolanda Arango: capítulo sobre el derecho a la salud Camila Hoyos: actualización cifras Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010
Corrección de estilo	Martha Patricia Jiménez R.
Diseño y diagramación	Rosa Helena Peláez

Investigación efectuada por la Corporación Humanas Colombia para el Informe Regional de Derechos Humanos de las Mujeres realizado por la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género con el apoyo de la Fundación FORD y OXFAM - GB. La publicación nacional cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), en el marco de su programa para la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género.



Septiembre de 2011
Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género
Carrera 7 N.º 33 - 49, oficina 201
Bogotá - Colombia
PBX 571 288 03 64
humanas@humanas.org.co
www.humanas.org.co

CONTENIDO

5	PRESENTACIÓN
7	CONTEXTO POLÍTICO Y SITUACIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA
21	I. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
21	1. Participación política en cargos públicos
30	2. Participación social
38	3. Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia
49	4. Justicia de género
61	II. AUTONOMÍA
61	1. Familias
67	2. Sexualidades y reproducción
81	III. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
81	1. Salud
88	2. Trabajo y generación de ingresos
96	3. Derecho a la educación
102	IV. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO
111	BIBLIOGRAFÍA
121	GLOSARIO DE SIGLAS

PRESENTACIÓN

Este informe de derechos humanos de las mujeres y justicia de género en Colombia fue elaborado para la Corporación Humanas Colombia, como insumo para la producción del informe regional sobre la misma materia. El informe da cuenta de los años 2009 y 2010, correspondientes a los últimos dieciocho meses del mandato presidencial de Álvaro Uribe Vélez (agosto/02 - agosto/10) y a los primeros 120 días de gobierno del nuevo Presidente Juan Manuel Santos Calderón.

La estructura y la metodología del informe estuvieron predefinidas por la Articulación Regional Feminista, con miras a unificar los criterios del informe regional, que busca establecer tendencias en cuanto al ejercicio de derechos humanos de las mujeres en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México y Perú. Por tanto, se trataba de elaborar un documento nacional que diagnosticara, analizara y evaluara, *desde una perspectiva crítica feminista*, el estado de la situación de los derechos humanos de las mujeres y la justicia de género, así como el rol de intervención del Estado en su respeto, promoción y defensa, en el periodo 2009-2010. El punto de partida para el análisis son los estándares internacionales de los derechos humanos, especialmente la convención de la Cedaw.

La Corporación Humanas - Colombia agradece al grupo que apoyó la investigación y a Gloria Tobón Olarte por sus comentarios y sugerencias a la versión final del informe.

CONTEXTO POLÍTICO Y SITUACIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

El ambiente político e institucional de los últimos meses de gobierno de Álvaro Uribe (años 2009 y 2010, hasta agosto) estuvo marcado por las consecuencias de la reforma constitucional de 2003 que permitió la reelección presidencial inmediata e impactó de manera negativa el equilibrio de poderes dando paso a: a) el resquebrajamiento del Estado de Derecho; b) la polarización política alimentada por la incertidumbre de un posible referéndum que abriría la puerta a una segunda reelección del Presidente Uribe; c) la intensificación de la política de seguridad democrática que expuso a la población civil a los ataques de todos los grupos involucrados en el conflicto armado, que incrementó la militarización de la vida civil en amplias zonas del país, que trajo el aumento de violaciones a los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública y que intensificó las agresiones en contra tanto de defensores y defensoras de derechos humanos de la sociedad civil como de entidades judiciales encargadas de su protección y d) la persistencia del conflicto armado y del narcotráfico, con las violencias derivadas de los mismos como desplazamiento interno masivo e individual, corrupción generalizada, tráfico de personas e incremento de la violencia sexual contra las mujeres y las niñas.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009) –en adelante Alta Comisionada– destacó que el conflicto armado interno continuaba planteando muchos problemas para el país, incluido el del total desprecio de los grupos guerrilleros por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), situación exacerbada por la violencia ejercida contra la población por parte de los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de las organizaciones paramilitares, los nexos de los actores armados con el narcotráfico, el impacto especialmente grave del conflicto armado interno en las comunidades indígenas y afrocolombianas, la utilización ilegal de los servicios de inteligencia contra los defensores y las defensoras de derechos humanos y otras personas y el aumento de los casos de violencia sexual.

2010 fue un año de disputa electoral (elecciones al Congreso de la República y a la Presidencia) y de ascenso al poder de un nuevo gobierno nacional. El candidato ganador, Juan Manuel Santos, identificado con el continuismo, ha introducido modificaciones en el estilo de gobierno y en la agenda política e institucional. Se han recompuesto las relaciones internacionales con los países vecinos; ha variado el manejo de la relación con la rama judicial, en especial con las altas cortes, y se anuncian transformaciones institucionales en justicia, agricultura, medio ambiente y salud. Hay un giro total de Santos con respecto a la política de Uribe, en cuanto al reconocimiento del conflicto, sus víctimas y el despojo (López, 2010); existe un compromiso con la justicia transicional y está por emprenderse un proceso de reparación a las víctimas del conflicto armado en el país, incluida la restitución de tierras.

Colombia ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos y de DIH, que prevalecen internamente y son el marco de interpretación de los derechos consagrados en la Constitución Política del 91, constituyendo así el denominado bloque de constitucionalidad. Se dispone en el país de mecanismos expeditos de protección judicial a los derechos fundamentales, como la acción de tutela, y se cuenta con entidades establecidas para velar, proteger y promover los derechos humanos (Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales). La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido definitiva en la protección de los derechos de amplios sectores excluidos y discriminados y ha orientado el diseño y la ejecución de políticas públicas, con enfoque diferencial de derechos, dirigidas a las mujeres, los niños y las niñas, personas mayores, comunidades afrodescendientes e indígenas y personas con discapacidades.

En julio de 2009 se ratificó la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* de la ONU. En octubre de 2010 el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley para incorporar la *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, quedando pendiente el trámite de sanción de la ley por parte del Gobierno nacional y el posterior pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre su

constitucionalidad. El 1 de noviembre de 2009 finalizó la reserva que Colombia había guardado por siete años al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relacionada con el artículo 124 que excluye de la competencia de ese tribunal el conocimiento de los llamados crímenes de guerra. En diciembre de 2008, con la Ley 1268, se aprobaron las “reglas de procedimiento y prueba” y los “elementos de los crímenes de la Corte Penal Internacional”.

No han sido ratificados por Colombia el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. El Protocolo Facultativo de la Cedaw, ratificado mediante la Ley 984 de 2005, lo fue de manera condicionada y limitada. Se desconoció la competencia del Comité que creó el Protocolo y se incluyeron declaraciones interpretativas del alcance de la aplicación de los DESC en materia de indemnización a las mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos (Ramírez C., 2010).

2009 y 2010 fueron años con una intensa actividad de visitas e informes de organismos internacionales en materia de derechos humanos sobre Colombia, que, en su mayoría, se enumeran a continuación:

- 🕒 Informe del grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal a Colombia, Consejo de Derechos Humanos (enero/09), e informe de Colombia sobre el Examen Periódico Universal ante el mismo Consejo (marzo/09).
- 🕒 Informe de la CIDH sobre la visita al terreno relacionada con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades que constituyen el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias de Curvaradó, municipio de Carmen del Darién, departamento del Chocó (febrero/09).
- 🕒 Observaciones preliminares de la CIDH, tras la visita del Relator, sobre los derechos de las y los afrodescendientes y contra la discriminación racial (marzo/09).
- 🕒 Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (marzo/09).
- 🕒 Visita del Relator Especial relacionada con el tema de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (junio/09).
- 🕒 Visita del Relator Especial para verificar la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (julio/09).
- 🕒 Visita del Relator Especial en relación con la situación de los defensores de derechos humanos (septiembre/09).
- 🕒 Observaciones finales del Comité contra la Tortura (noviembre/09).

- 🎧 Visita de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos (noviembre y diciembre/09).
- 🎧 Visita de la Relatora Especial en relación con la independencia de los magistrados y abogados (diciembre/09).
- 🎧 Informe de la CIDH, 2009, sobre la situación de derechos humanos en la región, capítulo sobre Colombia e informe de seguimiento: las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia (diciembre/09).
- 🎧 Visita de la Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías (febrero/10).
- 🎧 Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, sobre el examen del quinto informe periódico presentado por Colombia, de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de DESC (mayo/10).
- 🎧 Observaciones finales a Colombia del Comité de los Derechos del Niño sobre el examen de los informes presentados por los Estados partes, con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en la pornografía (mayo y junio/10).
- 🎧 Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, examen de informes, en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (julio/10).
- 🎧 Celebración de diez años de vigencia de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (noviembre/10).

Reportes y misiones internacionales de derechos humanos e informes de organizaciones de la sociedad civil dieron cuenta de la persistencia de la crítica situación en materia de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país: ataques a la población civil y reclutamiento de niños y niñas, en el marco de la continuidad del conflicto armado interno; incremento de la violencia organizada, particularmente la relacionada con el tráfico de drogas y por la falta de desmantelamiento de las estructuras militares, económicas y sociales de los paramilitares; aumento de amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas y líderes y lideresas de organizaciones de personas en situación de desplazamiento; ejecuciones extrajudiciales; tortura; ataques a la independencia de la rama judicial; aumento de los casos de violencia sexual contra mujeres y niñas; agresiones contra los pueblos indígenas que ponen en peligro su vida y

su cultura; discriminación y marginación de la población afrocolombiana; continuidad del desplazamiento forzado que afecta en particular y de manera diferencial a los grupos más vulnerables, como los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, las mujeres, las niñas y los niños; y el aumento de la brecha de inequidad y de pobreza para amplios sectores de población (Declaración oral, 2009).

Una de las situaciones más críticas, y de la cual da cuenta la mayoría de las misiones y los informes, es la de los defensores y las defensoras de derechos humanos, que son víctimas de amenazas y hostigamientos. En el informe de la Relatora de Defensores de Derechos Humanos (2009, p. 4) se señala:

...siguen existiendo en Colombia patrones de hostigamiento y persecución contra los defensores de derechos humanos, y a menudo contra sus familiares. Periodistas, sindicalistas, magistrados, abogados, activistas estudiantiles y juveniles, mujeres defensoras, líderes indígenas y afrocolombianos, así como activistas LGBT han sido asesinados, torturados, maltratados, desaparecidos, amenazados, capturados y detenidos arbitrariamente, judicializados, vigilados, desplazados por la fuerza, u obligados a exiliarse; o bien se han allanado sus oficinas y se han robado sus archivos, a causa de su trabajo de defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. Al parecer, algunas de estas violaciones hay que atribuirles a miembros de la guerrilla, a nuevos grupos armados ilegales y a grupos paramilitares que, según los defensores de derechos humanos, no han sido desmantelados. ...según distintas fuentes, la fuerza pública también ha cometido violaciones contra defensores de derechos humanos, o ha mostrado complacencia con respecto a las violaciones cometidas por actores privados contra los defensores.

Durante el año 2009, 32 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas, dos de ellas mujeres. Nueve estaban dedicadas a la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en Cauca, Risaralda, Antioquia, Córdoba y Putumayo; siete eran líderes de procesos comunales y campesinos en Tolima, Santander, Valle, Meta y Bolívar; cinco reivindicaban derechos de las víctimas y exigían la restitución de tierras en Arauca, Bolívar y Córdoba; dos eran estudiantes universitarios y defensores de derechos humanos en Huila y La Guajira; uno promovía los derechos de la comunidad LGBT y las personas con VIH-sida en el Valle del Cauca; una era periodista de un medio de comunicación comunitario en Caquetá; cuatro eran profesores y líderes de iniciativas locales de paz y desarrollo en el Magdalena Medio, Arauca, Córdoba y Cauca. Tres eran líderes sindicales vinculados a agremiaciones de maestros en Cauca, Córdoba y la industria de los alimentos en Risaralda (Programa Somos Defensores, 2010). Durante los primeros 75 días de mandato del nuevo presidente Juan Manuel Santos, fueron asesinados al menos 22 activistas, según un informe presentado en audiencia ante la

CIDH el 28 de octubre de 2010 por grupos¹ que trabajan en pro de los derechos humanos (CCEEU, 2009).

En el informe anual de la Alta Comisionada (2010, p. 32) se lee:

En 2009 se hizo público que el DAS, entidad de inteligencia dependiente de la Presidencia de la República, había estado desarrollando, por lo menos desde 2003 y de manera generalizada y sistemática, una serie de actividades ilegales dirigidas contra, entre otros, defensores de derechos humanos, opositores políticos, periodistas y altos funcionarios del Gobierno ... Además, información ... publicada en los medios de comunicación indicaría que incluso los magistrados de la Corte Suprema fueron objeto de vigilancia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un Relator Especial de las Naciones Unidas y la Oficina en Colombia fueron también objeto de vigilancia... Las acciones ilegales incluyeron interceptaciones de teléfonos y correos electrónicos, seguimientos, hostigamientos y amenazas, robos de información e ingresos ilegales a oficinas y domicilios. Esto provocó un clima de miedo e inseguridad y, en algunas ocasiones, sabotaje y descrédito del trabajo de los defensores y las defensoras de derechos humanos. Las acciones contra las mujeres incluyeron amenazas directas contra sus hijos e hijas, en ocasiones con manifiesto contenido sexual violento.

Las investigaciones penales al respecto han confirmado que efectivamente el organismo de inteligencia dependiente de la Presidencia de la República había infiltrado y vigilado a la Corte Suprema de Justicia, políticos de oposición, periodistas y defensores de derechos humanos, entre otros.

El reporte de la Alta Comisionada también da cuenta de que a junio de 2009 la Fiscalía estaba investigando 10.545 casos de tortura, en concurso con otros crímenes, tales como desaparición forzada, secuestro y violencia sexual. Se destaca que algunos grupos sociales son particularmente vulnerables a la tortura, como las mujeres, los niños y las niñas, jóvenes, personas privadas de libertad y personas LGBT. Con respecto a esta última población, el citado informe pone de presente el aumento de ataques en su contra en ciudades tales como Bogotá, Cali, Medellín y Cúcuta. De otra parte, las ejecuciones extrajudiciales, conocidas en el país como "falsos positivos" por ser asesinatos de civiles presentados falsamente por la Fuerza Pública como guerrilleros muertos en combate, ascienden a 1.368 casos, de los cuales solo 305 tienen abierta investigación formal con vinculación de militares (El Espectador, 2010).

1. El Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos (GIDH) y otras organizaciones expusieron ante la CIDH un documento basado en datos de una plataforma que reúne a cerca de 200 entidades en pro de los derechos humanos: la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU).

El incremento en los casos de violencia sexual contra mujeres y niñas ha sido destacado en 2009 por el Comité contra la Tortura, por la CIDH y por la Oficina de la Alta Comisionada. Al respecto esta última ha indicado (2009, p. 11):

Las cifras sobre violencia sexual, incluyendo la ocurrida en el marco del conflicto armado interno, siguen siendo incompletas y segmentadas. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, el número total de casos de violencia sexual registrados, que incluye los ocurridos en el marco del conflicto armado interno, aumentó de 12.732 en el año 2000, a 21.202 en 2008. Resulta especialmente preocupante constatar que en casi el 86% de estos casos, las víctimas eran niñas, en su mayoría entre 10 y 14 años (31,5%).

En 2009, la Oficina en Colombia recibió una cantidad alarmante de información sobre casos de violencia sexual contra mujeres y niñas cuya responsabilidad fue atribuida a miembros de las FARC-EP y de los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares. Estos últimos fueron acusados de cometer actos de violencia sexual y de crear redes de prostitución, de trata de personas y de esclavitud sexual, en algunas ocasiones con la tolerancia e incluso colaboración de algunos miembros de la Policía Nacional, particularmente en Medellín. La Oficina en Colombia conoció casos de violación en Tolima y de reclutamiento de mujeres y niñas en Antioquia, que además fueron víctimas de anticoncepción forzada, atribuidos a miembros de las FARC-EP. Resultan especialmente preocupantes varios casos en los cuales los presuntos responsables son miembros de la Fuerza Pública en Antioquia, Arauca, Bogotá, Bolívar, Cesar, Chocó y Guaviare. En la mayoría de estos casos las víctimas eran niñas. En algunos casos las autoridades militares y judiciales implementaron medidas adecuadas, tales como el reconocimiento público de la comisión del delito y la facilitación de las investigaciones, pero en otros, hubo miembros de la Fuerza Pública que contribuyeron a estigmatizar a las víctimas o las presionaron para que retiraran sus denuncias a través de coerciones, amenazas o prebendas.

Sobre la situación de pobreza en el país, al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2010) ha manifestado su preocupación porque el 46% de la población colombiana vive en situación de pobreza y el 17,8% en extrema pobreza, que aumenta en zonas rurales al 32,6%. También por el alto índice de malnutrición que afecta a un número considerable de niños, niñas y mujeres, en especial entre los grupos de desplazados internos y a las personas que viven en las zonas rurales. Las perspectivas de los DESC es desalentadora si se tiene en cuenta la aprobación en el Congreso de la República (junio de 2011) de un acto legislativo para reformar la Constitución Nacional con el fin de imponer el deber a todas las ramas y organismos del poder público de funcionar en un marco de *sostenibilidad fiscal*, lo que le restará alcances a las decisiones de la Corte Constitucional en materia de derechos.

Asimismo, persiste el desplazamiento interno forzado por causa del conflicto armado. Las estadísticas no oficiales informan que, al finalizar el año 2009, un poco más de 4,9 millones de personas habían sido desplazadas en Colombia, con lo cual se iguala a Sudán, país que en los últimos años ha tenido la mayor crisis de desplazamiento forzado en el mundo (Codhes, 2010). Después de seis años de la declaratoria de la Corte Constitucional del *estado de cosas inconstitucional*, con relación a la situación de los derechos de la población desplazada, las medidas adoptadas por el Gobierno no han garantizado el ejercicio de esos derechos, según lo constató esa alta Corte en el Auto de seguimiento 008 de 2009. En julio de 2010, el Gobierno presentó un informe sobre los avances en la superación del *estado de cosas inconstitucional* en el que da cuenta de las disposiciones adoptadas en los componentes de prevención y protección, asistencia humanitaria, tierras y territorios, vivienda y retornos, lo mismo que en la política de verdad, justicia y reparación y los avances en términos de enfoque diferencial. A la fecha de cierre del presente reporte, la Corte no se había pronunciado sobre el informe del Gobierno.

Los pueblos y las comunidades indígenas y afrocolombianas² son particularmente vulnerables debido a que ocupan territorios estratégicos para las partes del conflicto armado, para las redes de narcotráfico y para grandes empresas económicas colombianas y extranjeras. Una de las violaciones de derechos es la falta de la consulta previa e informada sobre decisiones que las afectan (Alta Comisionada, 2009). El desplazamiento de personas indígenas se ha incrementado en los últimos cinco años de manera desproporcionada en comparación con el resto de la población (Relator Especial Indígenas, 2010). Con Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional concluyó que el conflicto armado interno podría causar el exterminio cultural o físico de numerosos pueblos indígenas. La Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Derechos Humanos manifiesta al respecto:

La población afrocolombiana de Chocó y Nariño, así como los pueblos indígenas awá, nasa, emberá katio, sikuaní y makaguan, se han visto especialmente afectados por el desplazamiento forzado en el contexto del conflicto armado. De igual manera, algunas comunidades indígenas entre los koguí en la Sierra Nevada de Santa Marta, los emberá en el Chocó, y los awá y los eperara siapidara en Nariño y Cauca, han reportado serias restricciones a su libertad de circulación y movimiento. Algunas comunidades indígenas, tales como los cofanes y los sionas en Putumayo, los coreguajes en Caquetá, los eperara siapidara en Cauca, y los guayaberos y los makús en Guaviare, se encuentran

2. En Colombia habitan diferentes grupos poblacionales (censo 2005) que se reconocen como minorías étnicas: 1'378.884 indígenas (3,4% de la población), 4'261.996 afrocolombianos, negros, palenqueros y raizales (10,5% de la población) y entre 5.500 y 8.000 rrom (DANE, 2005).

en riesgo inminente de extinción. En Vaupés, 12 de los 23 pueblos indígenas tienen menos de 1.000 miembros. Algunas comunidades indígenas, tales como los cofanes y los sionas en Putumayo, los coreguajes en Caquetá, los eperara siapidara en Cauca, y los guayaberos y los makús en Guaviare, se encuentran en riesgo inminente de extinción. En Vaupés, 12 de los 23 pueblos indígenas tienen menos de 1.000 miembros (Alta Comisionada, 2009, pp. 81-82).

Con el Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional declaró que los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas están siendo desconocidos de manera sistemática y continua. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009) expresó su preocupación por la persistencia de un gran número de desplazamientos masivos e individuales y del número desproporcionadamente elevado y cada vez mayor de personas afrocolombianas e indígenas entre la población desplazada.

Para dar respuesta a la situación de derechos humanos en el país y llevar a cabo acciones de reparación a las víctimas de los conflictos armados, el nuevo Gobierno nacional incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014³, un capítulo sobre derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y justicia transicional. Sobre la base de aceptar que se han mejorado los indicadores de derechos humanos durante el periodo 2003-2009, prevé el diseño e implementación de una política nacional integral de DDHH y DIH, con la estrategia de creación de un sistema nacional de DDHH y DIH que permita, a su vez, diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial. Sus componentes serían ocho: plan nacional de acción, prevención de violaciones, educación y cultura en derechos humanos, protección, política integral de derechos humanos y DIH del Ministerio de Defensa, acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, escenario internacional e igualdad y no discriminación - enfoque diferencial.

En el Congreso de la República, en mayo de 2011, se aprobó el proyecto de ley de víctimas con el que se busca reparar integralmente a más de cuatro millones de personas afectadas por el conflicto armado, sin discriminar si los victimarios fueron de las guerrillas, paramilitares o agentes del Estado. Se incluye la restitución de tierras con el propósito de que estas vuelvan a sus antiguos dueños.

El papel de la sociedad civil y en especial de las organizaciones de derechos humanos (incluidas las de mujeres) ha sido fundamental para visibilizar nacional e internacionalmente el estado de cosas en país. Elaboración de informes sombra para los distintos comités de

3. Conocido formalmente como *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*.

derechos humanos de las Naciones Unidas, intervenciones en audiencias de la CIDH, presentación de informes y testimonios ante las misiones y relatores o relatoras que visitaron el país, denuncias por casos individuales de violación de derechos humanos ante el sistema interamericano y respuesta a las preguntas formuladas por organismos internacionales, son algunas de las actividades desplegadas en el ámbito internacional por actores de la sociedad civil en el país. En el plano nacional, se destacan los esfuerzos hechos por organizaciones de mujeres y otros actores civiles alrededor de la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y, en especial, de la violencia sexual en desarrollo del conflicto armado. A lo largo de los distintos capítulos del presente informe se hace referencia a iniciativas colectivas de diversas organizaciones nacionales, regionales y locales, agrupadas en plataformas, redes y mesas de trabajo.

Los resultados de la política pública en favor de las mujeres los señala la Contraloría General de la República (CGR, 2010) en el informe de auditoría fiscal a la aplicación de la “equidad de género” en varias entidades nacionales, entre las que se encuentra la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres (CPEM), encargada de liderar y asesorar las políticas públicas de mujeres:

[Las] estrategias, objetivos y metas contenidos en esta política están muy dispersas y no se tiene evidencia de que el enfoque de género y diversidad haya logrado reducir los niveles de pobreza y discriminación. Los avances en cuanto a inclusión de la mujer en la actividad política y empresarial del país son ínfimos.

En cuanto a los resultados específicos de los planes, programas y proyectos desarrollados por algunas entidades que son sujetos de control de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, se observa que son insuficientes en acciones de impacto desarrolladas, en recursos asignados y en población beneficiada (CGR, 2010, p. 49).

Colombia ha adelantado considerablemente en los últimos años en la creación de políticas públicas y planes de desarrollo donde se incluye género y diversidad, pero es mucho el camino que se debe recorrer para que lo que se encuentra plasmado en papel se ejecute y la población vulnerable y discriminada logre el acceso en condiciones de igualdad. (CGR, 2010, p. 26).

Y agrega la CGR que son nulos los resultados para el sector social en la vigencia fiscal de 2006 y que en las vigencias de 2007 y 2008 “se carece de presupuestos debidamente discriminados que reflejen la inversión de los recursos con dicho enfoque” (CGR, 2010, pp. 26 y 66). Para el sector agropecuario, concluye que se tiene una legislación “no suficiente, no reglamentada y no efectiva para sostener que se está trabajando en pro de los compromisos

adquiridos externa e internamente” (p. 67); asimismo, que en los programas especiales de mujeres se observa “incipiente o inexistente aplicación” y que la mayoría de las entidades desconocen las obligaciones que en materia de equidad de género y diversidad deben aplicar.

La CPEM mantuvo muy bajo perfil institucional. Ya el Comité de la Cedaw en sus Observaciones a Colombia en el año 2007 había puesto de manifiesto que:

...le preocupa que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer no tenga capacidad y recursos suficientes para coordinar efectivamente la aplicación de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores del Gobierno y, en particular, para coordinar efectivamente la aplicación de las políticas y los programas nacionales en los departamentos y los municipios desde una perspectiva de género.

El Presidente Santos creó la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer⁴, con iguales funciones que la CPEM, pero transcurridos los primeros 120 días de gobierno, todavía no había sido nombrada la persona responsable de su dirección.

Las organizaciones de mujeres que han evaluado la CPEM durante el Gobierno de Uribe han afirmado que las políticas desarrolladas “no tuvieron ni en su formulación, ni en su seguimiento y evaluación una perspectiva de género, ni de derechos humanos de las mujeres ... no sólo no contribuyeron a la igualdad de hombres y mujeres sino que, en general, profundizaron las desigualdades” (Villamizar et ál., 2010, p. 79). Las acciones realizadas en desarrollo de la política denominada Mujeres Constructoras de Paz, como los consejos comunitarios y el apoyo a mujeres empresarias, no lograron resultados contundentes con respecto al aumento de la participación laboral femenina, la disminución de la pobreza de los hogares, en particular de las mujeres, y el aumento de su presencia en los espacios de representación popular y en los de toma de decisiones. (Ramírez, 2009). La política no buscó eliminar la discriminación y la construcción de relaciones de igualdad entre los sexos, sino atender, de manera asistencialista, el problema de pobreza de mujeres de bajos recursos; es decir, no se buscaba incidir en la realización de derechos de las mujeres de manera integral. Hubo graves ausencias en materia de derechos sexuales y reproductivos y en propiciar la autonomía económica a través del empleo y el respeto de los derechos laborales, dado que se centró en el fomento de la microempresa (Confluencia Nacional de Redes, 2010). El programa “Familias en acción” refuerza el rol de las mujeres como madres y cuidadoras, responsables de la salud y la nutrición de los hijos (Villamizar et ál., 2010).

4. Decreto 3445 del 17 de septiembre de 2010.

El seguimiento realizado en 2008 y 2009 por la Confluencia Nacional de Redes de Mujeres⁵ al cumplimiento de las recomendaciones del Comité de la Cedaw en 2007, en cuatro regiones del país⁶, muestra que hay un gran desconocimiento de los funcionarios y las funcionarias sobre la existencia y contenido de esta Convención y sobre las recomendaciones del Comité.

Al lado de los pésimos resultados de la CPEM se destacan algunos hechos positivos para las mujeres en el país, en términos de reconocimiento, goce y protección de sus derechos: a) la expedición de la Ley 1413 de 2010⁷ que regula la economía del cuidado y su inclusión en el sistema nacional de cuentas; b) la decisión de la comunidad indígena emberá en Risaralda de eliminar la práctica de la ablación; c) la elección de mujeres, por primera vez en la historia del país, para dirigir dos poderosas y estratégicas entidades de justicia y de control (Fiscalía y Contraloría); d) la inclusión en 320 auditorías fiscales, llevadas a cabo entre 2007 y 2009 por la Contraloría General de la República, del análisis sobre la equidad de género en planes, programas y presupuestos de entidades estatales nacionales de los sectores social, agrario, defensa, minas y energía, gestión pública, medio ambiente e infraestructura⁸; e) la inclusión del femicidio como categoría de análisis de los registros de homicidios por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF) en el año 2009; f) la formulación de políticas públicas de mujer y género en algunas entidades territoriales, como Cali, Cartagena, Tolima, Nariño, Norte de Santander, Arauca y Soacha, que se suman a la ya existente en Bogotá; g) la ampliación del reconocimiento jurisprudencial al conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y económicos a las parejas del mismo sexo y h) la ampliación e intensificación de movimientos de mujeres nacionales, regionales y locales en favor del derecho a una vida libre de violencias, incluidas las violencias que genera el conflicto armado.

5. Integrada por la Red Nacional de Mujeres, la Red de Educación Popular entre Mujeres (Repem), la Fundación de Apoyo Comunitario (Fundac), la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Limpal PAL), Católicas por el Derecho a Decidir (CDD Colombia) y la Corporación Humanas.

6. Bogotá, Montes de María, Meta y Magdalena Medio.

7. Expedida el 11 de noviembre de 2010. La iniciativa parlamentaria fue de Cecilia López, ex senadora por el Partido Liberal.

8. El Plan Estratégico de la CGR "Eficiencia y moralidad en la gestión pública", del contralor Julio César Turbay Quintero, definió que todas las auditorías a realizar deberían verificar "la equitativa distribución de los recursos entre géneros. Evaluar los planes, proyectos y programas realizados con los presupuestos asignados para el tema género y verificar la equidad y equilibrio en la distribución de los recursos del Estado entre géneros, teniendo en cuenta las particularidades y necesidades de cada uno de ellos". Del total de 1.738 auditorías realizadas entre 2007 y 2009, 320 incluyeron la línea de equidad de género y diversidad, así: 81 (10,7%) en el Plan General de Auditorías (PGA) 2007-2008, de un total de 757 auditorías, y 239 (24,36%) en el PGA 2009, de 981 entidades evaluadas en total (CGR, 2010).

Las bases o el borrador del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, documento presentado por el nuevo Presidente para la discusión, incluye el subcapítulo “políticas diferenciadas para la inclusión social”, cuyo aparte sobre género define como compromiso del Gobierno nacional el siguiente:

...erradicar todos los tipos de Violencia Basadas en Género (VBG); reconocer la magnitud del trabajo no remunerado y la discriminación laboral, a través del seguimiento y estudio de los determinantes y abordajes apropiados al fenómeno de violencia y de la implementación de encuestas de uso del tiempo, y la utilización de sus resultados; y fomentar y aumentar los niveles de participación política de las mujeres (DNP, 2010, p. 398).

Las tres estrategias previstas –a) desarrollar instrumentos de medición del trabajo no remunerado; b) ejecutar acciones intersectoriales para la equiparación de oportunidades y c) realizar seguimiento a las violencias basadas en género y establecer lineamientos y estrategias pertinentes para su erradicación–, junto con las metas establecidas, no corresponden al desarrollo de una estrategia política que acelere la realización de la igualdad, conforme a las recomendaciones del Comité de la Cedaw. No se trata de una estrategia que ilumine y articule los grandes propósitos del plan desde la perspectiva de los derechos de las mujeres. Son incluso pocos los datos de diagnósticos que han sido desagregados y menos aun leídos con perspectiva de género. La disminución del desempleo femenino no parece posible en un proyecto económico apoyado en la industria minera.

Dos circunstancias alientan a pensar que en algunos campos existen mejores posibilidades para la vigencia de los derechos de las mujeres. De un lado, la ley de reparación a las víctimas y restitución de tierras, que da prelación a las mujeres en su aplicación, en particular a las mujeres cabezas de familia que perdieron sus tierras como consecuencia de hechos violentos; es decir, una vez se autoricen las restituciones y compensación en tierras y dinero, las primeras en recibir dichos beneficios serán las mujeres (El Espectador, 2010). Y, de otro, el hecho de que la Fiscalía General de la Nación esté en manos de una mujer –además con estatus de titular⁹ del cargo– abre mayores posibilidades a la implementación efectiva de la Ley 1257 (ley sobre violencias contra las mujeres), en particular para el avance de las investigaciones por hechos de violencia sexual ocurridos con ocasión o no del conflicto armado.

Por fuera de estas dos circunstancias no se vislumbran condiciones favorables para el ejercicio y la protección de los derechos humanos de las mujeres, y en especial que se produzcan medidas que aceleren efectivamente el derecho a la igualdad.

9. La condición de interinidad del saliente fiscal encargado Mendoza Diago fue excusa para que no se impulsara desde la Fiscalía una política de investigación sobre delitos fiscales.

Grupos feministas y de derechos humanos temen retrocesos en derechos sexuales y reproductivos, dadas las acciones y declaraciones del Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, tendientes a echar atrás los avances en cuanto a la despenalización del aborto en los tres casos autorizados por la Corte Constitucional.

La persistencia del conflicto armado interno y de la violencia contra la población por parte de grupos paramilitares, los efectos negativos que generan el narcotráfico y los grandes proyectos económicos de explotación minera y de biocombustibles, y el establecimiento de las bases militares estadounidenses en el país no ofrecen un panorama que permita vislumbrar la disminución de las violencias contra las mujeres, en particular contra las indígenas, campesinas y afrodescendientes. Las luchas de las mujeres víctimas por el derecho a la verdad, la justicia y la reparación y, en especial, la lucha por la tierra pueden traer más violencia contra las mujeres, como ya se ha empezado a observar con casos de asesinatos de personas que lideraban procesos de restitución de tierras.

I. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

1. Participación política en cargos públicos

1.1 RECOMENDACIONES INTERNACIONALES AL ESTADO COLOMBIANO

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(27) El Comité insta al Estado Parte a redoblar sus esfuerzos para lograr la participación plena y equitativa de la mujer en todas las esferas, en particular en los órganos electivos y en el poder judicial. Al respecto, pide que se sigan aplicando medidas especiales de carácter temporal para acelerar la promoción de la mujer, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, y las recomendaciones generales 23 y 25 del Comité. Es preciso adoptar medidas en particular para aumentar el número de mujeres indígenas y de ascendencia africana que participan en la vida política y pública y que ocupan puestos de adopción de decisiones en todos los ámbitos. El Comité alienta al Estado Parte a redoblar sus iniciativas para proporcionar programas de capacitación en materia de liderazgo para las mujeres, incluidas las indígenas y de ascendencia africana, con el propósito de fortalecer su papel en los puestos de dirección de la sociedad. Alienta al Estado Parte a supervisar los progresos hechos y los resultados alcanzados”.

1.2 LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

La normativa

La Constitución Política establece que “las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública”. En desarrollo de este mandato se expidió la ley de cuotas (Ley 581 de 2000), que establece, de un lado, un mínimo del 30% de mujeres en todos los cargos de libre nombramiento y remoción de los niveles decisorios de la administración pública, en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal y, de otro, para el nombramiento en los cargos que se proveen por el sistema de ternas, en su integración se procurará incluir por lo menos el nombre de una mujer y, para los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, deben incluirse hombres y mujeres en igual proporción. Lo anterior significa que en Colombia la ley de cuotas no aplica a los cargos de elección popular, sino solo para los de nombramiento y designación.

En diciembre de 2010 fue aprobado en la comisión primera del Senado (en segundo debate) un proyecto de ley estatutaria para modificar las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos en los procesos electorales, que revivió la cuota 70/30 para circunscripciones de más de cinco curules. Queda pendiente su aprobación definitiva en plenaria de la Cámara. Esta previsión de cuota electoral de partido había naufragado junto con la reforma política de 2008 por vicios de forma¹⁰. Se incluye también, respecto a la distribución presupuestal para financiación estatal de los partidos y los movimientos políticos, que “el cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas”. En cuanto a la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal, los partidos y los movimientos deberán usarlos, entre otras cosas, para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político, y reitera, al final del artículo, que “en todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% (quince por ciento) de los aportes estatales que le correspondieren”¹¹.

La política de participación

El “Pacto para la inclusión efectiva de las mujeres” fue la estrategia que la CPEM desarrolló para la promoción de la participación política femenina. Fue firmado en el año 2005 con el propósito de “fomentar en los partidos y movimientos políticos un trabajo en pro de una mayor participación de la mujer, a nivel interno de los partidos y en los cargos de elección en Colombia”¹². Un estudio de la campaña “Más Mujeres, Más Política” (2010) concluye que el Pacto no se cumplió y que tampoco se hizo seguimiento a los compromisos suscritos.

10. En esa oportunidad, algunos parlamentarios argumentaron que el establecimiento de cuotas era violatorio del principio de igualdad y, otros, que no había en los partidos una representación femenina que permitiera aportar una cuota que se acercara a la directriz paritaria que señalaba la propuesta.

11. Gaceta del Congreso 1095 (14/12/2010), informe de conciliación al proyecto de ley 092/10 de la Cámara y 190/10 de Senado, 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.

12. El Pacto fue firmado por el Partido de la U, Cambio Radical, Partido Liberal Colombiano, Dejen Jugar al Moreno, Partido Conservador, Polo Democrático Alternativo, Polo Democrático Independiente, Partido Independiente ALAS, Partido Equipo Colombia, Alianza Social Indígena, Voluntad Popular, Moral, Nueva Fuerza Democrática, Movimiento C4, Movimiento Seriedad por Colombia y Movimiento Salvación Nacional.

La institucionalidad que protege los derechos

La Procuraduría General de la Nación, como ente de control encargado de “proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad”, vigila el cumplimiento de las disposiciones sobre igualdad y no discriminación de las mujeres en la gestión pública, en particular sobre el cumplimiento de la cuota en instancias de decisión. Se trata de un mecanismo no sistemático de control, y sus conclusiones de incumplimiento de la cuota no generan investigaciones disciplinarias (Bernal, 2010).

Bancada de mujeres

Se reactivó la bancada de mujeres (Comisión Accidental de Mujeres), surgida en 2006 y que fue clave en la discusión y la aprobación de la Ley 1257 de 2008 (sobre violencias contra las mujeres); asimismo, se creó la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de la República. La iniciativa se aprobó los primeros días de diciembre de 2010 en último debate, mediante un proyecto de ley presentado por todas las parlamentarias¹³. La ponencia señala que se trata de “una comisión especial que se encargue de promocionar y proteger los derechos de las mujeres, haciendo especial énfasis en la consolidación de medidas que les permitan el ejercicio pleno de su ciudadanía y les garanticen una participación real en el ejercicio democrático de nuestro país”.

1.3 ALGUNAS INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

La coyuntura electoral presidencial en 2010 fue un escenario favorable para la movilización del movimiento feminista, por medio de ejercicios de diálogo e interpelación a los candidatos y la candidata sobre temas como la ley de cuotas y la paridad en la participación política, despenalización del aborto, mecanismo institucional para acelerar la igualdad de las mujeres, desarrollo de la ley contra las violencias hacia las mujeres y empleo, entre otros.

Las propuestas de los candidatos presidenciales a las mujeres fue uno de los tópicos abordados por los medios de comunicación y en los grandes debates en televisión que tuvieron lugar durante la campaña electoral. Las candidaturas de mujeres, las desigualdades en la participación política y los temas de interés para las mujeres fueron cubiertos por distintos medios de comunicación nacionales, entre los que se destaca Votebien, alianza integrada por medios, ONG, universidades y agencias de cooperación. En términos de monitoreo a medios

13. Proyecto de ley 307 de 2010, Cámara, y 127 de 2009, Senado.

masivos de comunicación que incluyen la variable género, se menciona la MOE (Misión de Observación Electoral) y la Corporación Humanas, que produce esporádicamente informes de seguimiento a la participación política de las mujeres y al cumplimiento de la ley de cuotas, en el marco del Observatorio de Medios.

1.4 SITUACIÓN DEL DERECHO DE LAS MUJERES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN CARGOS PÚBLICOS

Avances

En términos de acceso a altos cargos de decisión, tres hechos se destacan como los más significativos para el periodo reportado. El primero, relacionado con que por primera vez en la historia del país son elegidas mujeres para ocupar dos de los máximos cargos estatales: el de Contralora General de la República (Sandra Morelli), en agosto de 2010, y el de Fiscal General de la Nación (Vivian Morales), en diciembre de este mismo año. Las dos fueron seleccionadas de ternas en las que estaban incluidas como la cuota femenina. El segundo, es la permanencia en el cargo como ministra de Cultura, por más de tres años (hasta agosto de 2010), de la primera mujer afrocolombiana (Paula Moreno) en acceder a un cargo del poder ejecutivo de ese rango. Y, por último, el acceso por primera vez de una mujer (Luz Marina Bustos) al cargo de generala.

Participación en general

La participación femenina en cargos directivos (de elección o nombramiento) del nivel nacional (centralizado y descentralizado), para el conjunto de entidades estatales y según las cifras consolidadas a diciembre de 2009 y reportadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2010), es la que se presenta en el cuadro 1.

CUADRO 1. PARTICIPACIÓN POR SEXOS EN CARGOS ESTATALES DE DIRECCIÓN, NIVEL NACIONAL, 2009

NÚMERO DE ENTIDADES	ENTIDAD U ORGANISMO	MUJERES		HOMBRES		TOTAL CARGOS PROVISTOS
		Nº	%	Nº	%	
123	Rama ejecutiva	904	40,34	1.337	59,66	2.241
5	Órganos de control y vigilancia	92	36,36	161	63,64	253
1	Registraduría Nacional del Estado Civil	44	35,48	80	64,52	124
50	Entes autónomos	192	31,74	413	68,26	605
2	Rama legislativa	9	25,00	27	75,00	36
2	Rama judicial	25	22,52	86	77,48	111
183	Total	1.266	37,57	2.104	62,43	3.370

Fuente: DAFP, 2010.

Al leer estas cifras, parecería que la cuota de participación femenina “en instancias de decisión” se cumple en casi todas las ramas y órganos del poder público. Sin embargo, la información suministrada no es lo suficientemente clara para sacar esa conclusión. En primer lugar, porque hablar de instancias de decisión no es lo mismo que hablar de cargos directivos, que tienen varios niveles; pero el nivel al que constitucionalmente se hace referencia, con un sentido de acelerar el derecho a la igualdad política para las mujeres, es aquel en el que se toman las decisiones: el primer nivel. Es claro que se están agrupando distintos tipos y niveles de responsabilidad en el concepto de “cargos directivos”. Es decir, a los máximos cargos de dirección política del nivel nacional en la rama ejecutiva (ministro o ministra, director o directora de departamento administrativo y superintendente), de los órganos de control (procurador o procuradora, defensor o defensora del pueblo, contralor o contralora, auditor o auditora, contador o contadora) y en la Registraduría Nacional del Estado Civil (registrador o registradora), se le están sumando cargos de segundo y tercer niveles de responsabilidad, lo que sesga la información. Esta mezcla de distintos niveles de dirección queda evidenciada con las aclaraciones que se hacen en el oficio remitido de la información: de un lado, con respecto a que las entidades de la rama judicial incluyen las direcciones de sanidad militar y de justicia penal militar y, de otro, a que al nivel central del ejecutivo solo pertenecen los ministerios, departamentos administrativos y las superintendencias, pues el resto de entidades son del sector descentralizado, que suman 91 entidades, con 1.730 cargos. No queda claro tampoco que para la rama judicial se reporten dos entidades, cuando las entidades del máximo nivel nacional son cinco: Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado y Fiscalía General de la Nación.

Los anteriores comentarios aplican para el nivel territorial con respecto a la información reportada por el DAFP en el oficio ya mencionado y en la que reporta datos sobre cargos de dirección. No se entiende de qué tipo de “dirección” se está hablando, si, por ejemplo, Pereira reporta 45 cargos y Cúcuta 44, mientras Bucaramanga solo 17 y Armenia 22, todos municipios de similares desarrollos institucionales. Para el ámbito de gobernaciones (32) se reporta un promedio de participación femenina en cargos de dirección del 36,47% y en alcaldías (1.098) del 40,30%, con diferencias que van del 62,96% en el departamento de Córdoba al 12,50% en Vaupés, y del 75% en el municipio de Arauca, al 20% en Valledupar (DAFP, 2010, pp. 4-5).

Elecciones parlamentarias

Sobre las candidatas mujeres en las últimas elecciones para Congreso de la República (14 de marzo 2010), de 2.335 aspirantes, solo 551 fueron mujeres (Votebien, 2010). El Observatorio de Humanas: las mujeres en los medios, señala que si bien las aspiraciones electorales parlamentarias de las mujeres pasaron del 18% en 2006 al 23,5% en 2010, Colombia sigue mostrando un estancamiento en los indicadores de participación femenina en el Congreso

si se compara con otros países latinoamericanos. Las cifras de la Unión Interparlamentaria señalan que Colombia es el país donde la tasa de crecimiento de presencia de mujeres en la Cámara de Representantes ha decrecido mayormente (-28,2) y donde hay menos cambios en los porcentajes de mujeres en el Congreso (10,9%) (Humanas, 2010).

En la lista de Senado, la mayor representación de mujeres en partidos o movimientos políticos se registra en los menos antiguos. Los primeros puestos los ocupan el Movimiento Social Indígena (MSI) con 50% de representación; el Movimiento Mira con 46%; Compromiso Ciudadano por Colombia con 35%; Alianza Social Indígena (ASI) con 33% y el Partido Cristiano de Transformación y Orden (Pacto) con 32%. Los cinco partidos o movimientos con poca o nula representación de mujeres en sus listas son la Alianza Social Afrocolombiana (ASA) y el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), así como las circunscripciones indígenas del Polo Democrático Alternativo (PDA), el Partido de la 'U' y el Partido de Integración Nacional (PIN). Los partidos Liberal y Conservador, los más antiguos del país, no son muy proclives a incluir en sus listas a las mujeres, señala Votebien, citando a Magdalena León (Votebien, 2010).

Aunque el número de mujeres que llegó al Congreso en esta elección de 2010 superó al del anterior periodo legislativo (2006-2010), la proporción de mujeres que acceden a los cargos de representación política sigue mostrando las restricciones de las colombianas en la política colombiana nacional. En esta ocasión hay 37 mujeres, 9 más que en la elección de 2006: 20 en la Cámara de Representantes y 17 en el Senado, que en total representan el 14% sobre un total de 267 congresistas (Humanas, 2010). Los resultados en términos de partidos se muestran en el cuadro 2.

CUADRO 2. NÚMERO DE CONGRESISTAS MUJERES POR PARTIDO, 2010

PARTIDOS	MUJERES EN SENADO	MUJERES EN CÁMARA DE REPRESENTANTES
Conservador	4	7
De la U	5	3
Liberal	3	4
Cambio Radical	1	2
Verde	1	1
Mira	1	1
Polo Democrático Alternativo	1	1
Integración Nacional	1	1
Totales	17	20

Fuente: Humanas, 2010.

Por primera vez, entre las diez personas elegidas como congresistas que obtuvieron la mayor votación en todo el país, seis son mujeres. El Partido Verde, con Gilma Jiménez Gómez, logró la más alta, 188.416 votos, seguida de Dilian Francisco Toro, del partido de la U, con 137.232 y de la conservadora Olga Lucía Suárez Mira, con 112.475 votos. Arleth Patricia Casado, del Partido Liberal, obtuvo 111.752 y Liliana María Rendón Roldán y Myriam Alicia Paredes Aguirre, ambas conservadoras, alcanzaron 100.560 y 97.983 votos, respectivamente (Humanas, 2010). Hay que agregar, además, que el 65,78% de las mujeres en el Congreso corresponde a nuevas congresistas.

Este aumento en el número de la representación femenina en el Congreso, con la circunstancia de que son nuevas en el espacio político, podría mostrarse como avance importante en el camino de la igualdad política, si no estuviera atravesado porque su emergencia política, en algunas, se sustenta en el mantenimiento del caudal electoral de sus esposos o familiares, ahora presos por el proceso conocido como el de la “parapolítica”. Este hecho de herencia política deslegitimada en el ámbito nacional invita a la reflexión sobre el poder político masculino en el nivel local, sobre los factores de control que inciden en las posibilidades de participación de las mujeres y sobre el mantenimiento del dominio masculino, mediante la figura electoral de las mujeres apuntalando el patriarcado, ya no con el respaldo del voto por ellos, como ha sido lo usual, sino como reemplazo directo.

Repitieron cinco mujeres en el Senado y cuatro en la Cámara de Representantes. Cinco pasaron de la Cámara al Senado, lo cual podría significar que el reconocimiento a su gestión durante el periodo legislativo anterior contribuyó a que en las listas fueran posicionadas como candidatas a la Cámara Alta. Por el fallo disciplinario del Procurador General de la Nación en octubre de 2010, que privó a la senadora Piedad Córdoba de su investidura y le prohibió ejercer cargos públicos, quedan disminuidas la representación de mujeres, la participación de liberales en el Senado y la voz y la actuación de una feminista en la bancada de mujeres.

Elecciones presidenciales

En las elecciones presidenciales se destaca el triunfo de una mujer (Noemí Sanín) en la consulta interna del Partido Conservador para seleccionar su candidato o candidata, y la designación de candidatas a la Vicepresidencia en los partidos Cambio Radical (Elsa Noguera) y Polo Democrático Alternativo (Clara López). Los tres partidos mencionados fueron derrotados en las elecciones primarias.

Representación en el nivel territorial

En cargos de elección popular en el ámbito territorial, la representación de las mujeres es bastante baja. Las últimas elecciones ocurridas en 2007 (para el periodo 2008-2011) dejaron como resultados las siguientes cifras de representación femenina: gobernaciones, 3,03%; asambleas departamentales, 17,59%; alcaldías municipales, 9,94%, y concejos municipales y juntas administradoras locales, 14,49% (Registraduría, 2010).

Evaluación de la ley de cuotas

Un examen a los diez años de la ley de cuotas en Colombia de la investigadora feminista Angélica Bernal (2010) señala que:

- ❏ El panorama no es de cambio; en algunas instituciones públicas nunca se ha cumplido la ley de cuotas y otras ni siquiera reportan información.
- ❏ No ha sido eficaz por la ambigüedad en el ámbito de aplicación y la falta de seguimiento por parte de las instituciones del Estado responsables de ello, y son pocas las organizaciones de mujeres que le hacen seguimiento sostenido y sistemático.
- ❏ Se aplica en el ámbito menos necesario. Citando a María E. Wills (2007), los porcentajes de mujeres en los cargos de designación han aumentado de manera un poco más sostenida que en los cargos de elección popular, que es el plano en el que más se requiere.
- ❏ Cuando se establecen mecanismos de competencia basada en los conocimientos o el saber hacer, las mujeres logran entrar a cargos públicos, aunque no a los de mayor jerarquía.
- ❏ Poco se habla de la paridad en lo público y en lo privado.
- ❏ Poco se busca aplicar la ley de cuotas del 30% para las listas electorales. En la discusión de la reforma política de 2009 se llegó a hablar de una cuota del 25% y para circunscripciones de más de cuatro escaños.
- ❏ De otra parte, no existen canales de comunicación entre partidos políticos y movimientos de mujeres y feministas.
- ❏ Los cargos de elección popular que no se rigen por la ley de cuotas obedecen más a la dinámica de los partidos políticos y rara vez operan bajo la lógica de la competencia basada en los conocimientos o el saber hacer; allí funcionan son

las redes sociales informales que se han construido a lo largo de la militancia en un partido o movimiento político.

Indígenas en la política

No hay disponible información o estudios sobre participación política de mujeres indígenas. En el Congreso de la República no tienen presencia. En el ámbito territorial son visibles Eulalia Yagarí, reconocida diputada de Antioquia y las concejales Blanca Brisa Otagrú, de Supía (Caldas) y Ati Seygundiba Quigua en Bogotá. Se destaca también Aída Quilcué Vivas, indígena nasa (Cauca) que se inscribió con más de 66.800 firmas por el Movimiento Social e Indígena para participar en las elecciones de Congreso por la circunscripción indígena, pero que no salió elegida (Noticias Aliadas, 2010).

La voz de una de las lideresas indígenas se oye así:

Una de las problemáticas que enfrentamos las mujeres en los espacios político-públicos es el acoso sexual por los líderes varones. A ellos no les gusta una mujer retórica con capacidades de dirigir, cuestionar, direccionar un trabajo ... La discriminación racial es otro de los grandes retos por superar en el panorama político. Por ser indígena, he vivido la discriminación en los espacios políticos como la Asamblea Departamental de Antioquia. Esta discriminación se traduce en que no nos dejen hablar, ya que se considera que “maltratamos” el castellano. También hay atropello verbal de compañeros, hombres y mujeres, dirigido a las mujeres indígenas que participamos en espacios de decisión, puesto que, entre otras razones, no existe una educación que inculque a las personas desde pequeñas las relaciones estables y equitativas. En Colombia no se encuentran estadísticas sobre salud, analfabetismo, escolaridad o viudez desagregadas por género de las mujeres indígenas y esta información es necesaria para generar políticas articuladas y adecuadas. Es importante visibilizar el liderazgo femenino y el papel de las mujeres indígenas en las luchas sociales y políticas frente a la defensa del territorio y la autonomía. Se necesita que los indígenas que están en los espacios políticos respeten y valoren el papel de las mujeres para que podamos posicionarnos en las instancias políticas locales donde se toman decisiones. En los ámbitos nacional y estatal también es muy importante la participación de la mujer indígena. Sin embargo, a pesar de que hay una constitución que avala esta participación, todavía no hay mujeres indígenas en el Senado¹⁴ (Memorias, 2010, p. 15).

14. Eulalia Yagarí, indígena emberá chamí, diputada de la Asamblea Departamental de Antioquia.

Sin demeritar la importancia de la designación de mujeres en los máximos niveles de decisión nacional de la Fiscalía y la Contraloría y del aumento en el número de parlamentarias, el periodo de análisis de este informe no muestra avances sustantivos en el derecho de las mujeres a la igualdad en la vida política. Lo previsto sobre la cuota en las listas para elección de corporaciones públicas y en materia de reglas presupuestales de los partidos en el proyecto de ley estatutaria de los partidos y las elecciones que cursa en el Congreso –que seguramente se aprobará si tenemos en cuenta los acuerdos partidarios ya existentes– es positivo, pero no refleja una disposición a acelerar el camino de la igualdad de las mujeres en esas instancias de elección popular y en cargos de dirección de los partidos, no solo porque no se logra dar el salto a una estrategia paritaria, sino porque se mantuvo la inscripción de listas abiertas o con voto preferente, lo que debilita la política de cuota.

En cargos de nombramiento es necesario que la información se recoja y presente de manera rigurosa y discriminada para los de primer nivel político o de decisión y para cargos de segundo nivel. La Procuraduría General de la Nación está en mora no solo de solicitar (a la función pública) información pertinente, sino también de aplicar sanciones por el incumplimiento de la ley de cuotas.

2. Participación social

2.1 RECOMENDACIONES INTERNACIONALES AL ESTADO COLOMBIANO

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(27) ...Es preciso adoptar medidas en particular para aumentar el número de mujeres indígenas y afrodescendientes que participan en la vida política y pública y que ocupan puestos de adopción de decisiones en todos los ámbitos. El Comité alienta al Estado Parte a redoblar sus iniciativas para proporcionar programas de capacitación en materia de liderazgo para las mujeres, incluidas las indígenas y las afrodescendientes, con el propósito de fortalecer su papel en los puestos de dirección de la sociedad. Alienta al Estado Parte a supervisar los progresos hechos y los resultados alcanzados”.

2.2 LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Colombia cuenta con un marco constitucional de democracia participativa y tiene formalmente las condiciones institucionales para garantizar la participación directa de los ciudadanos y las ciudadanas en los asuntos públicos. La Constitución Nacional consagra la participación como principio fundamental de la organización política (artículo 1), como uno de los fines del Estado (facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación - artículo 2) y como derecho fundamental (artículos 40, 103, 104, 105 y 106), al lado del derecho a la libre asociación (artículo 38) y al acceso a la información pública (artículo 20). Los contenidos y las formas de la participación ciudadana están relacionados con instancias y mecanismos de concertación, control, consulta, iniciativa legislativa, información y deliberación y “otras formas de participación democrática”.

“Existe un marco legal amplio, disperso, excesivamente ‘reglamentarista’ y presa del fetichismo de la norma... [y] una ‘sobre-oferta’ de espacios de participación ciudadana, lo que lleva a que sean sub-utilizados por la población y a que esta termine fragmentada en sus demandas e iniciativas al Estado” (Mesa de Discusión sobre Participación Ciudadana¹⁵, 2010, p. 6). Luego de la adopción de la Constitución del 91 han sido expedidas más de cuarenta leyes que crean espacios y mecanismos de participación ciudadana (Velásquez y González, 2010, p. 3), hasta llegar a contar con más de 23 espacios formales para la participación directa en la vida municipal, diseñados sectorial, geográfica o poblacionalmente: planeación del desarrollo, ordenamiento territorial, desarrollo rural, salud, educación, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, cultura, deporte, recreación, paz, seguridad alimentaria, discapacidad, seguridad, jóvenes, ancianos, mujeres, afros y desplazados.

Sumada a la inexistencia de una política pública de promoción de la participación ciudadana en el país, la realización de los “consejos comunitarios de Uribe” en los municipios del país, presididos por el propio Presidente y con participación de personas seleccionadas previamente por la entidad territorial, contribuyó no solo a la exclusión de la voz de amplios sectores sociales, sino a la pérdida de sentido y de legitimidad de los espacios formales establecidos en la ley en el nivel municipal.

15. La Mesa de Discusión sobre Participación Ciudadana es una iniciativa que permite un espacio abierto en el que han participado algunas personas a título individual y miembros de las siguientes instituciones: Corporación Nuevo Arco Iris, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Fundación Corona, Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Social, Instituto Nacional Demócrata, Repedap, Universidad de los Andes, UTL del senador John Sudarsky.

En el ejecutivo, en el ámbito nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia (Dirección para la Democracia y Participación Ciudadana) es la entidad responsable de coordinar la formulación y la implementación de la política en materia de participación ciudadana, sin que haya una orientación para promover la participación de las mujeres, como tampoco la hay en los órganos de control que tienen oficinas de participación ciudadana, como es el caso de la Contraloría General de la República, que cuenta con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, y de la Auditoría General de la Nación, que tiene como uno de sus objetivos institucionales fomentar y estimular la participación ciudadana. En el nivel territorial, prácticamente todos los departamentos y la mayoría de los municipios cuentan con secretarías de Participación Ciudadana.

La Ley 1232 de 2008, sobre mujer cabeza de familia, creó un fondo especial adscrito al Ministerio de la Protección Social (MPS) para apoyar planes, programas y proyectos que permitan a las mujeres cabeza de familia que se encuentran en situación de pobreza o que bajo determinadas circunstancias haya tenido que asumir la carga socioeconómica del grupo familiar, entre otras cosas, “la consolidación de sus organizaciones sociales”. No se tiene información sobre la creación del fondo.

2.3 SITUACIÓN DEL DERECHO DE LAS MUJERES A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Los espacios de participación ciudadana formales dispuestos por el Estado para la representación específica de las mujeres son:

-  *Consejo Nacional de Planeación*, con dos representantes¹⁶ escogidas por el Presidente de la República, de ternas elaboradas por organizaciones de mujeres. Este consejo es de origen constitucional; participan otros representantes de distintos sectores sociales (ambiental, cultural, gremial, educativo, de jóvenes, entre otros). Le corresponde emitir concepto (no vinculante) sobre el borrador del plan nacional de desarrollo. Opera desde mediados de los años noventa.
-  *Consejos territoriales de planeación*, con una representante seleccionada de terna presentada por organizaciones de mujeres y escogida por el respectivo alcalde o gobernador. Son de origen legal y cumplen la misma función que el consejo nacional, pero en el nivel territorial; también participan representantes de otros sectores sociales y tienen una función de control ciudadano al cumplimiento del plan. Funcionan desde la década de los noventa.

16. Las representantes actuales son Claudia Mejía (Red Nacional de Mujeres) y Migdonia Rueda (Iniciativa de Mujeres por la Paz).

- 

Comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de la Ley 1257/08, con tres representantes¹⁷ (nacional, regional y diversidades) que fueron seleccionadas en el mes de octubre de 2010 por 67 organizaciones de mujeres de todo el país, previa inscripción de ternas. El mecanismo para la selección fue construido participativamente con el liderazgo, por parte del Estado, de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Todavía no está en funcionamiento.
- 

*Consejo Nacional de Paz*¹⁸, con una representante seleccionada por los movimientos de mujeres; tiene como misión “ayudar al Gobierno nacional en la consecución de la paz”. Según el informe entregado al movimiento de mujeres por Gloria Tobón¹⁹ (2010), ex representante de mujeres en el mismo, el Comité solo se reunió en tres oportunidades en ocho años²⁰.
- 

En materia rural, la Ley 731 de 2002 (Ley de Mujeres Rurales) establece: a) la participación equitativa de la mujer rural en las entidades y los órganos de decisión nacionales, departamentales y municipales que realicen políticas, planes, programas o proyectos o creen medidas encaminadas a favorecer el sector rural. Particularmente, para el nivel territorial, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, los consejos territoriales de planeación y mesas de trabajo y conciliación, instancias creadas para la formulación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial. Las representantes se escogen “en forma democrática por sus propias organizaciones en las condiciones que señale la ley”; b) la participación al menos del 30% de las mujeres afrocolombianas rurales en los órganos de decisión de los consejos comunitarios de las comunidades afro; esto es, en las asambleas generales, las juntas del consejo comunitario y las comisiones consultivas departamentales, regionales y de alto nivel; c) la constitución de la Comisión Consultiva de las Mujeres Indígenas Rurales, de diferentes etnias y conformada de forma democrática por ellas, para la identificación, la formulación, la evaluación y el seguimiento de planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, social, cultural, político y ambiental de los pueblos indígenas

17. Las representantes son Claudia Cecilia Ramírez Cardona (delegada nacional), Migdonia Rueda Bolaños (delegada regional) y Maura Nasly Mosquera Mosquera (delegada por la diversidad).

18. Creado mediante Ley 434 de 1998.

19. Hasta noviembre de 2010 se desempeñó como representante de la Red Nacional de Mujeres, en reemplazo de Magdala Velásquez.

20. Para que se efectuaran las reuniones, fue necesario que uno de sus miembros, el representante de las iglesias Ricardo Esquivia, interpusiera acciones judiciales en contra del Presidente de la República, que fueron falladas favorablemente.

de Colombia; d) consulta de parte de las autoridades ambientales a las mujeres rurales para planes, programas y proyectos de reforestación sobre las plantas originarias existentes en la zona, con el fin de asegurar una reforestación acorde con el ecosistema. No se tiene información sobre el desarrollo de estos escenarios de participación.

 *Consejos comunitarios de mujeres, departamentales y municipales*, impulsados por la CPEM durante el Gobierno de Uribe para promover la participación política de las mujeres en el nivel territorial y consolidar redes de mujeres contra la violencia. Según el informe de la CPEM (2010), entre los años 2008 y 2010 se crearon consejos en 134 municipios. Sin embargo, no se sabe sobre sus resultados y el número de mujeres participantes. En algunos sectores del movimiento feminista se tiene la percepción de que muchos de ellos fueron creados formalmente sin que tuvieran desarrollo práctico, y con casi nulo poder de convocatoria y de influencia en la vida política municipal. Sectores del movimiento de mujeres han señalado que la CPEM quiso instrumentalizar la participación de las mujeres en función de sus programas y sin la posibilidad de incidir en el diseño y la evaluación de los mismos. (Las mujeres en Colombia: frente a una política de discriminación y autoritarismo, 2008). Otras han afirmado que hay cuestionamientos sobre las convocatorias, dado que las mismas fueron encomendadas en un principio a las “primeras damas” y, luego, a las gestoras sociales designadas por los mandatarios locales o departamentales; “se procuró así la corrección de una marca de origen que refuerza ciertos imaginarios sobre el papel auxiliar de las esposas de los gobernantes, en contravía con los avances en la formación de las autonomías”. (Ramírez, 2009, p. 16).

El derecho de asociación y la cultura ciudadana

En el país son bajos los niveles de asociación y de acción ciudadana. Los resultados de la Encuesta de Cultura Política 2008 (DANE, 2009) arrojan que el 76,04% de las personas mayores de 18 años no hace parte de ninguna organización, el 62,52% no realiza ninguna acción para resolver problemas que afectan a la comunidad y el 78,5% no ha participado en movilizaciones sociales. De las personas que participan en organizaciones, el 11,43% lo hacen en grupos religiosos, el 5,21% en juntas de trabajo comunitario, el 2,02% en agrupaciones benéficas o voluntarias y el 5,30% en la categoría otras (sindicatos, asociaciones recreativas o deportivas, asociaciones culturales, organizaciones profesionales, ambientales y de derechos humanos). La proporción en que participan hombres y mujeres da pistas sobre sus intereses. El tema con capacidad de mayor movilización es el rechazo a la violencia: las mujeres representan

el 35,75% sobre un total del 68,67%, seguido por el de derechos humanos con el 11,21% de participación de mujeres sobre un total del 20,90% de las personas. El siguiente tema que propició la movilización fue la corrupción política con el 6,17% de las personas (2,8% de mujeres). El reclamo por incumplimiento de programas no convoca mayoritariamente a las mujeres, pues apenas representan el 1,82%, de un porcentaje total del 4,90%; tampoco el rechazo a políticas, en el que representa el 1,44% sobre un total del 4,28% de personas que informaron haberse movilizado. El tema de la inseguridad moviliza el 4,13% de la población (2,09% de mujeres). Los temas de discriminación de género y etnia logra movilizar una proporción pequeña de mujeres, 1,96%, que es superior al 1,3% de hombres.

En el sector sindical, la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) tiene en sus direcciones regionales un total de 355 directivos, de los cuales solo 80 son mujeres (22,5%). En el nivel nacional, de un total de quince miembros que conforman la directiva, dos son mujeres (Fecode, 2010). Según los datos de esta misma federación, de 303.000 educadores que hay en el país, un poco más del 70% son mujeres. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) no tiene mujeres en la directiva nacional y en las directivas departamentales solo hay tres mujeres presidentas de un total de 31: Córdoba, Magdalena y Quindío (CUT, 2010). Existe una Secretaría de la Mujer y se realiza periódicamente un Congreso de la Mujer Trabajadora, que según los estatutos es una instancia deliberativa de la Central sobre la problemática de las mujeres trabajadoras.

En el ámbito comunitario, las juntas de acción comunal son las organizaciones más numerosas y tradicionales que existen en los barrios y veredas de todo el país. A noviembre de 2008 existían aproximadamente 45.000, agrupadas en 800 asociaciones municipales y locales, integradas a su vez en 32 federaciones y en la Confederación Nacional de Acción Comunal (Ministerio del Interior, 2010). Recientemente fue expedida una política pública (Conpes 3661 de mayo de 2010) tendiente al fortalecimiento de las mismas, sin que haya en su texto ni una sola referencia a las mujeres comunales, ni en el diagnóstico, ni en el plan de acción.

En lo rural, en la base social de organizaciones y espacios de confluencia, tales como Acción Campesina Colombiana (ACC); la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC); la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad Reconstrucción (ANUC-UR) y el Comité de Interlocución de Mercados Campesinos²¹, las mujeres participan en más del 40%, pero

21. La base social de este programa lo conforman las familias campesinas productoras de la región Central (Cundinamarca, Boyacá Tolima), en donde las mujeres son claves en la producción, la comercialización y la venta directa en los parques y plazas, dentro del proyecto de alternativas económicas sostenibles que apoya Oxfam. Sin embargo, en la coordinación del programa solo hay una mujer.

su presencia en la dirección es muy precaria y, en el mejor de los casos, participan en una secretaría de mujer, según lo afirmado por Norma Villarreal, investigadora feminista. Para poner en la escena los intereses de las mujeres rurales, se ha constituido, desde hace aproximadamente tres años, una plataforma de organizaciones de mujeres rurales y de representantes mujeres de organizaciones mixtas: la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales, formada por seis organizaciones y doce voceras. Su objetivo de creación fue la reglamentación de la Ley 731 de 2002 y, posteriormente, fue ampliado a la búsqueda de la garantía de los derechos de las mujeres rurales, en el marco del artículo 14 de la Cedaw y de otras normas nacionales, con una estrategia de incidencia en el plan de desarrollo y ante el Congreso de la República. La citada Mesa de Mujeres hace parte de la Mesa Agraria, conformada por la mayoría de las organizaciones rurales de carácter mixto.

Las voces de las mujeres indígenas cobran cada vez más fuerza, dentro y fuera de sus comunidades:

Las mujeres indígenas hemos tenido un importante papel en el proceso de resistencia indígena ... A las primeras les tocó aprender solas, con muchas dificultades, pero abrieron un camino para enseñarnos a las otras mujeres a asumir de manera más segura estos espacios políticos. Hoy en día hay mujeres con cargos políticos importantes, gobernadoras de comunidades, lideresas regionales y representantes de las organizaciones. Un ejemplo de ello ha sido el papel de Aida Quilcué en la Minga indígena ... Por la necesidad de abrir un espacio para las mujeres, en la ONIC se creó la Consejería de Mujer, Familia y Generación, la cual es liderada por una indígena. Allí nos hemos reunido a evaluar, desde las mujeres, los aportes al desarrollo de los planes de vida y al proyecto político de los pueblos indígenas, analizando los avances y lo que falta. Como resultado hay un mandato de las mujeres indígenas que muestra logros, necesidades y apuestas²² (Memorias, 2010, p. 15).

Las mujeres de la OIA hicimos una toma en un congreso de indígenas en Colombia; manifestamos que teníamos cosas que decir. En esta ocasión los hombres dijeron: "Dejemos a ver qué hacen" y se hizo la Mesa de Mujeres ... En el 2004, en el séptimo Congreso logramos que se sumara una mujer más al Comité Ejecutivo de la OIA y que se consolidara la línea política Género, Generación y Familia, la cual sería la quinta línea política de la OIA. También se logró que existiera una mujer dentro de los cabildos locales. En el 2008, en el octavo Congreso, el programa sufrió una transformación. Me

22. Dora Tavera, indígena pijao, consejera de Mujer, Familia y Generación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

nombraron presidenta del Comité Ejecutivo, sin embargo, los otros integrantes del comité no estuvieron de acuerdo. Como resultado, cambiaron el Comité Ejecutivo por el Consejo de Gobierno, espacio en el que ya no existía la figura de presidente²³ (Memorias, 2010, p. 19).

Resulta obligado destacar la figura de Aída Quilcué Vivas, indígena nasa (Cauca) que en el 2008 encabezó la Minga de la Resistencia Indígena y Popular que recorrió el país durante 60 días. Más de 25,000 indígenas marcharon 500 km desde Santander de Quilichao, en el sudoccidental departamento del Cauca, hasta llegar al centro de Bogotá para reclamar soluciones a los problemas de seguridad y tierras, y el respeto a los derechos humanos de sus comunidades (Noticias Aliadas, 2010).

Los movimientos de mujeres

En el país y en varias de sus regiones se han venido incrementando procesos de organización y movilización de mujeres alrededor de la defensa de los derechos de las personas en condición de desplazamiento y, en general, de los derechos de las víctimas del conflicto armado; también, ha habido cientos de iniciativas de divulgación de la Ley 1257 y de movilizaciones de denuncia de feminicidios, violencia sexual y violencia sociopolítica en contra de defensoras de derechos humanos y de lideresas desplazadas y en favor de la restitución tierras; al igual que movilizaciones en favor de la paz, en contra de la guerra, por la verdad y la justicia; acciones y marchas campesinas, indígenas y de afrodescendientes por sus derechos; plantones en favor de los derechos sexuales y reproductivos e intervenciones ciudadanas en procesos judiciales, en especial ante la Corte Constitucional, en el marco del seguimiento al Auto 092 de 2008 y en defensa de la exequibilidad de disposiciones de la Ley 1257 de 2008. (Ejemplos concretos de redes y luchas se mencionan en los distintos capítulos de este informe).

No obstante, la falta de información no permite valorar más ampliamente el grado de acceso y participación de las mujeres en asociaciones gremiales, sindicatos y organizaciones sociales. De todas maneras, se observa un ascenso en la movilización de movimientos de mujeres –nacional, regional y local– indígenas, afros, campesinas, desplazadas, alrededor de la lucha contras las violencias y en particular las de género, por los derechos humanos y por la sobrevivencia.

23. Aída Suárez, indígena senú, consejera en el Comité Ejecutivo de la Organización Indígena de Antioquia (OIA).

3. Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

3.1. RECOMENDACIONES INTERNACIONALES AL ESTADO COLOMBIANO

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(11) El Comité insta al Estado Parte a que siga intensificando sus esfuerzos para reducir y eliminar el persistente clima de violencia e inseguridad en el país a fin de crear un entorno propicio para la plena aplicación de la Convención y el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos. Exhorta al Estado Parte a que adopte todas las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona u organización, así como la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. 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. El Comité pide al Estado Parte que ponga en marcha mecanismos de seguimiento efectivos y evalúe periódicamente la repercusión de todas sus estrategias y medidas adoptadas para la plena aplicación de las disposiciones de la Convención”.

“(19) El Comité insta al Estado Parte a que estudie los efectos y la eficacia de sus mecanismos destinados a hacer frente a la violencia doméstica contra la mujer ... Exhorta al Estado Parte a que mejore, en un plazo establecido, su sistema para recopilar periódicamente datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer en el hogar, desglosados por sexo, tipo de violencia y relación de la víctima con el autor de los hechos. Alienta también 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”.

“(21) El Comité insta al Estado Parte a redoblar sus esfuerzos para combatir la trata de mujeres y niñas en todas sus formas, y le pide que evalúe plenamente el alcance de dicha trata, incluida la que tiene lugar dentro del país, y que compile y analice datos e información de manera sistemática con el propósito de hallar formas más eficaces de prevenir ese fenómeno. Asimismo, recomienda al Estado Parte que refuerce las campañas nacionales de concienciación sobre los riesgos y las consecuencias de participar en actividades de tráfico de drogas, centrándose sobre todo en las mujeres y las niñas en situación de riesgo, incluidas las que viven en zonas rurales, y que amplíe las oportunidades económicas para esas mujeres y niñas. Insta al Estado Parte a que adopte medidas para lograr la recuperación de las mujeres y las niñas víctimas de la trata, así como para prestarles apoyo y hacer posible su reinserción social. Alienta al Estado Parte a que intensifique el adiestramiento de los oficiales encargados

de imponer la ley, la migración y el control de fronteras, y fortalezca la cooperación regional e internacional, en particular con los países de destino, para combatir eficazmente las operaciones de tráfico y trata. Insta al Estado Parte a que examine y supervise el efecto de las medidas adoptadas y a que, en su próximo informe periódico, exponga los resultados alcanzados”.

Observaciones finales del Comité contra la Tortura a Colombia, 2009

“El Estado ... debe tomar medidas eficaces y urgentes para erradicar la violencia sexual, y en particular como arma de guerra”.

Informe final Comité de DCP en virtud del artículo 40 del Pacto, 2010

“...el Ministerio de Defensa debe implementar una política de tolerancia cero ante estas violaciones (sexuales), incluyendo la separación del servicio de los responsables”.

3.2. LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Normatividad

Las últimas leyes expedidas para combatir la violencia contra las mujeres son: a) la Ley 1236/08 que modifica algunos artículos del Código Penal relativos a delitos de abuso sexual; b) la Ley 1257/08 para la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; c) la Ley 1268/08 que aprueba las “reglas de procedimiento y prueba” y los “elementos de los crímenes de la Corte Penal Internacional” y d) la Ley 1336/09 que adiciona disposiciones contenidas en la Ley 679/01 de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, dirigida a fijar normas de autorregulación en servicios turísticos, café-internet, aerolíneas, servicios de transporte, y a determinar responsabilidades estatales para el seguimiento al cumplimiento de la norma.

También rigen las siguientes disposiciones reglamentarias: a) Decreto 4786 de 2008 que adopta la estrategia nacional contra la trata de personas; b) resolución 3788/09 del Fiscal General de la Nación tendiente a fortalecer grupos de trabajo en la Fiscalía para el abordaje y formulación de estrategias investigativas y asistenciales para las víctimas de los delitos relacionados con la violencia de géneros; c) memorando 046/09 del director nacional de fiscalías, que crea la mesa de trabajo interinstitucional de violencia de género y ordena a los directores seccionales de fiscalías y del Cuerpo Técnico de Investigaciones (fiscales y Policía Judicial) desarrollar estrategias para fortalecer la defensa de los derechos de las mujeres frente a la violencia.

La Ley 1257, que entró en vigencia en diciembre de 2008, marca en el país un cambio en la comprensión y el tratamiento de las violencias contra las mujeres, hasta ese momento abordada por el Estado desde un enfoque familista.

- 🗣️ Se reconoce la violencia contra las mujeres como una expresión de discriminación y violación de sus derechos humanos.
- 🗣️ La tipología de las violencias de género, añade a las violencias física, psicológica y sexual, la violencia económica o patrimonial y las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.
- 🗣️ Se adopta un modelo integral e interinstitucional para la atención de las mujeres afectadas por violencias, que involucra competencias estatales y deberes de las empresas privadas aseguradoras de riesgos profesionales y promotoras de salud.
- 🗣️ Se tipifica como delito el “acoso sexual” y se agrava la pena en delitos contra la libertad e integridad sexuales cuando se trate de víctimas integrantes del núcleo familiar, de personas en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, etnia, discapacidad física, psíquica o sensorial, ocupación u oficio, y cuando el hecho se cometiere con la intención de generar control social, temor u obediencia en la comunidad.

La institucionalidad encargada

Una conjunto de entidades tiene la responsabilidad de garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, mediante estrategias de sensibilización y prevención (ministerios de Justicia, Salud, Educación, Comunicaciones y Defensa, alcaldías, gobernaciones, CPEM, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo), de protección (comisarías de familia, jueces civiles y promiscuos municipales), de atención (empresas promotoras de salud y empresas administradoras del régimen subsidiado y del contributivo), de investigación y sanción (Fiscalía y juzgados penales) y de reparación (juzgados y otras entidades de control y del ejecutivo).

Los problemas y las debilidades

No existe una política pública para prevenir las violencias contra las mujeres y “que brinde atención integral y diferenciada a las mujeres víctimas del conflicto interno para garantizar la protección y restitución de sus derechos” (CID, 2009, párr. 12). Hay debilidades en la

articulación y coordinación entre las entidades responsables de las distintas estrategias y, en particular, entre las entidades del nivel nacional y las territoriales. Los sistemas de información no permiten compartir y unificar la información o comparar entre sus diferentes fuentes que recogen registros (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, comisarías de familia, Ministerio de la Protección Social y secretarías de Educación departamentales). Sobre la información que se recoge, Sisma Mujer (2009, p. 1) sostiene:

... la información cuantitativa sobre violencia contra la mujer sigue siendo escasa, deficiente, adolece de confiabilidad, validez y oportunidad, y no logra dar cuenta de la real magnitud del problema y aportar elementos que permita su cabal comprensión. Así, por ejemplo, la información suministrada por el ICML y CF está supeditada a procesos de denuncia y judicialización y tiene una cobertura institucional equivalente al 65% de la población ... De igual forma persisten graves problemas de subregistro que obstaculizan el registro de información cualitativa.

Falta sensibilización y preparación de los funcionarios y las funcionarias de las entidades responsables de prevención, protección, atención y sanción de violencias contra las mujeres. Mujeres se han quejado por haber recibido insinuaciones y en ocasiones instrucciones directas para que concilien, lo cual es fácilmente conseguido por el carácter de autoridad que tienen quienes la ejercen. También se ha señalado que las comisarías de familia no tienen cobertura nacional y muchas no cuentan con la infraestructura física necesaria ni con la planta de personal que se requiere para prestar los servicios a las mujeres.

Avances a dos años de vigencia de la Ley 1257/08

Dos años después de la entrada en vigencia de la Ley 1257, se observan los siguientes avances en su desarrollo:

-  Creación y puesta en marcha de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Decreto 164/10).
-  Revisión por parte de la Policía Nacional de los protocolos de atención a mujeres en caso de violencia intrafamiliar.
-  La publicación que hizo el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de *Forensis mujeres: herramientas para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia para las mujeres, 2004-2008*, como línea de base en el tema y que incorpora en el análisis la categoría de feminicidio.

-  Divulgación de la ley, tanto por parte del Estado como de organizaciones de la sociedad civil. El Viceministerio de Justicia y el Derecho informa²⁴ que la CPEM, durante el periodo de enero 2009 a junio de 2010, llevó a cabo “un proceso de alfabetización” sobre la Ley 1257 a 38.433 mujeres de diferentes regiones. En el IV informe periódico universal, IPU (Vicepresidencia, 2010, p. 71) el gobierno da cuenta de la elaboración de 20.000 ejemplares de la cartilla “Por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”, y de acciones de sensibilización a funcionarios miembros de las Fuerzas Militares y de Policía entre septiembre de 2009 y mayo de 2010, con la realización del diplomado virtual “Mujer y género”, con participación de 290 funcionarios públicos, educadores y organizaciones de mujeres, entre otros; en cumplimiento de la circular permanente 630134 de 2009, se ha hecho capacitación en todos los niveles del mando, con acciones concretas de difusión y capacitación en ocho divisiones del Ejército Nacional. También se informa de la capacitación a 50 mujeres vinculadas a las radios comunitarias de cinco regiones del país sobre los alcances de la Ley 1257 y el Auto 092, con el fin de que se conviertan en voceras frente a su comunidad.
-  El lanzamiento de la estrategia interinstitucional de comunicaciones del Estado colombiano para la prevención de la violencia contra la mujer, especialmente aquella que se ejerce contra la mujer desplazada, con la campaña comunicativa “Mujer tienes derechos”, con el apoyo del fondo para el logro de los ODM - programa integral contra las violencias de género.
-  La creación del comité de seguimiento a la Ley 1257, con participación de entidades del Estado y tres representantes de la sociedad civil.

3.3. ALGUNOS ESFUERZOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Se destacan grandes esfuerzos de las organizaciones de mujeres, feministas, de derechos humanos y otras organizaciones civiles sin ánimo de lucro, tanto nacionales como territoriales, para ampliar el conocimiento de violencias contra las mujeres, para denunciar públicamente hechos de violencias en el país o en algunas regiones (en especial violencia sexual y feminicidios), divulgar la Ley 1257 y para hacer incidencia ante el Estado en favor de su desarrollo e implementación. Se mencionan algunas de los más visibles esfuerzos:

24. Esta información se produjo como respuesta a la proposición 12 de la Cámara de Representantes suscrita por la representante Alba Luz Pinilla.

- 
 La Mesa Nacional de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257, conformada por más de 25 organizaciones civiles, casi todas de mujeres, durante 2009 y 2010 presionó la puesta en marcha de la ley, su reglamentación, la conformación del Comité de Interinstitucional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y la selección democrática de las representantes de la sociedad civil en el comité de seguimiento a la implementación de la ley.
- 
 La alianza del programa “Ciudades seguras sin violencia hacia las mujeres”, *Ciudades seguras para todas y todos*, liderada por la Red Mujer y Hábitat-Asociación de Vivienda Popular y con la participación de la Red Nacional de Mujeres, Repem²⁵ y la Alcaldía de Bogotá, apoyó a la Policía Nacional en el ajuste del protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (Boletín Ciudades Seguras, 2010), participó en el debate para ajustar el Plan de Desarrollo Territorial de Bogotá e incluir un enfoque de género e impulsó la creación del Consejo de Seguridad para las Mujeres en la localidad de Usaquén, luego de un proceso participativo de la comunidad para identificar territorios de riesgo para las mujeres y las niñas.
- 
 La Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, compuesta por veinte organizaciones²⁶, arriba a diez años de labores. Ha estudiado, visibilizado y denunciado las distintas violencias que afectan a las mujeres, “sus cuerpos y sus vidas” en medio del conflicto armado que vive el país, a través de informes regulares.
- 
 La Corporación Humanas efectuó un estudio sobre la jurisprudencia colombiana en los casos de delitos sexuales cometidos contra mujeres y niñas, tendiente a analizar, desde la justicia de género, la respuesta que el sistema de justicia da a estos delitos (2010).

25. Red para la Educación Popular entre Mujeres.

26. Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (Anmuic); Programa Mujer Campesina de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR), Colectivo de Mujeres Excombatientes, Colectivo Mujeres al Derecho; Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Corporación Casa de la Mujer; Corporación Casa Amazonia; Corporación de Apoyo a Comunidades Populares (Codacop); Corporación Humanas; Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género; Corporación Opción Legal; Corporación para la Vida “Mujeres que Crean”; Fundación Educación y Desarrollo; Corporación Sisma Mujer; Fundación Mujer y Futuro; Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA); Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Limpal); Liga de Mujeres Desplazadas; Organización Femenina Popular (OFP); Programa Mujer y Cultura de la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC); Grupo de Mujeres Afrodes y Ruta Pacífica de las Mujeres.

- 
 Las mesas nacionales de seguimiento al Auto 092/08 de la Corte Constitucional –justicia en violencia sexual²⁷ y programas de políticas públicas²⁸– han puesto de presente en sus informes de monitoreo los pocos o nulos avances del Gobierno nacional, en desarrollo de los trece programas ordenados por la Corte, y de la Fiscalía General de la Nación con respecto a las investigaciones de hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. También han hecho propuestas de lineamientos de políticas y de estrategias para desatar dificultades existentes en la Fiscalía.

- 
 La campaña *Saquen mi cuerpo de la guerra*, cuyo objetivo es visibilizar la violencia sexual contra las mujeres en el contexto del conflicto armado, realizó la primera encuesta de prevalencia sobre violencia sexual en zonas con presencia de actores armados (2010).

- 
 El proyecto “Ley de violencias contra las mujeres, hacia su implementación”, llevado a cabo en 2009 y 2010 por Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres en siete entidades territoriales del país (Atlántico, Tolima, Valle, Cundinamarca, Bogotá y Chocó), tendiente a divulgar la Ley 1257, sensibilizar sobre la problemática de las violencias e incidir en el diseño y la implementación de políticas públicas sobre las violencias, nacional y territorialmente. De este proyecto se resalta el impulso (mayo de 2010) en el departamento de Atlántico del Consejo de Seguridad para las Mujeres, como un espacio regular de la institucionalidad ordinaria de los consejos de seguridad en el que participan las autoridades relacionadas con el orden público. Diversas organizaciones feministas de ese departamento propusieron y presionaron su establecimiento ante el aumento de los feminicidios en esa región.

- 
 El programa “Violencias contra las mujeres”, apoyado por Synergia, promueve el trabajo de redes regionales (Caribe, Santander, Chocó, Valle, Cundinamarca)

27. Conformada por las siguientes organizaciones: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes); Casa de la Mujer; Comisión Colombiana de Juristas; Iniciativa de Mujeres por la Paz; Centro de Estudios Derechos, Justicia y Sociedad; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Liga de Mujeres Desplazadas; Ruta Pacífica de las Mujeres; Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado y Corporación Sisma Mujer.

28. Compuesta por: Grupo de Mujeres Afrodes; Corporación Casa Mujer; Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (Ciase); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem); Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes); Corporación Sisma Mujer- Observatorio para los Derechos Humanos en Colombia; Coordinación Nacional de Desplazados; Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP); Liga de las Mujeres Desplazadas; Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; Organización Nacional Indígena Colombia.

de organizaciones de mujeres tendiente, entre otros aspectos, a divulgar la Ley 1257 y a incidir en su implementación en los respectivos entes territoriales.

- 🕒 Campañas masivas de sensibilización alrededor de las violencias contra las mujeres, tales como “Ni con el pétalo de una rosa” (propone utilizar el arte como lenguaje de expresión y herramienta de sensibilización frente a la violencia contra la mujer y las niñas) y “Sin mi puño y con mi letra” (vincula a los hombres para firmar un pacto que acabe con la violencia en contra de las mujeres y las niñas).

3.4. SITUACIÓN DEL DERECHO DE LAS MUJERES A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

Homicidio y femicidios

Según los datos de INMLyCF (2009 y 2010), en el año 2009 hubo un incremento del número de homicidios de mujeres con respecto a 2008: 1.523 contra 1.250, con tasas (por cada 100.000 habitantes) de 6,69% para el último año y 5,6% para el año 2008. Es la tasa más alta de homicidios que se presenta desde 2004. De los homicidios de 2009, 103 mujeres (6,76%) fueron asesinadas por su pareja o ex pareja, 96 (6,30%) murieron a manos de las Fuerzas Armadas y de Policía y 40 (2,63%) de familiares. Los datos contrastan con las cifras de homicidios a hombres, que arrojan que el 0,22% fueron cometidos por la pareja o ex pareja y el 0,57% por un familiar (INMLyCF, 2010). Lo anterior se relaciona con la vivienda como lugar de los hechos: 24,56% en asesinatos de mujeres y 8,08% de hombres.

El INMLyCF adoptó el concepto de *femicidio* referido a la “muerte violenta de una mujer, perpetrada por un hombre por factores asociados al género y que puede darse en espacios privados o públicos” (INMLyCF, 2010, p. 25). Luego de analizar el total de homicidios de mujeres, se llegó a concluir que 128 casos se aproximaron a la definición. La revisión de los factores contenidos en el concepto llevó a que se establecieran 62 posibles femicidios; en los restantes casos no existió certeza sobre el sexo del presunto agresor. 43 casos tenían que ver con femicidio de pareja, de los cuales 25 ocurrieron en la vivienda y la mayor parte recayó sobre amas de casa (16) y trabajadoras domésticas remuneradas (4). En relación con femicidio familiar (diferente a la pareja), se presentaron 7 casos, de los cuales 5 ocurrieron en la vivienda; 2 recayeron sobre niñas menores de un año y 5 en amas de casa. En cuanto al femicidio perpetrado por otros conocidos, hubo 22 casos, de los cuales 15 ocurrieron como producto de una riña, 4 como venganza y 2 como delito sexual.

Violencia sexual

Durante el año 2009 se realizaron 21.288 informes periciales sexológicos (86 más que en 2008), según los cuales las mujeres son las más afectadas, con el 84,25% de los registros, y el principal presunto agresor es algún miembro del círculo cercano a la persona valorada (principalmente y en su orden, padrastro, padre, pareja, tíos y primos). En la familia, pareja y amigos cercanos se concentra el 50,06% de los casos. El 23,86% de ellos registra como presunto agresor algún conocido y el 20,20% a un desconocido. Un poco más del 85% de los delitos tuvieron como víctimas a menores de edad; es decir, que fueron especialmente niñas, si se tiene en cuenta la incidencia general del delito en 2009 sobre mujeres, lo que pone de presente la magnitud del problema que las menores enfrentan. Las mayores tasas de presunto delito sexual se concentran en el rango de edad de los 0 a 17 años, con un incremento significativo para el grupo de 10 a 14 (INMLyCF, 2010).

Por su parte, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 indica que, sin incluir los abusos sexuales por parte del esposo o compañero, el 6% de todas las mujeres reportaron haber sido violadas o forzadas a tener relaciones sexuales contra su voluntad, cifra que se mantiene con respecto a 2005. Asimismo, revela que las mujeres de 30 a 39 años son quienes han sido más frecuentemente violadas, al igual que aquellas que están en unión libre o estuvieron casadas o en unión anterior, las de la región de la Orinoquia o Amazonia y las de la región central, así como las que tienen los niveles más bajos de educación y los índices de riqueza bajo y medio (ENDS, 2010).

Respecto a los agresores, señala que el 16% fue de desconocidos, cinco puntos menos que en 2005 (21%); 18% los ex maridos, cinco puntos más que en 2005 (13%); 12% un amigo, siete puntos menos que en 2005 (19%); 10% un pariente de la mujer, cinco puntos menos que en 2005 (15%); 6% el novio, dos puntos menos que en 2005 (8%); 5% el padrastro, un punto más que en 2005 (4%); 3% el padre de la víctima, cifra que se mantiene en relación con 2005; 2% el hermano, otro 2% el jefe y el 1% un pariente del esposo (ENDS, 2010).

Violencia sexual en el contexto del conflicto armado

La campaña “Saquen mi cuerpo de la guerra” llevó a cabo la primera encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano, realizada en 407 municipios con presencia de fuerza pública, guerrilla, paramilitares y otros actores armados. El estudio concluye que en el periodo 2001-2009, 17,58% de las mujeres, correspondiente a 489.687 personas, fueron víctimas directas de violencia sexual. Lo anterior significa que, en promedio, cada año 54.410 mujeres fueron víctimas directas de algún tipo de violencia sexual –149 diariamente y 6 cada hora, en municipios colombianos con presencia

de fuerza pública, guerrilla, paramilitares u otros actores armados—. El 82,15% del total de víctimas de violencia sexual, es decir 402.264 mujeres, no denunciaron los hechos que sufrieron. El 73,93% de las víctimas considera que la presencia de actores armados en los municipios es un obstáculo para la denuncia de los actos de violencia sexual. De los resultados se deduce que la violencia sexual constituye una práctica habitual y frecuente, vale decir generalizada, en el marco del conflicto armado (Campaña saquen mi cuerpo, 2010).

La persistencia de la violencia sexual contra mujeres y niñas se evidenció de manera dolorosa con el escándalo por el caso de la niña de Arauca y sus hermanitos, en zona rural de Tame, ocurridos el 14 de octubre de 2010. Yenny Torres Jaimes, de 14 años, fue violada y asesinada por miembros de la patrulla acantonada en la zona, adscrita a la Brigada Móvil 5 del Ejército Nacional. La pequeña, junto a sus dos hermanos había desaparecido y dos días después fueron hallados sus cuerpos en una fosa común. El comandante de la patrulla admitió haberla violado, al igual que a otra niña de la misma edad. Este hecho se suma a dos violaciones de niñas que ocurrieron en ese mismo departamento y en los que están también involucrados miembros del Ejército Nacional.

Violencia intrafamiliar

Si se parte de la base de que un buen porcentaje de casos se quedan sin registro y sin judicializar, en el año 2009 hubo un aumento de las víctimas de la violencia intrafamiliar con respecto a 2008. Se registraron 93.862 casos, 4.059 más que en 2008 (INMLyCF, 2009). La violencia de pareja ocupó el primer lugar con 61.139 eventos y dejó, al igual que en años anteriores, como principales víctimas a las mujeres, con el 88,6%, en especial aquellas en edades entre 20 y 29 años.

Trata de personas

El estudio nacional exploratorio-descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas, realizado por la Escuela de Género de la Universidad Nacional (2009), informa que el 54% de las víctimas de la trata de personas son mujeres y el 60% tienen entre 7 y 18 años de edad. Se identificó que el matrimonio servil, la adopción irregular y la prostitución ajena son las modalidades más frecuentes de trata de personas en el ámbito externo. Los cinco departamentos de mayor origen de la trata externa en Colombia son, en su orden. Valle del Cauca, Nariño, Antioquia, Risaralda y Caldas y los cinco países de mayor destino de la trata de personas procedentes de Colombia son Ecuador, España, Japón, Estados Unidos y China.

En el nivel interno, las modalidades que se presentan son: explotación de la prostitución ajena, trabajos o servicios forzados, explotación de la mendicidad ajena, servidumbre,

reclutamiento forzado, turismo sexual y matrimonio servil. También identificó que, según su condición racial, las víctimas son explotadas en diversas modalidades. Así, la comunidad negra está más presente en prostitución ajena y turismo sexual, la indígena en mendicidad ajena y servidumbre y la mestiza en matrimonio servil y prostitución ajena. En cuanto a los auxiliares de la trata de personas, se destaca la identificación del papel que cumplen algunos médicos (esteticistas, especialmente), abogados y funcionarios públicos como auxiliares del delito. Otros auxiliares son los mismos padres y madres. En ciertas zonas del país, estos entregan a sus hijas para el servicio doméstico (servidumbre) o sexual (esclavitud, turismo, prostitución) a cambio de unos ingresos (U. Nacional, 2009).

Colombia es uno de los países con el mayor número de mujeres y niñas trasladadas a América Latina, el Caribe, Europa occidental, Asia, Medio Oriente y Norteamérica con fines de explotación sexual, según un reporte producido en 2010 por la embajada de Estados Unidos en Colombia. En 2009 se iniciaron 215 investigaciones por trata de personas, hubo 200 juicios y 14 sentencias condenatorias. En 2008 fueron 159 las investigaciones iniciadas y 16 las condenas. En algunas modalidades, el incremento de investigaciones es considerable: en 2009 hubo ochenta informes sobre trabajos forzados, mientras que en 2008 solo hubo dos. Se informa, además, que los grupos con mayor riesgo de ser víctimas de la trata de personas son los desplazados, las mujeres de escasos recursos en áreas rurales y los familiares de miembros de organizaciones delictivas (Embajada EEUU, 2010).

Violencia contra defensoras de derechos humanos, feministas y lideresas de la población desplazada

Muy preocupante es la situación de las defensoras de derechos humanos, las lideresas de organizaciones de población en situación de desplazamiento y las mujeres de organizaciones feministas por las amenazas recibidas de parte de grupos paramilitares en varias regiones del país, en particular en Cundinamarca, Bogotá y Cartagena, que se incrementaron durante el segundo semestre de 2009. En particular, la Liga de Mujeres Desplazadas, la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Taller Abierto, Sisma Mujer, Mujeres Afro por la Paz y Eco Mujer sufrieron persecuciones en contra de sus directivas, lideresas y demás integrantes.

Dada la falta de protección del Estado a las mujeres amenazadas, el 25 de marzo de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de catorce mujeres en situación de desplazamiento en Colombia. En la solicitud de las medidas se alega que las mujeres se desempeñan como lideresas de la comunidad desplazada en Bogotá y que como resultado de esas actividades han sido víctimas de violencia sexual, agresiones físicas, amenazas, hostigamientos y una incursión violenta en el domicilio. El 6 de mayo de 2010, la CIDH amplió las medidas cautelares a favor de Ana María Perea, integrante de la Asociación de Mujeres Afro por la

Paz y participante en mesas de diálogo con el Gobierno sobre los derechos de la población desplazada (CIDH).

En octubre de 2010, nuevamente circuló un correo electrónico suscrito por las Águilas Negras con amenazas a la Liga de Mujeres Desplazadas, Sisma Mujer y otras organizaciones de personas en condición de desplazamiento.

También fueron amenazadas varias lideresas wayuu de la comunidad de Bahía Portete y las instalaciones de la organización Wayuumsurat –Mujeres Tejiendo Paz– fueron dañadas, después de que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación presentara el informe sobre la masacre ocurrida en Bahía Portete el 18 de abril de 2004, a manos de un grupo de paramilitares del bloque norte, bajo el mando del ex jefe paramilitar Jorge 40 (IMP, 2010).

Preocupa que no disminuya la violencia contra las mujeres y las niñas. Las cifras muestran un aumento de homicidios, feminicidios, actos de violencia sexual contra mujeres y niñas, trata de personas, desplazamiento y amenazas a lideresas por su trabajo político y social. Preocupa sobremanera que una porción importante de los actores responsables de la violencia sean los propios agentes del Estado. Resulta desalentador que a dos años de entrada en vigencia la Ley 1257 (sobre violencias contra las mujeres), todavía no se haya reglamentado ni se haya puesto en marcha de manera articulada entre las instituciones.

4. Justicia de género

4.1. RECOMENDACIONES INTERNACIONALES AL ESTADO COLOMBIANO

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(19) ...el Comité exhorta al Estado Parte a que estudie detenidamente el uso de la conciliación en los casos de violencia contra la mujer en el hogar a fin de hacer un seguimiento de los resultados a largo plazo de los casos sometidos a mediación y evaluar los efectos de la conciliación en el acceso de la mujer a la justicia y la protección de sus derechos”.

“(27) El Comité insta al Estado Parte a redoblar sus esfuerzos para lograr la participación plena y equitativa de la mujer en todas las esferas, en particular ... en el poder judicial”.

Observaciones finales del Comité contra la Tortura a Colombia, 2009

“El Estado ... debe tomar medidas eficaces y urgentes para erradicar la violencia sexual, y en particular como arma de guerra. En particular, el Estado Parte debe cumplir con el

Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional y que se investigue[n] [los] casos relacionados. La violencia sexual atribuida a la fuerza pública debe ser investigada, enjuiciada y firmemente sancionada. Se deben implementar medidas que garanticen la aplicación plena y sistemática de las instrucciones que obliguen a documentar señales de tortura o violencia sexual en los informes forenses”.

Informe final Comité de DCP, en virtud del artículo 40 del Pacto, 2010

“El Estado parte debe tomar medidas eficaces para investigar todos los casos de violencia sexual remitidos por la Corte Constitucional a la Fiscalía General de la Nación [y] debe [crear] un sistema de información confiable sobre la ocurrencia de todo tipo de actos de violencia sexual y de género. La violencia sexual atribuida a la fuerza pública debe ser investigada, enjuiciada y firmemente sancionada, y el Ministerio de Defensa debe implementar una política de tolerancia cero ante estas violaciones, incluyendo la separación del servicio de los responsables”.

4.2. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA JUSTICIA DE GÉNERO

El Estado colombiano no ha cumplido con sus compromisos internacionales para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual, si se considera la falta de resultados de los procesos originados en las denuncias de este tipo de delitos, tanto por fuera como en el contexto del conflicto armado que vive el país. Esta ausencia de resultados es más preocupante si se tiene en cuenta que:

-  De manera reiterada y desde hace varios años, diversos organismos internacionales de derechos humanos han llamado la atención al Estado colombiano para que tome medidas en aras de prevenir, investigar y sancionar la violencia sexual, en particular la violencia sexual como arma de guerra.
-  En el país está vigente, desde diciembre de 2008, la Ley 1257 que ofrece un nuevo marco para entender y abordar la violencia de género.
-  La Corte Constitucional, con Auto 092 del mismo 2008, produjo una trascendental providencia de seguimiento al fallo de tutela T-025/04 que declaró el estado de cosas inconstitucional respecto a la situación de los derechos de las personas en condición de desplazamiento forzado, en el que puso de presente los efectos desproporcionados que sobre las mujeres tiene el conflicto armado y, en particular, reconoció que la violencia sexual en contra de las mujeres es una práctica sistemática y extendida en desarrollo del conflicto armado y que permanece en la total impunidad.

- ☛ Con ese mismo Auto 092, la alta Corte ordenó a la Fiscalía General de la Nación investigar los numerosos relatos de violencia sexual de mujeres desplazadas, en términos de “adoptar a la mayor brevedad las medidas a las que haya lugar con el fin de asegurar que las investigaciones que estén pendientes avancen aceleradamente, y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aún no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria”.
- ☛ Numerosas organizaciones y plataformas de mujeres y de derechos humanos colombianas, desde hace varios años, han denunciado, reclamado, documentado casos de violencias, realizado investigaciones académicas, visibilizado la problemática y hecho propuestas para enfrentarla.

Como lo afirmó la CIDH (2009, párr.13),

...persisten notables obstáculos para que las mujeres accedan a la justicia, así como deficiencias claves en la atención integral a las víctimas y protección efectiva ante las amenazas y la violencia ejercida por los actores del conflicto armado. Preocupa a la Comisión, la falta de recursos y las carencias en la capacidad de instituciones claves, como la Fiscalía General de la Nación, para actuar con la debida diligencia en la investigación de casos de violencia de género y sexual ocasionada por los actores del conflicto armado.

Acerca de los resultados de la Fiscalía General de la Nación sobre las investigaciones de los casos de violencia sexual remitidos por la Corte Constitucional en el Auto 092,

...la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH reporta que le han sido asignados 60 de los 183 casos contenidos en el Auto, es decir, el 32,7%. Mientras que de los 67,3% restantes no reporta información. El 100% de los 60 casos a los que la Fiscalía se refiere en su informe de gestión, continúan en la impunidad. Sólo un caso está en etapa de juicio, sin que aún se haya obtenido sentencia. Los casos restantes están aún lejos de obtener resultados en la justicia. De ellos, un 76,66% (46 casos) se encuentran en indagación preliminar. Es decir que, ni siquiera se ha identificado el presunto autor de los hechos. Lo anterior significa que no se ha cumplido el derecho a la justicia, en relación con los reportes de violencia sexual contenidos en el auto 092 de la Corte Constitucional (Villamizar et ál., 2010, p. 73).

En junio de 2010, la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092, para la elaboración de su tercer informe a la Corte Constitucional, tomó una muestra de cuarenta casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado y que son acompañados por las organizaciones que la integran (con experiencia en litigio en casos de violencia sexual),

originados en hechos ocurridos en el periodo 1994-2009 en distintas partes del territorio nacional, de presunta autoría de actores armados (75%) y de civiles (25%). En el informe se lee:

De los 40 casos, 23 hacen parte del anexo reservado del Auto 092 de 2008. De estos últimos... el 52,1% de los casos (equivalentes a 12 hechos) se encuentran en investigación preliminar, en el 13% (equivalente a 3 casos) hay inhibición, preclusión en el 4,3% (1 caso), en juicio el 8,7% (2 casos) y solo en el 21,7% (5 casos) hay sentencia condenatoria. ...en el 100% de las condenas se trata de casos en los que los victimarios eran civiles y personas cercanas al entorno de las víctimas: padrastro, padre, vecinos y conocidos. De la muestra, a la fecha no existe ninguna sentencia condenatoria contra actores armados...

Si se observa lo que ha ocurrido con los 17 casos restantes que se encuentran por fuera del Auto 092 de 2008, el 47% (equivalente a 8 hechos) están en indagación preliminar, el 11,7% (2 hechos) han precluido, 5,8% está en instrucción (1 caso), 5,8% en espera de sentencia (1 caso) y al menos el 17% (3 casos) no han sido judicializados, fundamentalmente por la persistencia del conflicto armado y por el temor a la estigmatización que pudieran sufrir las víctimas por parte de sus familias y las comunidades de las que hacen parte. En los dos casos restantes las víctimas no tienen conocimiento sobre la apertura o no de una investigación. En total, de los 40 casos, el 50% están en investigación preliminar (20 casos), en el 7,5% hay inhibición (3 casos), en 7,5% preclusión (3 casos), 2,5% están en instrucción (1 caso), 5% están en juicio (2 casos), en el 12,5% (5 casos) hay sentencia condenatoria, y 2,5% se encuentran en espera de sentencia (1 caso)" (Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092, 2010, pp. 7-8).

Respecto a los obstáculos que enfrentan las mujeres ante la administración de justicia para denunciar o judicializar adecuadamente los hechos de violencia sexual, el mencionado tercer informe de la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 informa que a la persistencia de los ya señalados por la Corte Constitucional, se suman barreras surgidas en la aplicación del Sistema Penal Acusatorio y de la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005). Sobre los primeros, se señala:

(a) Aquellos conectados a la inexistencia de una estrategia de acompañamiento psicosocial y a un sistema de atención integral gratuito de las víctimas sobrevivientes de violencia sexual, en el proceso judicial, conforme a los estándares internacionales pertinentes. La Corte encontró que, en muchas ocasiones, las mujeres son revictimizadas por "el trato irrespetuoso o degradante que puede proveer a las víctimas durante las investigaciones (...) en el sistema judicial"...; (b) Aquellos conectados a la inexistencia de un sistema eficaz de protección. La Corte Constitucional manifestó que se hace imprescindible la existencia de un sistema eficaz de protección conectado al proceso judicial

teniendo en cuenta “el miedo justificado a las amenazas de retaliaciones contra quienes denuncien lo ocurrido por parte de los perpetradores o miembros de su grupo, aunado a la falta de acompañamiento y protección estatal para las víctimas y sus familias ante estos riesgos, que ubican a las víctimas en situación de imposibilidad de denunciar a quienes forman parte de un grupo armado que ejerce actos de violencia y frente al que están en indefensión; en este sentido, debe tenerse en cuenta que las que sobreviven a los abusos sexuales suelen recibir amenazas de muerte de los grupos armados, dirigidas contra ellas o sus familias y que una característica frecuente en los casos sobre los que ha informado a la Corte es que la víctima vive aterrorizada por estas amenazas, en un estado de temor y angustia constantes, especialmente dadas las grandes probabilidades de que la amenaza se haga realidad” ... (c) Aquellos conectados directamente al proceso judicial penal. La Corte hizo énfasis en la superación de varias barreras existentes para los procesos penales que exigirían la implementación de un registro oficial de violencia sexual adecuado; sistemas de formación para funcionarios públicos y de mecanismos de investigación para superar la impunidad de los perpetradores (Primer informe Seguimiento... referido al anexo reservado, 2009, pp. 9-10).

Los obstáculos surgidos en la aplicación del sistema penal acusatorio y de la Ley 975 de 2005 (justicia y paz) se relacionan con: a) las dificultades de las víctimas para participar en el proceso dado el cambio de su calidad de sujetos procesales a intervinientes. Su participación en la etapa de investigación se limita a solicitar y aportar pruebas y a pedir información, pero se les impide el conocimiento de la información con la que cuenta la Fiscalía; b) el sistema acusatorio prevé la excepcionalidad de la prueba de referencia (“toda declaración realizada fuera del juicio oral”) y la prohibición de condenar solo a partir de dichas pruebas. Con fundamento en esta normativa, las autoridades judiciales han exigido como prueba necesaria e irremplazable la declaración de la víctima en el juicio oral, so pena de no iniciar un proceso formal, lo que genera una nueva victimización a las mujeres; c) en cuanto a la ley de justicia y paz, no obstante la obligación legal para los postulados de decir la verdad sobre todos sus crímenes, estos no están confesando los crímenes sexuales ni las causas y circunstancias de tiempo, modo y lugar en los que fueron cometidos, lo que se agrava con el hecho de que la Fiscalía no tiene la práctica institucional de indagar sobre la ocurrencia de hechos de violencia sexual perpetrados por paramilitares (Comité Nacional Seguimiento Auto 092, 2010). Sobre los casos de violencia sexual en Justicia y Paz, el mencionado informe anota:

De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, a 30 de noviembre de 2009, de un total de 34.869 delitos confesados, se registraba la confesión de 32 casos de violencia sexual durante las versiones libres en curso; 10 casos de violencia sexual de 16.607 hechos confesados en versiones libres terminadas, 3 casos imputados por acceso carnal violento y 3 por violencia sexual, formulación de cargos en 3 casos de acceso carnal violento y

en 1 de violencia sexual. A la fecha de presentación de este informe no se ha producido la primera sentencia en casos de violencia sexual (p. 13).

Ya en 2008 la Corporación Humanas había evaluado el impacto del nuevo procedimiento penal denominado sistema acusatorio, en los casos de violencia de género ocurridos en Bogotá y Pereira entre enero de 2005 y mayo de 2007. En términos generales, en esa evaluación se encontró, por una parte, una desproporción entre la protección al victimario y la desprotección a la víctima en el desarrollo procesal y, por la otra, que la dinámica operativa institucional, centrada en la necesidad de descongestión judicial y celeridad, prevalece sobre los derechos de las víctimas y que la discriminación histórica afecta a las mujeres dado el desconocimiento de esta realidad en la práctica jurídica (Humanas, 2008). Algunos de los efectos negativos para las mujeres se concretan en:

a. La vulneración del derecho a la participación informada y asesorada de las víctimas y a contar con mecanismos judiciales eficaces y no discriminatorios, dada la desigualdad en el acceso a la información entre el victimario y la víctima, en los momentos de la imputación y la preclusión, de la legalización del preacuerdo y cuando aplica el principio de oportunidad.

b. La prevalencia de la garantía de publicidad frente a la protección de la dignidad de la víctima, la vulneración del derecho de las víctimas a contar con mecanismos judiciales respetuosos de un trato humano y digno y el derecho a la participación en condiciones de confidencialidad en casos de violencia sexual, dado el uso de la identificación de las víctimas de violencia sexual por su nombre propio cuando ella está presente en la sala de audiencias.

c. La ausencia de garantías de representación de los intereses de las víctimas en los procesos, en razón de la baja participación de representantes legales y del Ministerio Público, lo que vulnera el derecho de las víctimas a una participación informada y asesorada.

d. La protección a la libertad del procesado aunque implique desprotección a la seguridad de la víctima, teniendo en cuenta que solo en aquellos casos de homicidio cometidos por el hombre sobre su pareja y de acceso carnal se solicitaron y procedieron las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, y que en el 87% de los casos de lesiones personales y en el 89% de los de violencia intrafamiliar, cometidas por el hombre sobre su cónyuge o compañera permanente, no hubo captura del victimario y no se solicitaron medidas de protección por parte de la Fiscalía, ni siquiera la de aseguramiento.

e. La violación del derecho de la víctima a contar con un régimen probatorio que no le traslade la carga de la prueba y la ausencia de prejuicios por parte de los operadores de justicia, dada la prevalencia de la prueba física, que en los casos de violencias de género es usualmente controvertida en detrimento de la víctima, y la falta de peritaje, en algunos sitios, por parte de profesionales expertos.

f. La ausencia de garantías procesales para hacer efectivo el derecho a la reparación, considerando que en la aplicación del principio de oportunidad, en los preacuerdos y en las negociaciones se observa una limitación del derecho a la indemnización.

g. La búsqueda de la descongestión judicial lleva a la vulneración del derecho de las mujeres víctimas a contar con mecanismos rápidos pero efectivos, imparciales, no discriminatorios y respetuosos de un trato humano y digno, máximo si se tiene en cuenta que en las audiencias de los delitos analizados se observó que para resolver los casos con rapidez se utilizan los mismos argumentos, como si se aplicara un formato, desconociendo que en cada delito intervienen aspectos subjetivos que debe tener en consideración el operador de justicia para la toma de decisiones.

Humanas concluye que a pesar de las motivaciones que se argumentaron para adoptar el sistema acusatorio, basadas en un procedimiento penal más ágil, transparente y garantista, este modelo procesal no ha podido garantizar el derecho de acceder a la justicia a las mujeres que han sido víctimas de delitos relacionados con violencia de género, en razón a las carencias de seguridad y de protección para las mujeres víctimas.

Sumado a los anteriores problemas por la falta de respuesta del nuevo sistema penal para administrar justicia en los casos de violencias de género, se encuentran la desigual composición en los altos cargos de la rama judicial, la falta de conocimientos y de sensibilidad de los funcionarios judiciales con respecto a los derechos de las mujeres y las violencias de género y la ausencia de tipos penales autónomos que permitan mayor claridad en el juzgamiento.

Sobre la composición de la rama judicial en términos de hombres y mujeres, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados expresó su preocupación “por la falta de medidas que permitan el incremento del número de juezas y magistradas” (Informe, 2010, p. 21) y recomienda que se fomenten la participación de la mujer en la rama judicial, como parte del desarrollo institucional de ese poder, y las garantías institucionales.

La ex magistrada de la Corte Constitucional Clara Inés Vargas señala:

...existe igualdad en el punto de partida, mas sin embargo en el punto de llegada la situación sigue siendo inequitativa. Basta con observar por ejemplo, que en la Rama Judicial el porcentaje de mujeres que se incorpora a los cargos por el sistema de méritos es del 50% o más, así como en la administración pública. Y que, el porcentaje de mujeres en los cargos de abogado o magistrado auxiliar en las Altas Cortes es también de más del 50%. Pero, este porcentaje no se refleja en la elección para las plazas de la magistratura titular en las altas corporaciones de la Rama Judicial (Memorias de un proceso para incorporar la igualdad de género en la rama judicial, 2010, p. 349).

Esta realidad de desigualdad en la participación de las mujeres en altos cargos de la rama judicial, se demuestra con base en información consolidada a mayo de 2008 y presentada por el magistrado del Consejo de Estado, Mauricio Fajardo, en el VI Encuentro de Magistrados de las Altas Cortes (Memorias, 2010, pp. 378- 380), cuyos datos se organizan en el cuadro 3²⁹ para el propósito de este informe.

Adicional a la desigualdad de las mujeres en los altos cargos de la rama judicial, en particular en las altas cortes y en tribunales, encontramos en las sentencias proferidas en procesos judiciales por violencia sexual en contra de mujeres y niñas que, si bien las posturas jurisprudenciales en la argumentación de las mismos responden mayoritariamente a interpretaciones en Derecho o a una aplicación correcta de la ley, solo algunos planteamientos se adecúan a estándares internacionales de los derechos de las mujeres reconocidos por Colombia y muy escasamente utilizan como fuente los tratados internacionales que reconocen estos derechos, como la Convención de la Cedaw y la de Belém do Pará (Humanas, 2010, p. 154).

También dificulta la realización de la justicia para las mujeres la ausencia de tipos penales autónomos para algunas modalidades de violencias sexuales y para la anticoncepción forzada cometidas en el contexto del conflicto. Igualmente lo es el vacío existente por la falta de clasificación de los delitos abusivos (contra menores de 14 años) como delitos contra personas protegidas por el DIH (Humanas, 2009).

Respecto a si se encuentra vigente o no el mecanismo de la conciliación en los casos de violencia en el hogar, cuyo uso fue motivo de preocupación del Comité de la Cedaw, debe entenderse a la luz de la lectura concordante de tres disposiciones (Ramírez, 2010): la primera, prevista en la Ley 1257 de 2008 (ley sobre violencias contra las mujeres), que consagra el derecho de las mujeres víctimas (artículo 8, literal k) “a decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo”. La segunda, la Ley 1142 de 2007 (artículo 4) que excluyó los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria de los querellables, lo que derivó en que el procedimiento de la conciliación perdiera vigencia para estos casos. Y la tercera disposición está en la misma Ley 1142, que en su artículo 2 dispuso con respecto a estos mismos dos delitos que la “investigación de oficio no impide aplicar, cuando la decisión se considere necesaria, los efectos propios de la querrela para beneficio y reparación integral de la víctima del injusto”. En conclusión,

29. No se incluyó información de la Fiscalía General de la Nación, que hace parte de la rama judicial.

CUADRO 3. PARTICIPACIÓN FEMENINA GENERAL Y EN ALTOS CARGOS EN LA RAMA JUDICIAL

ENTIDAD	DEPENDENCIA	EMPLEADOS(AS)			ALTOS CARGOS		
		TOTAL	MUJERES	%	TOTAL	MUJERES	%
Consejo de Estado		-	-	-	-	9	34,6
Corte Suprema de Justicia		378	132	34,9	-	-	21,7
Corte Constitucional		146	81	55,4	-	-	11,1
Consejo Superior de la Judicatura	Sala Administrativa	260	135	51,9	-	-	-
	Sala Jurisdiccional	85	41	48,2	-	-	-
	Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	226	136	60,1	-	-	-
Tribunales administrativos		561	343	61,1	152	47	30,9
Tribunales superiores		1.022	584	57,1	385	115	29,8
Juzgados de circuito	Laboral	-	-	-	-	-	48,5
	Administrativo	-	-	-	-	-	51
	Familia	-	-	-	-	-	56
	Civil	-	-	-	-	-	47
	Penal	-	-	-	-	-	37
	Menores	-	-	-	-	-	44,7
	Adolescentes	-	-	-	-	-	46
	Ejecución de penas	-	-	-	-	-	34,3
	Promiscuos familia	-	-	-	-	-	46,76
	Promiscuos	-	-	-	-	-	46,3
	Especializados	-	-	-	3	0	0
Juzgados municipales	Civiles	2.193	1.153	52,5	444	257	57,8
	Penales	1.479	918	62	343	191	55,6
	Adolescentes	77	43	55,8	32	18	57,1
	Promiscuos	2.471	1.349	54,5	1.070	481	44,9
	Pequeñas causas	274	135	49,2	59	32	54,2

Fuente: Elaborado con base en información del consejero de Estado Mauricio Fajardo.

...sólo es posible adelantar audiencia de conciliación de manera excepcional, para beneficio y reparación integral de la víctima, después de haber informado a la persona denunciante sobre su derecho a no ser confrontada con el agresor y sólo a partir de su autorización expresa. En caso contrario debe continuarse con la investigación penal (Ramírez, p. 30).

Justicia de género y justicia especial indígena

Tratándose de las mujeres indígenas, ¿la justicia de género tiene más posibilidades de realización en la jurisdicción ordinaria que en la jurisdicción especial indígena? ¿Prevalece el derecho de los pueblos indígenas a administrar su propia justicia sobre los derechos individuales de las mujeres indígenas?

La Ley 1257 establece que la autoridad competente para conocer de la violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas es la respectiva autoridad indígena (artículo 16).

Ha sostenido la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura, que solamente son del conocimiento de las autoridades indígenas los asuntos “que atañen exclusivamente a la respectiva comunidad, de tal forma que si una determinada conducta o actividad adelantada por miembros de una comunidad indígena excede de alguna manera el ámbito cultural propio, entran en juego intereses diversos exógenos a la propia comunidad que impiden el reconocimiento en un momento dado del fuero indígena” (Bueno Miranda, 2006, p. 153). Desde otra perspectiva, el Consejo Superior ha establecido “que toda aplicación de justicia que tenga lugar en el territorio nacional ha de guardar armonía con la Constitución Política, y que dentro de la propia Constitución hay valores y derechos que tienen primacía sobre otros allí mismo contemplados: es el caso de los derechos de las niñas y los niños de Colombia” (ibídem).

La voz de mujeres dirigentes indígenas en relación con la justicia de género se expresa así:

Frente al tema del acceso a la justicia ordinaria y tradicional frente a los casos de violencia, es importante entender la dificultad para su abordaje. ¿Cómo tenerlo respetando los derechos de la niña y teniendo en cuenta las autoridades tradicionales?³⁰ (Memoria..., 2010, p. 28).

Se ven casos de violación perpetrados por líderes, esposos, etc. Las mujeres no denunciarnos por miedo, no sabemos leer ni escribir y entre las mismas compañeras no nos contamos las cosas porque se forma un “chisme”. Es importante incrementar la

30. Tarcila Rivera Zea.

solidaridad entre las mujeres, puesto que no existe y esto ha perjudicado la organización social. Se requiere crear mecanismos de transparencia de la justicia interna, porque es muy común que las mismas autoridades que juzgan las denuncias por casos de violencia e imponen los castigos son los mismos que violentan; entonces las mujeres preferimos callar y no denunciar porque no se hace justicia³¹ (Memoria..., 2010, p. 23).

La justicia propia se ha fortalecido en cada resguardo y en algunos está coordinada por mujeres y hombres. El cabildo tiene que consultar cómo fue el maltrato y por medio de la resolución 005 se le da cepo al violentador. El consejero de justicia hace una asamblea general y se ve qué castigo se da. Existen castigos y condenas que varían hasta los cinco años. Como mujeres vivimos la justicia propia. En este momento las compañeras se cobijan en la justicia y a los hombres les da miedo porque la justicia es dura frente al maltrato³² (Memoria..., 2010, p. 25).

De otra parte, concluye la CGR, en desarrollo del Plan General de Auditoría 2007 y 2008 en el sector justicia –luego de haber verificado a) el hacinamiento en las cárceles de mujeres, b) la persistencia de infraestructura pensada en función de pabellones femeninos en cárceles para hombres, “desconociendo con ello, que las condiciones y necesidades propias de las mujeres son diferentes a las de los hombres” y c) la situación que padece el alto porcentaje de mujeres sindicadas privadas de la libertad–, que:

El Estado colombiano ha incumplido su obligación de proteger la vida, integridad física, dignidad y seguridad jurídica de las mujeres privadas de libertad, así como el deber de promover y facilitar su reinserción social, consagradas en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país.

De la misma manera, ha incumplido con las obligaciones establecidas por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (Cedaw), al no contemplar una perspectiva de género en la política penitenciaria y carcelaria que proteja de manera especial a las mujeres privadas de la libertad contra la discriminación, los abusos y los tratos crueles e inhumanos que puedan cometer las autoridades penitenciaria, los jueces y los particulares (CGR, 2010, p. 62).

31. Blanca Brisa Otagrú, indígena emberá chamí, perteneciente a la parcialidad indígena La Trina, municipio de Supía, Caldas. Fue gobernadora de la comunidad La Trina, así como coordinadora del área de mujeres del Consejo Regional Indígena de Caldas (Cridec). Actualmente es concejala del municipio de Supía por la Unidad Indígena Popular.

32. Norflia Caizales, indígena embera chamí, municipio de Mistrató, Risaralda, es lideresa en procesos comunitarios de Mistrató organizando la participación de las mujeres. Ha sido presidenta de consejos veredales y presidenta central de las comunidades indígenas emberá chamí en Mistrató. Actualmente se desempeña como consejera de mujeres del Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR), con cobertura en siete municipios.

En conclusión, el Estado colombiano no ha cumplido con sus compromisos para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual. Las cifras irrisorias de acusaciones y de fallos así lo muestran. La impunidad en materia de violencia sexual es de carácter estructural, como ha sido señalado por entidades de derechos humanos. Ante este panorama, se vislumbra una posibilidad de justicia a partir de la designación de la nueva Fiscal General de la Nación. La pregunta por la justicia para las mujeres indígenas sigue abierta.

II. AUTONOMÍA

1. Familias

1.1 RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A COLOMBIA

Observaciones finales, Comité DESC, mayo de 2010

“(18) El Comité alienta al Estado parte a que haga efectiva la legislación sobre la edad mínima de 18 años para contraer matrimonio, aplicable a niños y niñas, de conformidad con las normas internacionales”.

1.2 LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Varias son las normas constitucionales que regulan la familia en Colombia: el Estado ampara la familia como institución básica o núcleo fundamental de la sociedad (artículos 5 y 42); el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia (artículo 42); se consagra el derecho de las personas a la intimidad familiar (artículo 15) y a la libertad, que incluye no ser molestado en la familia (art 28); inviolabilidad de la honra, la dignidad y la intimidad de la familia (artículo 42); la familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla (artículo 42); las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes (artículo 42); la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos (artículo 42); durante el embarazo y después del parto, la mujer gozará de especial asistencia y protección del Estado y recibirá de este subsidio alimentario si estuviere desempleada o desamparada (artículo 43); los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes (artículo 42); el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia (artículo 43); la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (artículo 44); el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria y el Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia (artículo 46); cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley (artículo 42); los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio (artículo 42).

Las mujeres cabezas de familia

Las principales leyes que regulan la protección a la mujer cabeza de familia son la Ley 82 de 1993³³ y la Ley 1232 de 2008 que modifica la anterior. Esta última consagra en su artículo 2:

La Jefatura Femenina de Hogar, es una categoría social de los hogares, derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social, que es objeto de políticas públicas en las que participan instituciones estatales, privadas y sectores de la sociedad civil.

En concordancia con lo anterior, es Mujer Cabeza de Familia, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.

La ley prevé una serie de apoyos especiales para las mujeres cabezas de familia en empleo, vivienda, educación para los hijos, salud, desarrollo empresarial y flexibilización de créditos, con preferencia para las mujeres desplazadas. Se establece como falta disciplinaria para los funcionarios incumplir o entrabar la observancia de esa ley. También se prevé que el Gobierno nacional tendrá seis meses para reglamentarla. Ha transcurrido un año y medio desde su expedición y no se conoce el acto de reglamentación.

La Corte Constitucional ha desarrollado una frondosa línea de jurisprudencia con respecto a la protección especial que tienen las madres cabezas de familia, parte de la cual alimentó el contenido de la Ley 1232 de 2008. El más reciente fallo, la sentencia T-162 de 2010, citando la C-184 de 2003, señala:

3.2.2. Como se indicó, uno de los roles que culturalmente se impuso a la mujer fue el de ‘encargada del hogar’ como una consecuencia del ser ‘madre’, de tal suerte que era educada y formada para desempeñar las tareas del hogar, encargarse de los hijos y velar por aquellas personas dependientes, como los ancianos. Sin desconocer la importancia que juega toda mujer, al igual que todo hombre, dentro de su hogar, el constituyente de 1991 quiso equilibrar las cargas al interior de la familia, tanto en las relaciones de

33. Conocida como Ley Mujer Cabeza de Familia.

poder intrafamiliar, como en cuanto a los deberes y las obligaciones de las que cada uno es titular.

Suponer que el hecho de la 'maternidad' implica que la mujer debe desempeñar ciertas funciones en la familia, ha llevado, por ejemplo, a que tengan que soportar dobles jornadas laborales: una durante el día como cualquier otro trabajador y otra en la noche y en sus ratos libres, desempeñando las labores propias de la vida doméstica. Esta imagen cultural respecto a cuál es el papel que debe desempeñar la mujer dentro de la familia y a cuál 'no' es el papel del hombre respecto de los hijos, sumada al incremento de separaciones, así como al número creciente de familias sin padre por cuenta del conflicto armado y la violencia generalizada, trajo como consecuencia que una cantidad considerable de grupos familiares tuvieran una mujer como cabeza del mismo.

[...]

El apoyo especial a la mujer cabeza de familia es un mandato constitucional dirigido a todas las autoridades públicas. Con él se buscó (i) promover la igualdad real y efectiva entre ambos sexos; (ii) reconocer la pesada carga que recae sobre una mujer cabeza de familia y crear un deber estatal de apoyo en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal, para compensar, aliviar y hacer menos gravosa la carga de sostener su familia; y (iii) brindar, de esta manera, una protección a la familia como núcleo básico de la sociedad.

La tasa de jefatura de familia femenina en municipios con población afrodescendiente es mayor que en los demás: en la zona urbana es del 36,4% para los primeros y 32,7% para los segundos, y en la zona rural 22,4% y 19,5%, respectivamente (Recomendaciones de la Comisión Intersectorial, 2009).

Ley de economía del cuidado

La más reciente norma, que se constituye en un avance importante para los derechos de las mujeres, es la Ley 1413 de noviembre de 2010, que regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales. Esta ley tiene por objeto:

...incluir la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. Economía del Cuidado hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado.

La ley considera como actividades de trabajo de hogar y de cuidado no remunerado, entre otras, las siguientes: organización, distribución y supervisión de tareas domésticas; preparación de alimentos; limpieza y mantenimiento de vivienda y enseres; limpieza y mantenimiento del vestido; cuidado, formación e instrucción de los niños (traslado al colegio y ayuda al desarrollo de tareas escolares); el cuidado de ancianos y enfermos; realizar las compras, pagos o trámites relacionados con el hogar; reparaciones en el hogar; servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amigos y vecinos.

El instrumento para obtener la información sobre trabajo de hogar no remunerado es la encuesta de uso del tiempo, que diseñará y aplicará el Departamento Nacional de Estadística (DANE); la Comisión Multisectorial definirá la forma de inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales.

La institucionalidad encargada

La institucionalidad gubernamental encargada de la protección de la familia es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad adscrita al MPS, que coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y tiene por objetivo fortalecer la familia y proteger al menor de edad.

Programas sociales de lucha contra la pobreza

El programa “Familias en acción” de la Presidencia de la República entrega subsidios de nutrición o educación a niños y niñas que pertenezcan a las familias más pobres, a aquellas en condición de desplazamiento y a las indígenas. Se entrega un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, con la garantía de la asistencia escolar de las y los menores, y en salud, con la asistencia de niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas. A diciembre de 2009, de un total de 2'555.491 madres titulares beneficiadas con subsidios, 2'304.657 son mujeres, lo que equivale al 90% de la población beneficiaria (XI Conferencia Regional sobre las Mujeres de América Latina y el Caribe, 2010).

“Familias en acción” ha sido objeto de críticas porque este tipo de programas corresponden a acciones que:

...no permiten la democratización de la familia, re-naturalizan su rol social y exacerban la cultura patriarcal. Es el caso de Familias en Acción, programa que hace a las mujeres responsables de lo que sucede al interior de las familias como “Cuidadora Esencial” de la misma y no permite avanzar sobre los derechos de las mujeres reconocidos ampliamente en los tratados internacionales. Este programa refuerza los imaginarios sociales en torno al concepto tradicional de familia, creando en ellas y sus familias condiciones

de dependencia permanente. Aparentemente facilita la asistencia de hijos e hijas para su escolarización y alimentación, pero en la medida en que no se combina con políticas de productividad y generación de empleo, se convierten en políticas transitorias, sin el impacto que se busca dentro de los criterios de desarrollo humano sostenible. (Red Nacional de Mujeres, 2008).

Licencia de paternidad

Está consagrada en el Código Sustantivo del Trabajo la licencia de paternidad por nacimiento de un hijo o una hija. Se demandó parcialmente la inconstitucionalidad de la norma que establecía el derecho del esposo o compañero permanente a cuatro días de licencia remunerada cuando solamente el padre cotizaba al Sistema General de Seguridad Social en Salud y de ocho días si los dos, padre y madre, aportaban la cotización. Con sentencia C-174/09, la Corte declaró inconstitucional la norma por establecer una discriminación desproporcionada, ya que se otorga un estatus privilegiado a quienes cuentan con la ventaja económica de cotizar doblemente al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se genera una situación discriminatoria con respecto al derecho fundamental de los niños y las niñas al cuidado y al amor.

Jurisprudencia a destacar

Otra jurisprudencia a resaltar es la de la sentencia C-008 de 2010 en la que la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “o cuando la mujer, aunque impúber, haya concebido”, contenida en el artículo 143 del Código Civil, que establecía:

Nulidad por matrimonio de impúber. La nulidad a que se contrae el número 2º del mismo artículo 140, puede ser intentada por el padre o tutor [curador] del menor o menores; o por estos con asistencia de un curador para la litis; mas si se intenta cuando hayan pasado tres meses después de haber llegado los menores a la pubertad, o cuando la mujer, aunque sea impúber, haya concebido, no habrá lugar a la nulidad del matrimonio.

Según la Corte:

Es evidente que el hecho de la gravidez, si bien es una manifestación de la madurez biológica de la niña, no trae consigo de forma automática la madurez psicológica de los contrayentes menores de catorce años, de forma que esta pareja está en la misma condición de los cónyuges menores de esa edad que no han concebido y que por lo mismo, sí se les puede solicitar la nulidad del matrimonio. Para la Corte, la exclusión establecida en la norma demandada, constituye un trato discriminatorio prohibido por el artículo 13 de la Constitución, de los contrayentes menores de edad que han concebido, toda vez que el matrimonio no es el único mecanismo del ordenamiento

jurídico para proteger al hijo concebido, quien goza de una amplia gama de instrumentos de protección.

Reconocimiento de parejas del mismo sexo

Con sentencia C-075 de 2007, la Corte Constitucional reconoció las parejas del mismo sexo y las asimiló a las figuras de unión marital de hecho y de compañeros permanentes. La Corte falló en este sentido al revisar dos demandas de inconstitucionalidad sobre derechos patrimoniales contenidos en la Ley 54 de 1990 y sobre afiliación a salud del compañero del mismo sexo en el régimen contributivo contenido en la Ley 100 de 1993. La importancia de esta sentencia radica en que las parejas homosexuales cuentan con reconocimiento por parte del Estado y que por primera vez en el país existe igualdad entre las parejas del mismo sexo y las heterosexuales en cuanto a derechos patrimoniales. Para ejercer este derecho las parejas (homosexuales o heterosexuales) deben cumplir con algunos requisitos tales como “la comunidad de vida permanente y singular, mantenida por un periodo de al menos dos años”.

Por su parte, la sentencia C-029 reconoció a las parejas del mismo sexo derechos y deberes en diversos ámbitos civiles, políticos, penales, económicos y sociales: patrimonio de familia inembargable y afectación de vivienda familiar; obligación de alimentos mutuos; acceso a la nacionalidad colombiana en el caso de parejas conformadas por un extranjero y un nacional; derecho de residencia; no incriminación al compañero permanente en comisión de delito; derecho para los compañeros permanentes víctimas de crímenes atroces, en el marco de la ley de justicia y paz; aplicación del régimen especial de la fuerza pública; acceso a subsidio familiar de vivienda y a subsidio para propiedad rural; indemnización por accidente de tránsito del compañero o compañera permanente y aplicación del régimen de inhabilidades en funcionarios y funcionarias públicas.

Sigue pendiente el debate sobre la constitucionalidad de la definición legal de matrimonio y la expresión “libre de un hombre y una mujer” contenida en la Ley 294 de 1996. En fallo del 11 de noviembre de 2010, la Corte se declaró impedida para decidir de fondo, argumentando que la demanda no cumplía con los requisitos exigidos por la ley y precisados por la jurisprudencia en relación con el concepto de violación de la Constitución Política. Dados los resultados del fallo, nuevamente la demanda fue interpuesta por Colombia Diversa.

La Constitución del 91 y los desarrollos normativos posteriores ofrecen un marco jurídico en la concepción de las familias, que formalmente puede calificarse de avanzado por las posibilidades que ofrece para la formación de sujetos individuales y autónomos en el interior de la familia. Parecería que las mujeres no están solas para asumir las cargas que tradicionalmente la sociedad les ha impuesto en las tareas de reproducción y de cuidado, si nos atenemos al conjunto de normas existentes y a la protección de las cabezas de familia en

condiciones de pobreza. Un avance muy importante en el reconocimiento de la economía del cuidado es su contabilización y su inclusión en las cuentas nacionales. La implementación de la ley es un desafío, al igual que lo es el reconocimiento del matrimonio entre parejas del mismo sexo.

No se encontraron políticas o acciones estatales orientadas a desestimular los matrimonios de menores de 18 años. Preocupa en particular esta ausencia de políticas para las comunidades indígenas, en las cuales las niñas y los niños lo hacen a muy temprana edad (Memoria..., 2010).

2. Sexualidades y reproducción

2.1 RECOMENDACIONES INTERNACIONALES AL ESTADO COLOMBIANO

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(23) El Comité alienta al Estado Parte a proseguir sus esfuerzos para aumentar el acceso de la mujer a los servicios médicos, en particular los de atención de la salud sexual y reproductiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención y la recomendación general 24 del Comité sobre la mujer y la salud. Pide al Estado Parte que refuerce las medidas dirigidas a prevenir los embarazos no deseados, entre otras cosas, aumentando los conocimientos y la información acerca de diferentes métodos anticonceptivos y servicios de planificación familiar que existen para las mujeres y las niñas, así como el acceso a ellos, y adopte medidas para evitar que las mujeres recurran a procedimientos médicos de riesgo, como el aborto ilegal, debido a la falta de servicios adecuados de planificación familiar y anticoncepción o a su inaccesibilidad”.

“El Comité recomienda que el Estado Parte preste atención prioritaria a la situación de las adolescentes y las mujeres rurales e indígenas, incluidas las de ascendencia africana, y proporcione educación sexual apropiada, con atención particular a la prevención de los embarazos y las enfermedades de transmisión sexual, incluso como parte del programa regular de estudios. Insta al Estado Parte a que garantice que las mujeres que deseen interrumpir un embarazo de forma legal puedan acceder a ese tipo de servicios, entre otras cosas, aclarando las responsabilidades del personal de salud pública. Recomienda que el Estado Parte adopte medidas para garantizar que el marco normativo y las directrices vigentes que rigen el acceso a servicios de calidad para la interrupción del embarazo de forma legal y para el tratamiento

de las complicaciones derivadas de los abortos ilícitos y practicados en condiciones de riesgo se apliquen en la práctica, y que los profesionales médicos y sanitarios reciban suficiente capacitación e información sobre sus obligaciones, a fin de reducir las tasas de mortalidad materna”.

Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos a Colombia, en virtud del artículo 40 del Pacto, 2010

“El Estado debe asegurar que proveedores de salud y profesionales médicos actúen en conformidad con la sentencia de la Corte y no se nieguen a proporcionar abortos legales. Asimismo el Estado parte debe tomar medidas para ayudar a las mujeres a evitar embarazos no deseados, para que no tengan que recurrir a abortos ilegales o inseguros que puedan poner en riesgo su vida. El Estado parte debe facilitar el acceso a información pública sobre cómo acceder a un aborto legal”.

2.2 CAPACIDADES DEL ESTADO

La normativa

La Constitución Política de 1991 establece un conjunto de derechos que aseguran la libertad de las mujeres para decidir sobre su cuerpo, su sexualidad y reproducción. Se establecen la protección y la asistencia especial del Estado a la mujer embarazada, incluido un subsidio alimentario si estuviere desempleada o desamparada, y también en el estatuto legal del trabajo.

Varios son los instrumentos legales y reglamentarios vigentes en Colombia, que regulan la libertad sexual y reproductiva de las mujeres, adicionales a las disposiciones penales de protección que agravan la pena cuando los delitos involucran a las mujeres embarazadas –desaparición forzada, secuestro extorsivo, tortura y desplazamiento forzado–. Entre ellos están:

Ley 100 de 1993, que crea el Sistema Seguridad Social Integral; Resolución 5261 de 1994 que excluye del Plan Obligatorio de Salud (en adelante POS) el tratamiento de fertilización in vitro; Ley 115 de 1994, que establece la educación sexual como un objetivo del sistema educativo; Ley 972 de 2005 y Decreto 1543 de 1997, relacionados con el manejo de las enfermedades de transmisión sexual (ETS); Resolución 266285 de 2000 del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), que concede el registro sanitario del producto Postinol 2 y autoriza su importación y venta³⁴; Decreto 4444 de 2006, que reglamenta el servicio de interrupción voluntaria del embarazo (IVE); Resolución 4905 de

34. La Resolución fue ratificada en su legalidad por el Consejo de Estado mediante sentencia del 5 de junio de 2008 que determinó como probado el carácter anticonceptivo y no abortivo del Postinol.

2006 del MPS, que establece las normas técnicas obligatorias para la práctica de la IVE, incluido el caso de menores de 14 años; Circular 0031 de 2007 del MPS, orientada a garantizar en las entidades territoriales los servicios de IVE; Acuerdo 350 de 2006 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que incluye en el POS de los distintos regímenes³⁵ el procedimiento de “evacuación por aspiración del útero para terminación del embarazo” como alternativa al legrado o curetaje ya incluido en el POS; Decreto 3039, que define el Plan Nacional de Salud Pública, y Resolución 769 de 2008 del Consejo Nacional de Seguridad Social, que incluye en el POS los métodos anticonceptivos de implante hormonal subdérmico, métodos hormonales en microdosis orales e inyectables y el preservativo masculino, y la anticoncepción de emergencia restringida únicamente para casos de violencia sexual contra la mujer y en relación sexual sin protección en población adolescente vulnerable. Además, ordenó el suministro de preservativos restringiéndolos a enfermos de ITS, VIH-sida y hepatitis B y C.

La más reciente norma expedida es la Ley 1412 del 19 octubre de 2010, que autoriza gratuitamente y promueve la vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio, “como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsable”.

Políticas y acciones reportadas

Sobre políticas y acciones desarrolladas por el Estado, el informe de rendición de cuentas 2002-2010 del Ministerio de la Protección Social (MPS, 2010) informa que: a) en 2007 se actualizaron las normas técnicas y guías de atención para la detección precoz de alteraciones en el embarazo y las guías para el manejo de las enfermedades hemorrágicas e hipertensivas del embarazo; b) en 2008 se diseñaron las guías de manejo de emergencias obstétricas y la implementación de un programa piloto en cinco departamentos para desarrollar “la estrategia de vigilancia de la morbilidad materna extrema, con los criterios definidos por la Federación Latinoamericana de Ginecología y Obstetricia (Flasog) para el manejo oportuno y adecuado de las emergencias obstétricas a nivel local” (MPS, 2010, p. 36). No se encontraron informes de avance del programa piloto; c) a finales de 2009 se definieron los lineamientos estratégicos para la reducción de la mortalidad materna, “para mejorar el acceso; garantizar la atención materna por recurso humano calificado; asegurar la disponibilidad de insumos y servicios adecuados para la atención obstétrica de emergencia; actualizar la reglamentación para la vigilancia de la morbilidad y mortalidad materna; fortalecer las estadísticas vitales; diseñar e implantar un sistema de fortalecimiento de la gestión para el seguimiento y evaluación al cumplimiento de normas de atención y fortalecer la participación social” (p. 37) y d) en 2009, a través de un convenio con la OIM, se realizó un programa de capacitación a equipos

35. Contributivo y subsidiado.

profesionales en atención integral en SSR, con énfasis en violencia sexual, que incluyó la provisión de servicios de IVE de cobertura nacional y la provisión de kits de SSR y de kits para profilaxis postexposición a doscientas IPS públicas y capacitación de cien IPS en consejería y aplicación de métodos de anticoncepción.

Jurisprudencia

La reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre derechos sexuales y reproductivos ha estado referida a fertilidad asistida, definición de reglas para la atención de la IVE y reconocimiento de la diversidad sexual.

Sobre tratamientos de fertilidad asistida (los otros dos aspectos son tratados en los acápite correspondientes), si bien “el derecho a la maternidad no genera, en principio, una obligación estatal en materia de maternidad asistida”, la alta Corte ha señalado tres casos en los cuales procede la protección: a) cuando, iniciado el tratamiento de fertilidad, es suspendido sin que medien razones científicas que justifiquen dicho proceder, b) cuando se requiere la práctica de exámenes diagnósticos para precisar una condición de salud de una mujer asociada a la infertilidad (en estos casos se ha ordenado la práctica del examen diagnóstico, no el tratamiento de fertilidad) y c) cuando la infertilidad es un síntoma o una consecuencia de otra enfermedad que afecta la salud, la vida o la integridad física de la mujer (sentencias T-550 de 2010, T-870 de 2008 y T-752 de 2007).

Esfuerzos de la sociedad civil

Varios son los esfuerzos que desde la sociedad civil se han llevado a cabo para la promoción y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, algunos de ellos referenciados directamente a lo largo de este capítulo. Se destaca el trabajo persistente de la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, integrada por organizaciones de mujeres y por personas a título individual³⁶ que monitorean que las entidades prestadoras de servicios de salud cumplan con la reglamentación del Gobierno para la práctica de abortos legales, seguros, oportunos y de calidad y brindan asesoría a las mujeres a quienes se les niega el derecho al aborto legal, para que por la vía legal y administrativa hagan valer sus derechos. Dado su trabajo, la Corte Constitucional le solicitó a la Mesa, en el marco del proceso en el que se profirió la sentencia

36. La integran: Fundación Oriéntame, Red Nacional de Mujeres, Corporación Humanas, Sisma Mujer, Geo Jurisgenetistas, Ana Cristina González, Católicas por el Derecho a Decidir, Florance Thomas, Grupo por los Derechos Sexuales y Reproductivos.

T-388 de 2009, que remitiera información sobre el cumplimiento de la sentencia C-355 de 2006 referida.

También es destacable el trabajo de Mónica Roa, directora de programas de Women's Link WordWide, por su condición de demandante del artículo del Código Penal que criminalizaba el aborto de manera absoluta y que dio origen a la sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional.

Situación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres colombianas

La tasa total de fecundidad pasó de 2,4 hijos por mujer de 15 a 49 años en 2005 a 2,1 en 2010. En ese periodo (2005-2010), en la zona urbana la tasa bajó de 2,1 a 2,0 hijos por mujer, pero en la zona rural el descenso fue más notable, de 3,4 a 2,8 (ENDS, 2010).

El uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa se incrementó en las mujeres casadas o unidas del 68,2% al 72,9%. Para las mujeres no unidas y sexualmente activas, la tasa aumentó del 68,5% al 75,1%. Entre las mujeres de 15 y 19 años de edad que están casadas o unidas, el porcentaje aumentó del 47,1% al 55,1%; entre las del mismo grupo de edad que no están casadas o unidas pero tienen vida sexual activa, el uso de métodos se incrementó del 66,1% al 70,5% (ENDS, 2010).

Mortalidad materna

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (2010), Colombia es el cuarto país de Suramérica con mayor índice de mortalidad materna, después de Bolivia, Perú y Ecuador. Para el año 2006, el 22,4% de las muertes corresponden a otras enfermedades maternas que complican el embarazo, parto o puerperio; el 13,1% a hipertensión gestacional (inducida por el embarazo); el 10,8% a eclampsia; el 10,6% a hemorragia posparto y el 4,8% a embarazo terminado en aborto (DNP, citando a DANE, 2010).

No hay evolución de la tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos) después de 2004, año en el que el Gobierno afirma haber llevado a cabo un plan de choque para disminuirla: 84,4 (2002), 77,8 (2003), 78,8 (2004), 73,1 (2005), 75,0 (2006), 75,6 (2007) (MPS, 2010, con base en estadísticas vitales DANE). Departamentos con mayoría de población afro e indígena presentaron en 2006 las más altas tasas de mortalidad materna en el país: 558 para Guainía; 349 para Vaupés; 240 para Guaviare; 227 para Chocó y 175 para Vichada.

El Ministerio de la Protección Social ha afirmado que:

...el país requerirá mayores esfuerzos para acercarse a la meta nacional y reducir las diferencias que aún existen a nivel departamental; se hace necesario que los buenos resultados en el acceso a servicios se traduzcan en una mejora del indicador, en el cual también inciden otros condicionantes relacionados con inequidades de orden social y de género, tales como la distribución de la riqueza, el nivel educativo, la organización social y política, la organización de los servicios de salud y su distribución geográfica.

El informe de seguimiento 2008 a las metas del milenio señala que en poblaciones alejadas del área urbana, en general, y en las comunidades indígenas existen dificultades para la medición del número de muertes maternas por la falta de identificación del caso y la ausencia en la notificación. También hay problemas por la “ausencia de sistemas eficaces de información, y en ocasiones no es factible identificar y clasificar la muerte de una mujer en edad fértil como muerte materna por inadecuado diligenciamiento del formulario del sistema de Estadísticas Vitales” (PNUD, 2010, p. 110).

Vale la pena resaltar que esfuerzos institucionales comprometidos con los derechos de las mujeres dan resultados sustanciales. Es el caso de Cartagena de Indias, que en el marco de la política pública “Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos”, disminuyó a 25,2 la tasa de mortalidad materna en 2009, casi la mitad de la de las grandes ciudades del país como Barranquilla, 42,7; Bucaramanga, 42,5; Bogotá, 48,4, y Medellín, 37,8. Así lo informa la Red Ciudades Cómo Vamos (2010, p. 28):

En Cartagena, el descenso en la tasa de mortalidad se explica por parte del Departamento Administrativo Distrital de Salud, en el traslado de los equipos de ginecología y obstetricia a las comunidades, capacitación del personal de atención en primer nivel en la norma técnica de detección temprana de alteraciones en el embarazo y la captación del 70% de las mujeres embarazadas en el programa de control prenatal durante el primer trimestre de embarazo.

Embarazo adolescente

En el ya citado informe de rendición de cuentas del ministro de la Protección Social, se afirma que las medidas tomadas en desarrollo de la política de salud sexual y reproductiva no han logrado su meta, dado que hubo un aumento del 10% entre 2000 y 2005 del embarazo en adolescente. La mayor proporción se presenta en mujeres sin educación (52%) y con educación básica primaria (42,3%). Para 2010, la proporción aumentó en dos puntos para las mujeres sin educación (54%) y se mantuvo para las mujeres con básica primaria (42%) (ENDS, 2010). A lo anterior, se suma el hecho de que el 42% de los embarazos fueron deseados; ante esta situación, es de esperar que la tendencia creciente se mantenga y no se alcance la meta establecida para el año 2015 (MPS, 2010). El aumento del embarazo de adolescentes

es mayor también en el área rural, en las regiones costeras, en las poblaciones de frontera, en los departamentos del oriente del país y, más recientemente, en las grandes capitales (Bogotá, Medellín y Cali). Asimismo, se registran altos niveles de embarazo adolescente entre la población desplazada, las jóvenes indígenas y la población de bajo nivel socioeconómico (Fondo de Población, 2010).

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2010, las proporciones de las mujeres adolescentes que ya son madres disminuyeron en relación con la ENDS de 2005, en Bogotá y en la región central, en tanto aumentaron en otras regiones, sobre todo en la Orinoquia y la Amazonia. De igual manera, indica que los departamentos en los que más se observa disminución de adolescentes embarazadas con relación a 2005 son San Andrés y Providencia y Chocó y Caquetá y que la mayor proporción de adolescentes en embarazo de su primer hijo está en la región Caribe, Bogotá, la Orinoquia y la Amazonia (ENDS, 2010).

La proporción de mujeres embarazadas de su primer hijo, entre las que tienen primaria, disminuyó del 7 al 5% y entre las mujeres con educación superior aumentó del 1,6 al 3%. Una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años ha estado alguna vez embarazada, 16% ya son madres y 4% está esperando su primer hijo. Tales porcentajes se mantienen con respecto a la encuesta de 2000, 15 y 4% (ENDS, 2010).

Interrupción voluntaria del embarazo

En las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos al examen de los informes presentados por Colombia en virtud del artículo 40 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en junio de 2010, se lee:

(19) ...a pesar del Decreto 4444 de 2006 del Ministerio de Salud, proveedores de servicios de salud se niegan a proporcionar abortos legales ya que el Procurador General de la Nación no apoya la aplicación de la sentencia de la Corte Constitucional en esta materia. Asimismo, al Comité le preocupa que la insuficiente educación sexual en el currículum escolar, y de información pública sobre cómo acceder a un aborto legal, sigue causando la pérdida de la vida para mujeres que han recurrido a abortos inseguros (artículos 3, 6 y 26).

Organizaciones de mujeres y de derechos humanos han puesto en evidencia los problemas de acceso a los servicios de justicia y de salud por parte de las mujeres:

Según el Ministerio de la Protección Social, desde el 10 de mayo de 2006, fecha en la que se despenalizó parcialmente el aborto, a diciembre de 2009, se han realizado 649 procedimientos, de los cuales el 61% corresponde a malformaciones del feto; 19% por peligro para la vida y la salud de la mujer; y el 19% restante por violación. De los

anteriores, la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres ha acompañado 123 casos en los cuales la totalidad de las mujeres ha encontrado barreras para el ejercicio de su derecho, tales como el que se les brinde información errónea sobre los riesgos, el manejo del dolor y los efectos del procedimiento por parte del personal de salud (Mesa por la Vida, 2010, p. 143).

Otras barreras que se presentan para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en materia de interrupción voluntaria del embarazo están relacionadas con el desconocimiento de los pronunciamientos de la Corte de parte de jueces, personal de salud y población en general, así como a los juicios morales y religiosos y los prejuicios y discriminaciones de género, que llevan a la estigmatización y discriminación de las mujeres que solicitan el servicio, y la trasmisión de información errónea por parte del personal médico y de enfermería y de los funcionarios estatales en los juzgados y estaciones de Policía, entre otros, para disuadir a la peticionaria de la terminación voluntaria del embarazo (Mesa por la Vida, 2010).

La Comisión Colombiana de Juristas puso de presente que otro de los mayores obstáculos se halla en:

...la falta de entrenamiento médico para el proceso de habilitación del servicio en todos los niveles de atención y en todas las técnicas indicadas en la norma, debiendo las mujeres acudir a atención de alta complejidad, lo que eleva los costos de la prestación del servicio y dilata el trámite para la solicitud y prestación de la atención médica. Aún se imponen obstáculos de todo tipo que dilatan o niegan la autorización y la realización del procedimiento de manera oportuna; en primer lugar existen razones de tipo legal entre las que se incluyen todo clase de barreras administrativas, requerimientos adicionales no contemplados por la ley, la injerencia arbitraria de la opinión médica sobre la calificación de la causal y el desconocimiento de las normas y la reglamentación; en segundo lugar se encuentran razones del orden institucional como la aplicación ilegal de la objeción de conciencia por parte de personas jurídicas, los protocolos internos de las instituciones y acciones de discriminación y estigmatización contra las mujeres; y en tercer lugar se hallan motivos de tipo personal, como la objeción de conciencia sin cumplimiento de los requisitos establecidos y las injerencias arbitrarias de carácter moral o religioso para que las mujeres desistan de la solicitud del procedimiento (CCJ, 2010, p. 57).

El mismo MPS señaló:

...el desconocimiento por parte de la población de cuáles son sus derechos y deberes en materia de SSR; el desconocimiento o la negativa a aplicarla, algunos por ignorancia

o prejuicio, otros por motivos de conciencia; la falta de entrenamiento del personal de salud para abordar la SSR con una perspectiva integral y de derechos y específicamente para orientar y aplicar los métodos modernos de anticoncepción y de IVE, entre otros, constituyen las principales barreras de acceso (MPS, 2010, p. 41).

En respuesta a estos problemas, la Corte Constitucional prohibió a las empresas prestadoras de salud imponer, para la IVE, barreras injustificadas y obstáculos de orden formal para las mujeres con discapacidades –limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales que le imposibilitan la manifestación libre y directa del consentimiento–, cuando ha sido víctima de acceso carnal violento, no consentido o abusivo, y estableció que en esa eventualidad la solicitud de interrupción del embarazo puede efectuarla cualquiera de los padres de la mujer que se halle en esta situación u otra persona que actúe en su nombre sin requisitos formales adicionales al denuncia penal por acceso carnal violento o no consentido o abusivo (T-988/07, T-209/08 y T-946/08). En esta última sentencia, se condenó en abstracto a una empresa de salud (Cosmitet Ltda.), y solidariamente al profesional de la salud que atendió el caso, a pagar los perjuicios causados a la solicitante por la violación de sus derechos fundamentales. Con Auto 310 de 2010, la Corte Constitucional, como respuesta a la solicitud del Procurador General de la Nación de anulación de la sentencia T-946 de 2008, resuelve denegar la solicitud de nulidad argumentando que la Corte no ha incurrido en extralimitación de funciones y que la sentencia en cuestión resolvió una situación de vulneración reiterada y extendida de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en Colombia.

La sentencia T-388 de 2009, expedida en respuesta a la acción de tutela interpuesta por la empresa Saludcoop EPS, establece que frente al aborto inducido en los casos avalados por la sentencia C-355 de 2006, el deber de las autoridades públicas y de los particulares que actúan en esa calidad, como las empresas promotoras de salud, “consiste en remover los obstáculos que impidan a la mujer gestante acceder a los servicios de salud en condiciones de calidad y seguridad, de modo que se protejan en debida forma sus derechos sexuales y reproductivos”. También se definen reglas para apelar a la objeción de conciencia en los casos de IVE, al establecer límites y señalar que solo puede objetar conciencia el personal que realiza la intervención médica para interrumpir el embarazo, e indicar que los requisitos y procedimientos deben constar por escrito para garantizar seriedad y rigurosidad en el ejercicio de la objeción, que la objeción de conciencia es un derecho individual y no colectivo, razón por la cual resulta improcedente la objeción institucional al aborto, y que las autoridades judiciales no pueden alegar objeción de conciencia para no autorizar solicitudes de IVE cuando la mujer gestante se encuentra en los supuestos de la sentencia C-355 de 2006.

Finalmente, la Corte ordenó a los ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo:

...que de manera pronta, constante e insistente diseñen y pongan en movimiento campañas masivas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos que contribuyan a asegurar a las mujeres en todo el territorio nacional el libre y efectivo ejercicio de estos derechos y, en tal sentido, el conocimiento de lo dispuesto en la sentencia C-355 de 2006 así como lo desarrollado en la presente providencia y URGIR a estas mismas entidades para que hagan el debido seguimiento de tales campañas con el objetivo de poder constatar su nivel de impacto y eficacia. Que las campañas se enfoquen a transmitir información completa sobre la materia en términos sencillos, claros y suficientemente ilustrativos.

Como ya se ha mencionado, resultan preocupantes las declaraciones y las acciones del Procurador General de la Nación que amenazan con minar los avances en derechos sexuales y reproductivos por su abierto rechazo a la práctica del aborto y por los intentos de que se declaren nulas sentencias de tutela (T-388 de 2006 y T-946 de 2008) que amparan el derecho de las mujeres a la IVE. Hechos como estos hacen parte de expresiones de corrientes de derecha y de la Iglesia católica para obstaculizar el avance de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, como se mostró también con la cancelación del proyecto de construcción de la clínica de la mujer en Medellín, con aprobación de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. El proyecto estaba previsto en el plan de desarrollo de la Alcaldía y buscaba trabajar en la prevención de problemas de salud femeninos, teniendo en cuenta el aumento de cáncer de mama y de cuello uterino y las violencias contra ellas. El proyecto fue señalado como 'clínica del aborto' y rechazado por la jerarquía católica.

Libertad y diversidades sexuales

A partir de la nueva Constitución Política (2001) se ha venido dando en el país un proceso de reconocimiento jurídico de las diversidades sexuales e identidades de género, en el que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha cumplido un papel trascendental. Adicional a la sentencia de reconocimiento del derecho a la visita lésbica en las cárceles (2003), se mencionan los fallos más recientes: la C-075 de 2007, que ordenó que la unión marital de hecho y de compañeros permanentes deben ser interpretadas incluyendo a las parejas homosexuales, con el consecuente reconocimiento de los derechos patrimoniales a las parejas del mismo sexo y el derecho de afiliación a la seguridad social del compañero o la compañera del mismo sexo; la C-336 de 2008, que declara que las parejas del mismo sexo son beneficiarias de la pensión de sobrevivientes; la C-798 de 2008, relacionada con el deber y el derecho a alimentos entre compañeros del mismo sexo; y la C-029 de 2009, que modificó 42 artículos en diversas ramas del sistema jurídico colombiano para igualar los derechos y los deberes de las parejas del mismo sexo frente a aquellos de las parejas heterosexuales, en materia

civil, política, social, económica, migratoria y penal, tales como la seguridad social, la protección del patrimonio familiar, el amparo contra la violencia doméstica o la garantía de no ser obligado a incriminar penalmente al compañero o la compañera permanente, entre otros.

En materia de leyes y reglamentos, se tiene que: el Código Penal agrava la comisión del delito cuando esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación referidos, entre otros, a la orientación sexual de las víctimas; el Código de Policía de Bogotá consagra disposiciones que fomentan el respeto por la orientación sexual de las personas y campañas educativas para fomentar la tolerancia y el respeto hacia las personas LGBT; el Acuerdo 09 de 2006 del Concejo de Medellín adopta la política pública para la promoción y la protección de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, que incluye el respeto a la diversidad sexual; el Acuerdo 035 de 2007 de Metrovivienda, en Bogotá, establece que las parejas del mismo sexo pueden ser beneficiarias del subsidio distrital de vivienda; el Acuerdo 126 de 2009 del Concejo de Bogotá fija los lineamientos de la política pública para la garantía plena de los derechos de personas lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas (LGBT) y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital; y la directiva transitoria 058 de 2009 del director nacional de la Policía definió medidas y criterios para garantizar respeto y especial protección a la población LGBT y la directiva permanente 06 de 2010 ajustó la norma transitoria en algunos aspectos; estas directivas, en términos generales, obligan a incluir el tema de los derechos de las personas LGBT en la formación general de la Policía Nacional, crean protocolos de operación para regular la relación entre la Policía y la población LGBT, establecen la figura de oficial de enlace de la Policía que facilite la interlocución entre la población LGBT y la institución en todos los municipios del país, con determinación clara de funciones, y obligan a generar espacios de encuentro entre integrantes del movimiento LGBT y comandantes de la Policía Metropolitana en las diferentes localidades para estudiar medidas conjuntas de solución, crear un sistema de denuncias por parte de personas LGBT y hacer seguimiento periódico a las mismas.

Tanto la directiva transitoria como la permanente de la Policía Nacional fueron fruto del trabajo de incidencia de la organización civil Colombia Diversa, dirigida por la activista Marcela Sánchez, y de otros grupos organizados de hombres y mujeres que se resisten a aceptar modelos de heterosexualidad obligatoria.

No existe una política pública nacional que garantice los derechos de la población LGBT. En el nivel territorial, adicional a los lineamientos de la política pública en Bogotá, se destaca la campaña “Comunicación para la inclusión y el respeto por la diversidad”, que se llevó a cabo en el departamento del Cesar, impulsada por su gobernación y por Colombia Diversa para informar y sensibilizar a la comunidad sobre el reconocimiento de las personas LGBT y sus derechos.

Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas son objeto de una serie de violaciones a sus derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personales, la igualdad y la libertad de expresión, entre otros, como ha sido documentado y denunciado por Colombia Diversa, la organización de la sociedad civil más reconocida en el país que trabaja en defensa de la diversidad sexual y de género. El informe alterno presentado al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en mayo de 2010 manifiesta que:

- ❖ Las principales víctimas de violencia por prejuicios son travestis en ejercicio de la prostitución (17 asesinatos se reportaron en el informe de Colombia Diversa 2006-2007). En cuanto al abuso policial, las principales víctimas, además de las travestis, son los que hacen visible su orientación sexual o su identidad de género en el espacio público.
- ❖ La inexistencia de sistemas de información estatal que contemplen variables relacionadas con la orientación sexual e identidad de género de las víctimas de violaciones de derechos, junto con la baja denuncia, la falta de trámite de las denuncias presentadas y la situación particular de discriminación que sufren las mujeres lesbianas, afectan directamente su visibilidad y su capacidad de hacer valer sus derechos. Para el caso de las mujeres, las cifras sobre violaciones a derechos humanos son más bajas que las presentadas en casos de violencia contra hombres gay y transgeneristas.
- ❖ Hay incremento de las agresiones en contra de lesbianas. En 2008, la Personería de Medellín reportó el homicidio de por lo menos dos mujeres lesbianas; agresiones verbales en contra de lesbianas por expresiones de afecto en espacios públicos; amenazas de grupos de ultraderecha, como los “Cabeza Rapada” en Bogotá, y circulación de panfletos (en 2009) en varias ciudades del país contra personas LGBT; entre las amenazas se resaltan las hechas contra un grupo de lesbianas en el municipio de Chinú, Córdoba, por quienes se hacen llamar “Grupo de limpieza de Córdoba y Sucre”.
- ❖ Existe temor de las lesbianas a reconocer su orientación sexual ante los profesionales de la salud y el personal administrativo de las EPS, lo que hace que no reciban una atención médica acorde con sus necesidades.
- ❖ Lesbianas, bisexuales y travestis en las cárceles sufren violación de derechos. Se considera el lesbianismo como indisciplina, hay limitaciones a la visita íntima y a la de la pareja del mismo sexo en la cárcel, control de las relaciones afectivas y sexuales entre las internas, prohibición de uso de prendas del sexo diferente al biológico, tratos degradantes y humillantes, tales como negarles el acceso a

celdas u obligarlas a rapar su cabello. Particularmente, frente al derecho a las visitas íntimas, las personas LGBT enfrentan una serie de obstáculos que no viven las personas heterosexuales, relacionados con la periodicidad, la falta de claridad en los procedimientos para autorizaciones de visitas o control de visitas íntimas, restricciones ilegales y arbitrarias a la visita íntima o exigencias que no están previstas en la ley y que no son razonables, como, por ejemplo, se pide registro civil de matrimonio (condición imposible para la población LGBT en caso de visitas de parejas del mismo sexo) o declaración extra-juicio para la unión marital de hecho, exámenes de laboratorio, preservativos, entrevista, verificación del estado civil del visitante o estudio social.



Se destacan dos casos:

...a dos estudiantes en la ciudad de Manizales les había sido negado el cupo para ingresar al colegio por su condición de lesbianas, ante esto, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Manizales en sentencia de tutela del 23 de abril de 2008 ordenó que se autorizara la matrícula de las estudiantes así como facilitarles adelantar sus estudios, en un tiempo prudencial, que les permita nivelarse académicamente. Sin embargo, el viernes 25 de abril de 2008 las niñas fueron recibidas por cerca de 700 compañeras con pancartas y arengas que las rechazaban: ¡No las queremos, no las queremos! ¡Magola, Magola (la rectora)! (Esta) impugnó la tutela (y) el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Manizales en sentencia del 30 de mayo de 2008 confirmó el fallo de primera instancia y adicionalmente resolvió que debía implementarse una política pública en materia de educación sexual y derechos de las personas LGBT. A la fecha (mayo de 2010) no se ha implementado dicha política pública, no ha existido una voluntad encaminada a acatar dicho fallo, a pesar de la persistencia de situaciones de discriminación contra estudiantes LGBT, no solamente en Manizales sino en otras ciudades del país (Colombia Diversa, 2010, pp. 26-27).

El otro caso está relacionado con el derecho a la adopción. El 6 de noviembre de 2009, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Rionegro, Antioquia, tuteló el derecho de una pareja de mujeres lesbianas que pedían la adopción conjunta de la hija biológica de una de ellas. Pese a la autorización que recibió la pareja, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) apeló la decisión del juez alegando que, según la Constitución Política de Colombia, familia solo es la conformada por un hombre y una mujer y que el Código de Infancia y Adolescencia niega las adopciones a las parejas del mismo sexo.

Ablación de niñas emberá

En noviembre de 2010, la comunidad emberá-wera del departamento de Risaralda decidió terminar con la práctica de la ablación femenina, como resultado de un proceso de tres años en el que se desarrolló un proyecto de promoción de los derechos de las mujeres emberá, con la participación de sus autoridades indígenas y el acompañamiento de instituciones nacionales, departamentales, municipales y de las Naciones Unidas. El proyecto proporcionó un espacio de participación y discusión propio de las mujeres de la comunidad para generar procesos de reflexión, aprendizaje y toma de decisiones en favor de la salud y los derechos de las mujeres. Dos años antes, la práctica de la ablación había sido suspendida temporalmente por la comunidad emberá mientras reflexionaba sobre los orígenes de la práctica y encontraba la manera de transformarla (PNUD, 2010; Ramírez, 2010).

Un gran avance en materia de derechos sexuales y reproductivos para el periodo examinado es esta decisión de la comunidad indígena de poner fin a la práctica de la ablación femenina. Las propias mujeres emberá seguramente evaluarán los efectos de esta medida, no solo en términos de protección de la vida y la salud de las niñas, sino en términos de reconocimiento, protección y goce de su derecho a la igualdad en su comunidad, y de su salud sexual y reproductiva.

Otros dos avances del periodo están dados por decisiones de la Corte Constitucional. De un lado, resulta de trascendental importancia la definición de reglas para la aplicación de la IVE, en particular las relacionadas con la objeción de conciencia, en tanto la interpretación amañada de este derecho se estaba convirtiendo en excusa para burlar el derecho de las mujeres abortar. Esas precisiones están, además, acompañadas por la orden judicial a entidades de educación, salud y control, de promover los DSR para “asegurar a las mujeres en todo el territorio nacional el libre y efectivo ejercicio de estos derechos”. De otro lado, la ampliación del reconocimiento de derechos de las parejas del mismo sexo, es un paso fundamental en el ejercicio sustantivo de los derechos de las personas LGBT. Y es un paso porque esta protección no es automática, en términos de ejercicio efectivo de los derechos. Más que de orden normativo y administrativo, hay trabas culturales que es necesario superar. Quedan pendientes temas como la adopción y el reconocimiento del matrimonio.

Por fuera de los anteriores logros mencionados, el balance es desalentador. El propio ministro de la Protección Social, como ya se mencionó, reconoció en su informe de ocho años de gestión que no se han cumplido las metas establecidas en la política de salud sexual y reproductiva para el periodo 2002-2006. Es decir, las mujeres siguen muriendo por maternidad, en especial las pobres, las afro y las indígenas, y el embarazo de las niñas y las adolescentes continúa en aumento. No se observan intenciones o acciones del nuevo Gobierno que hagan prever el desarrollo de una política en materia de salud sexual y reproductiva.

III. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. Salud

1.1 LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(23) El Comité alienta al Estado Parte a proseguir sus esfuerzos para aumentar el acceso de la mujer a los servicios médicos”.

1.2 LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Constitucionalmente está previsto que la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado, que conlleva la garantía de acceso de todas las personas a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud y que se desarrollará con arreglo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; se autoriza la prestación de servicios de salud por entidades privadas, bajo la vigilancia y control del Estado; se establece que la atención básica es descentralizada, gratuita y obligatoria y se consagra el deber del autocuidado (artículo 49).

El Sistema de Seguridad Social Integral (creado por la Ley 100 de 1993) es un sistema de aseguramiento con participación del sector privado y sometido a vigilancia y control estatal; fue ajustado por la Ley 1122 de 2007 en algunos aspectos, entre los que se encuentra la exclusión del pago por la prestación de ciertos servicios de salud a los afiliados al régimen subsidiado en salud (RSS), nivel 1 del Sisben³⁷ y a las poblaciones indigentes, infantil abandonada, en condiciones de desplazamiento, indígena, desmovilizada, de la tercera edad y rural migratoria, asimilables al nivel I del Sisben. También reformó el componente de salud pública y definió los lineamientos que deberán tenerse en cuenta en el diseño del Plan Nacional de Salud Pública. Durán (2009) destaca los lineamientos relevantes para la salud de las mujeres:



El perfil epidemiológico, la identificación de los factores protectores y determinantes de riesgo, la incidencia y prevalencia de las principales enfermedades que definan las prioridades en salud pública, entre las que incluye la salud sexual y reproductiva, y la salud mental con énfasis en violencia intrafamiliar.

37. Sistema de información para otorgar subsidios, soportado en una encuesta de clasificación socioeconómica.

- 🕒 Las metas en morbilidad y mortalidad evitables.
- 🕒 Las acciones orientadas a la prevención de la violencia y el maltrato.
- 🕒 Las acciones dirigidas a la promoción de la salud sexual y reproductiva, así como medidas orientadas a responder al comportamiento de los indicadores de mortalidad materna.

El Decreto 3039 de 2007 adoptó el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, que incluye un diagnóstico sobre la salud en el país, en el que se afirma, como parte del acápite sobre violencia y lesiones de causa externa:

...las encuestas periódicas y estudios específicos sobre el tema de violencia intrafamiliar han puesto en evidencia un problema de gran magnitud que suele pasar desapercibido o no es denunciado. La violencia verbal es la modalidad más frecuente (33%), seguida de la física (19,3%) y finalmente la sexual (5%). Los casos de violencia sexual intrafamiliar con una tasa nacional de notificación de 184 casos por cada cien mil habitantes, son mayores contra las mujeres entre 10 y 25 años. El 30% de los 200 mil casos de lesiones por causa externa que se registran en el instituto de medicina legal cada año, corresponden a lesiones por violencia intrafamiliar (capítulo IV, situación de salud).

Con base en ese diagnóstico, uno de los objetivos del Plan es mejorar la salud mental, y entre las estrategias definidas para ello se incluye la de “promover el desarrollo de iniciativas de enfoque comunitario, orientadas a mejorar las competencias de los individuos, las familias y la comunidad en la promoción de la salud mental y la prevención y control de la violencia intrafamiliar”. Este objetivo, se concretó en “Haz Paz”, la política efectuada por el Gobierno, sin enfoque de derechos de las mujeres. No se encuentran informes que presenten los resultados de la política.

En cuanto a servicios de atención, en el año 2000 fue adoptada por el Ministerio de Salud (ahora Ministerio de la Protección Social) la *Guía de atención de la mujer maltratada*³⁸, que se encuentra vigente.

38. Como explica Durán (2009), la guía caracteriza la violencia contra las mujeres; distingue diversas formas de violencia; concentra la atención en las mujeres que pertenecen al régimen contributivo y al subsidiado; define acciones en todos los momentos relacionados con la atención de mujeres víctimas de violencia: la detección de la violencia contra las mujeres y la valoración de los casos de violencia que corresponde a “equipos interdisciplinarios, sensibilizados en el tema, adecuadamente capacitados para su manejo, y que puedan dar respuesta a las demandas médicas, psicológicas y del ambiente social y familiar, en todas las fases del proceso desde la detección”. Se hace referencia a la consulta en Psicología como parte de la atención diagnóstica. Para la atención se indican acciones en cuanto a hospitalización, protección, notificación al sistema de vigilancia de salud pública, denuncia, consulta con el agresor y el seguimiento de los casos. Esquemas similares se elaboran para la atención de violencia física, psicológica y sexual.

La Ley 1257 de 2008 aborda las violencias contra las mujeres desde una nueva perspectiva, dejando atrás el enfoque ‘familiarista’. Incluye acciones de prevención y atención integrales e intersectoriales para el beneficio de todas las mujeres, sin diferencias por el régimen de afiliación al sistema de seguridad. La ley establece que el MPS tiene la obligación, por un lado, de elaborar y actualizar los protocolos y guías de atención para las instituciones de salud y de su personal (artículo 13.1); reglamentar el Plan Obligatorio de Salud (POS) para incluir las actividades de atención a las mujeres víctimas, especialmente lo relacionado con el suministro de alojamiento (artículo 19) y, por el otro, incluir en los planes nacionales y territoriales de salud un apartado de prevención e intervención integral en violencia contra las mujeres. Los planes deben definir acciones y asignar recursos “para prevenir la violencia contra las mujeres como un componente de las acciones de salud pública” (artículo 13) y se deben ejecutar programas de formación al personal de salud para garantizar “la adecuada prevención, protección y atención a las mujeres víctimas de la violencia” (artículo 9.2). Asimismo, el MPS debe determinar el sistema de información al que las entidades deben reportar los registros sobre violencia de género, con la finalidad de que se desarrollen las funciones de “información, monitoreo y seguimiento” (artículo 9.9).

También la Ley 1257 define –como derechos de las mujeres–, que a) los servicios de atención sean integrales con “cobertura suficiente”, “accesible” y de “calidad” (artículo 8.a); b) la atención implica recibir asistencia “médica, psicológica, psiquiátrica y forense” que sea “especializada” e “integral”, y que se extiende a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijas e hijos (artículo 8.g); c) las EPS de ambos regímenes tienen la obligación de prestar servicios de “habitación y alimentación” en las IPS o en servicios de hotelería y suministrar servicio de transporte de la víctima y sus hijos (artículo 19.a). Cuando estos servicios no estén contratados o la víctima no desee permanecer en ellos, “se asignará un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos e hijas”, bajo la condición de que se “verifique que el mismo será utilizado para sufragar estos gastos en un lugar diferente al que habite el agresor” y asista a “citas médicas, psicológicas o psiquiátricas”. Estas medidas pueden ser aplicadas durante seis meses, prorrogables por seis más, cuando la situación lo amerite.

Adicionalmente, se establece un conjunto de derechos relacionados con el consentimiento informado, el acceso a la información y el respeto de la autonomía de las mujeres, que se consagran en las siguientes reglas, según la síntesis de Durán (2009): a) consentimiento informado para exámenes médico-legales en los casos de violencia sexual, b) reserva de los datos que se entregan al personal de salud en la atención, c) información –clara, completa, veraz y oportuna– sobre sus derechos, los mecanismos y procedimientos contemplados en la ley de violencia y otras leyes relevantes y en relación con la salud sexual y reproductiva; d) derecho de las mujeres víctimas de violencia con discapacidad, que no sepan leer o escribir,

o aquellas que hablen una lengua distinta al español, al acceso integral y adecuado a la información sobre los derechos y recursos existentes. Se podrían agregar también otros derechos que son correlato de las obligaciones de las EPS, las IPS y el Gobierno: uno, el derecho a recibir información y asesoramiento de los municipios y distritos, y dos, el derecho a recibir información a través de las líneas de atención.

La sentencia C-776 de 2010 de la Corte Constitucional declaró exequible la disposición de la Ley 1257 que le asigna al Sistema General de Seguridad Social en Salud –empresas promotoras de salud y administradoras del régimen subsidiado– la función de garantizar refugios a las mujeres víctimas de las violencias de género, junto con sus hijos e hijas, y de prestarles los servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica. La Corte Constitucional reitera el carácter fundamental del derecho a la salud, de manera autónoma, y afirma que:

7.4. Las características que la jurisprudencia ha señalado para el derecho a la salud adquieren una dimensión superior cuando, además, su protección involucra valores como la dignidad humana y la igualdad de género, también cuando comprende la protección a personas consideradas sujetos especialmente amparados por el constituyente, como ocurre con la mujer en general, pero de manera especial en los eventos en que la legislación impone al Estado, a la familia y a la sociedad el deber de brindarle protección eficaz ante las distintas formas de violencia de las cuales puede ser víctima.

7.5. El vínculo entre el derecho fundamental a la salud y el deber de brindar protección a la mujer en casos de violencia en su contra es evidente, si se considera que la salud no es únicamente la ausencia de afecciones y enfermedades en una persona, sino un estado completo de bienestar físico, mental y social, acorde con las posibilidades y las condiciones dentro de las cuales la persona se relaciona con el Estado, su familia y los demás integrantes de la comunidad.

(7.6) ...Atendiendo al propósito de ampliar el concepto del derecho a la seguridad social, la comunidad jurídica considera que la salud abarca una amplia gama de libertades y derechos que procuran el nivel más alto posible de bienestar físico, mental y social para toda la humanidad, reconociéndole, además, una concepción universal y expansiva como derecho inclusivo que implica un volumen amplio de elementos determinantes a cargo del Estado, la sociedad y la familia.

1.3 SITUACIÓN DE LA SALUD DE LAS MUJERES

Siguiendo a Durán (2009), hay tres tipos de mujeres frente al sistema de salud:

Las “cotizantes” y “beneficiarias” que pertenecen al régimen contributivo a través de sus cotizaciones o de las de un miembro de su núcleo familiar. Estas mujeres tienen derecho a la cobertura del Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo... En todo caso, las mujeres “beneficiarias” no tienen derecho a las prestaciones económicas, es decir, a las incapacidades por enfermedad general y a la licencia de maternidad.

Las “beneficiarias del régimen subsidiado” que hacen parte de este sistema a través de los subsidios del Estado. Estas mujeres tienen derecho a la cobertura del Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado.

Las “vinculadas” al sistema, que son todas aquellas no se encuentran en ninguno de los regímenes, por las razones que sean. Estas mujeres no tienen derecho a ninguna cobertura pero pueden acudir a la red pública de salud cuando necesitan servicios.

Como lo muestra la CGR, para el año 2005 el porcentaje de hombres afiliados al régimen contributivo (RC) era de 48,08% y el de las mujeres el 51,92%. En 2008, el total de afiliados al RC fue de 17'234.265, el 52,15% mujeres (8'988.044) y el 47,85% hombres (8'246.221). En el régimen subsidiado (RS), con corte a febrero de 2010, los porcentajes de afiliación son 51,57% de mujeres y 48,42% de hombres (CGR, 2010). La afiliación al RC cayó de 63,1 en 2003 a 48,5% en 2008, mientras que la cobertura del RS pasó de 36,9 en 2003 a 51,1% en 2008. Con base en las anteriores cifras, la CGR concluye que se logró aumentar la afiliación al RS, “lo cual elevó los niveles de atención a mujeres y otros grupos, sin embargo, la afiliación al régimen contributivo no aumentó en los niveles esperados (por desempleo y subempleo, así como evasión y elusión), poniendo en riesgo el componente de solidaridad para el financiamiento” (CGR, 2010, p. 26).

Según los indicadores básicos 2008 emitidos por el MPS y la OPS-OMS, las primeras causas de muerte en mujeres son:

-  Menores de 1 año, infecciones respiratorias agudas.
-  De 1 a 4 años, infecciones respiratorias agudas y aún hoy se presentan en este grupo de edades muertas por deficiencias nutricionales.
-  De 5 a 14 años, accidentes de transporte terrestre.
-  De 15 a 44 años, agresiones (homicidios).
-  De 45 a 64 y mayores de 65 años, enfermedades isquémicas del corazón y, como segunda causa en estos grupos etarios, las enfermedades cerebrovasculares.

Estas últimas, las enfermedades cerebrovasculares, y que afectan desproporcionadamente a las mujeres³⁹, están relacionadas con la pobreza así como con la dificultad de acceso a los servicios de salud y a los beneficios de las políticas sociales (OPS-OMS, 2010).

Las conclusiones del Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo de Cartagena de Indias, en el año 2009, permiten comprender los riesgos existentes para miles de mujeres afrocolombianas frente a una de las principales patologías que ocasionan una alta mortalidad en el país entre las mujeres adultas mayores.

...la primera causa de mortalidad en las mujeres del Distrito de C/gena es la hipertensión arterial afectando tanto a mujeres afrocolombianas como no afrocolombianas, pero se convierte en un factor particular de riesgo para las mujeres afrocolombianas por la predisposición, desde la perspectiva epidemiológica en la raza negra a mostrar mayor incidencia de tensión arterial elevada.

Entre 2003 y 2007, la mortalidad por cáncer de cuello uterino presenta una pequeña disminución (12%), al pasar de 8,1 a 7,1 muertes por cada 100.000 mujeres; la cobertura de detección del cáncer de cuello uterino por citología actualmente alcanza el 84% (MPS, 2010, p. 41). Respecto al tipo de cáncer producido por el virus del papiloma humano, en Bogotá la tendencia es al aumento, lo que generó que en diciembre de 2010 el Concejo de Bogotá expidiera un acuerdo para aplicar la vacuna contra el virus de forma gratuita, progresiva y prioritaria a las niñas de menos recursos, entre 10 y 12 años, de la ciudad. Se estima que esta población en la capital es de 110.000 personas. En 2004, se registraron 200 casos, en 2006 fueron 245 y en 2010 la cifra aumentó a 500 casos (El Espectador, 2010, 22 dic.).

El cáncer de mama constituye la tercera causa de mortalidad en las mujeres de 45 a 65 años de edad. En un estudio cualitativo realizado en Cali en el año 2008 por Funcáncer, se encontraron numerosas situaciones que lesionan sus derechos. "Desde el momento de la sospecha de cáncer, hasta tener el Dx preciso, pueden pasar entre dos y siete meses. Hubo casos que tardaron hasta tres años". (Canaval, 2008, p. 11). Se constató el sentimiento de soledad en el momento del diagnóstico (Dx) y a lo largo de su paso por las instituciones de salud y en las que también la deshumanización se vivió.

Otro problema de salud de las mujeres es la progresiva feminización del VIH-sida. Según afirma Onusida, ha pasado de ser una problemática asociada a las relaciones homosexuales a una problemática cada vez más propia de la población heterosexual, que afecta de

39. La tasa, 2000-2007, por 100.000 habitantes de enfermedades cerebrovasculares es de 43,7 para mujeres y 35,6 para hombres (OPS, 2010).

manera particular a la población femenina de la región Caribe del país (Lafaurie, 2008). La OPS manifiesta que “en la costa atlántica de Colombia, 25% de los casos de la infección por el VIH son mujeres, y casi 50% de ellas dicen que son amas de casa con una pareja estable” (2005, p. 1). Igualmente destaca que “la infección por VIH/sida puede estar asociada con la violencia de género de manera directa a través de violencia sexual, y de manera indirecta, debido a la incapacidad de las mujeres para negociar el uso de condones o las condiciones bajo las cuales las relaciones sexuales ocurren” (p. 153). El MPS (2010), en el informe de gestión ya referenciado, señala que desde 1983 hasta 2009 se han registrado 71.509 casos, 75% de hombres, y que conforme al sexto estudio centinela se estima para Colombia una prevalencia de 0,65%.

La tasa de prevalencia del uso de tabaco entre adolescentes (13 a 15 años), para el lapso 2002-2007, fue de 34% para las mujeres, dos puntos por encima del porcentaje de prevalencia para hombres (OPS, 2010).

Otros problemas de salud en las mujeres se relacionan con asuntos generados por la equivocada valoración de lo estético, que incluye el fomento creciente de antivales: bulimia, anorexia y cirugías estéticas. Esto se refleja en la prevalencia de obesidad (percepción de adultos) con una tasa para el periodo 2000-2005 de 12% para mujeres y 9% para hombres.

Mujeres indígenas y afrodescendientes

Con respecto a la salud de las comunidades indígenas y afros, se observan diferencias según la región. En la selva y el llano prevalecen las enfermedades carenciales, infectocontagiosas y parasitarias, y en la zona andina las enfermedades de los tejidos dentales. En la Sierra Nevada de Santa Marta (arahuacos, koguis, wiwa, kankuamo y yupka) predominan enfermedades diarreicas agudas (EDA), infecciones respiratorias agudas (IRA), desnutrición y enfermedades carenciales, tuberculosis, enfermedades dentales y enfermedades de la piel. En la región Pacífica (con población afrocolombiana) prevalecen tuberculosis, EDA, IRA, desnutrición, paludismo, fiebre tifoidea, fiebre amarilla y otras enfermedades como cáncer y VIH-sida (CGR, 2010). Influyen en la problemática de salud de los grupos étnicos la pérdida de territorio, la destrucción de recursos naturales, el deterioro del medio ambiente y los cambios socioculturales asociados al incremento del contacto e interacción con el entorno social. Es importante el desarrollo de los sistemas de información y la inclusión de la información útil para la vigilancia y el control de los problemas de salud, según los determinantes sociales étnicos y culturales y del acceso a los servicios de salud (ibídem).

La dirigente indígena Tarcila Rivera Zea señaló la necesidad de un sistema de salud, con enfoque intercultural y de género, que tenga en cuenta el cáncer, la tuberculosis, la prevención del embarazo en adolescentes y la del sida por la migración de retorno de los varones (Memoria, 2010).

Retomando las conclusiones de la CGR, el organismo de control anota:

...los servicios de salud no contemplan aún las diferencias de género y no parecen preparados para los problemas que las mujeres y otros grupos discriminados presentan ... En cuanto al acceso a la información y servicios en salud, a que tienen derecho las mujeres, es deficiente la información sobre las enfermedades específicas (cáncer de mama, cáncer cervical, etc.) no es amplia sobre todo en áreas rurales. A pesar de que las mujeres en edad fértil consultan más por ETS, no se ha hecho una campaña de salud pública masiva enfocada hacia los hombres, quienes [para] las ETS son en la mayoría asintomáticos. Esto demuestra que las políticas públicas no se están realizando eficientemente, teniendo en cuenta los perfiles epidemiológicos diferenciados por sexo, edad y raza (CGR, 2010, p. 9).

2. Trabajo y generación de ingresos

2.1 LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A COLOMBIA

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(29) El Comité alienta al Estado Parte a reforzar sus actividades para ampliar el acceso de la mujer al empleo en el sector estructurado, incluso aumentando sus oportunidades de educación y capacitación. Alienta al Estado Parte a examinar los efectos de la industria maquiladora y de las labores agrícolas estacionales en la situación económica de la mujer. Asimismo, sugiere que el Estado Parte estudie el efecto de los acuerdos de libre comercio en las condiciones socioeconómicas de la mujer y examine la posibilidad de adoptar medidas compensatorias que tomen en cuenta sus derechos humanos”.

2.2 LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Constitucionalmente está consagrado que el trabajo es un derecho y una obligación social y que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (artículo 25).

La recién expedida Ley de Economía del Cuidado (Ley 1413 de 2010) se basa en la necesidad de que se reconozcan y valoren las actividades domésticas que mayoritariamente son realizadas por las mujeres. En su justificación de motivos se señala, a partir de datos del DANE, que más del 90% de la población considerada inactiva (94,27%), es decir, más de cinco millones de personas, está conformado por mujeres que se dedican a tareas del hogar, que

aún en el imaginario social no es considerado trabajo, frente a 308.000 hombres que también se dedican a estas tareas. También se señala que la diferencia en la tasa porcentual de participación en el mercado laboral entre mujeres y hombres es de 22,2 puntos, la cual está asociada al ejercicio casi exclusivo de la tarea doméstica en cabeza de las mujeres.

2.3 SITUACIÓN DEL DERECHO DE LAS MUJERES AL TRABAJO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

La participación de las mujeres se concentra mayoritariamente en la actividad doméstica, pero por la inserción de mujeres en el mercado de trabajo los hombres vienen vinculándose gradualmente a estas tareas. Aunque las necesidades de mayores ingresos y del aporte monetario de las mujeres es clave para generar los bienes en el hogar, pesa mucho en el imaginario social la división de tareas por género-sexo y todavía se visualiza a las mujeres como protagonistas responsables del hogar y a los hombres como “ayudantes”. Las actividades domésticas comprenden las del cuidado no remuneradas en el hogar. En las bases del Plan de Desarrollo 2010-2014 se señala que no son registradas por la carencia de un sistema de información que valore su aporte en términos estadísticos y que “reconozca a los hogares en su condición de demandantes y proveedores de insumos”. En el documento en mención, aunque se indica que se registran cambios en la proporción de trabajo no remunerado que realizan hombres y mujeres, se advierte que se sigue mostrando que las actividades no remuneradas que desempeñan las mujeres son mayores a las que realizan los hombres (DNP, 2010: 394).

En la revista digital Cultura y Trabajo, bajo el título “La discriminación laboral tiene cara de mujer”, se reafirma el tema de la tensión entre la carga del trabajo doméstico y las posibilidades laborales de las mujeres: “Las mujeres que hacen parte de la PEA y están inactivas, suman 9.263.000. Un 62% de ellas están dedicadas al trabajo reproductivo, es decir al cuidado de la vida en el hogar y el mantenimiento de la fuerza de trabajo; mujeres que históricamente han sido invisibles a los análisis económicos, ya que su labor socialmente no se considera trabajo” (Álvarez, 2009).

La tasa de participación global de las mujeres, aunque se ha incrementado, mantiene las disparidades respecto a su inserción laboral. En 2002 era de 47,3% y en 2010 de 51,4% mientras que la tasa de participación masculina fue del 74%. El desempleo de las mujeres en 2010 fue del 15,8% en tanto para los hombres fue del 9,4% (DNP, 2010).

Datos del trimestre julio-septiembre de 2010 de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE indican que la tasa de ocupación fue del 67,8% para hombres y para las mujeres del 44,0%. En relación con el mismo periodo en el año anterior, la tasa de ocupación

de las mujeres se incrementó en 2,3, mientras que para los hombres se incrementó en 1,9. La mayor fuente de empleo para las mujeres fue la actividad que comprende servicios comunales, sociales o personales, que representó el 32%, y que muestra un claro sesgo de género, pues constituyen un traslado de la actividad doméstica a otros espacios. Esto mantiene y consolida la tendencia del trabajo femenino concentrado en actividades de servicios precariamente remunerados y en buena proporción vinculados al sector informal o de menor productividad, como en la categoría de empleados domésticos, en la cual las mujeres representan casi el 95%.

En cuanto a los ingresos, el Gobierno señala que se han venido reduciendo las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres, pero “aunque el incremento en los ingresos laborales entre los años 2007-2009 ha sido mayor en las mujeres (18,1%), el ingreso laboral de los hombres sigue siendo mayor para este último año: mientras el ingreso laboral de las mujeres alcanza 885.000 pesos en los hombres toma un valor de 1.124.781 pesos” (DNP, 2010, p. 393).

En lo que hace referencia a los jefes de hogar, en el trimestre febrero-abril de 2010, el número de jefes de hogar hombres era de 8'433.000, equivalente al 69,1% y las jefas de hogar eran 3'770.000, correspondientes al 30,9%. La tasa global de participación para los jefes de hogar varones era de 88,6% mientras que para las mujeres era de 64,3% (DANE, 2010).

Desempleo, informalidad y pobreza

La tasa de desempleo para hombres entre julio-septiembre de 2010, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares, fue de 8,6%, inferior a la que presentan las mujeres que fue de 15,3%. Las tasas de desocupación para los jefes hombres fueron de 4,9% y para las mujeres de 10,8%, lo cual confirma la tendencia a que el desempleo afecte más a las mujeres y muestra de forma preocupante la vulnerabilidad de los hogares que tienen jefatura femenina; lleva a suponer que la pobreza va tomando un rostro de mujer y volviendo a poner en vigencia el concepto de feminización de la pobreza, que guarda relación con las cifras del desplazamiento forzado, cuyas víctimas, en más del 50%, son mujeres.

Una comparación del total nacional entre las tasas de desempleo de los jefes de hogar hombres y mujeres, entre febrero y abril de 2009 y 2010, muestra que hubo una leve disminución, de 6,5 a 6,3, tendencia que se mantiene para los jefes de hogar hombres, que pasa de 5,4 en 2009 a 4,9 en 2010. Por el contrario, en las cifras de las mujeres se registra un aumento: 10,2 a 10,8% (DANE, 2010). Las ramas de trabajo que presentaron mayor expulsión de mujeres son las de servicios comunales y personales, con 38,8% y la rama de hotelería y comercio, con 32,1%. La disminución del desempleo está articulada al aumento del subempleo, que para la categoría femenina creció a una tasa de 1,9 puntos porcentuales.

Los datos del DANE (2010) sobre remuneración muestran que la mayor proporción de la población trabajadora labora por el salario mínimo. La de hombres y mujeres que reciben hasta un salario mínimo legal es del 44,3%, hasta dos salarios mínimos es del 34,3% y más de dos salarios mínimos es del 37%. Esta información, cuando se relaciona con las ramas en las que mayoritariamente hay presencia de mujeres y con los trabajos que desempeñan, vuelve a poner la pobreza femenina en el centro de las reflexiones. Los datos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep, 2009) informan que veinte millones de colombianos están por debajo de la línea de pobreza y configuran la categoría de indigentes, cantidad que se acerca a la mitad de la población colombiana (46%); mientras en la categoría de pobres está el 17%. Estas cifras ponen en duda el cumplimiento del primer objetivo de desarrollo del milenio: erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Una parte importante de quienes soportan esta pobreza, son mujeres, particularmente aquellas de áreas rurales y que están en condiciones de desplazamiento. El coeficiente de Gini, que mide la concentración –fundamento de la pobreza–, era 0,578 en 2009. La restringida participación laboral de la mujer contribuye a la pobreza y su vinculación laboral a empleos precarios (por cuenta propia o en actividades de servicios comunales o domésticos), al igual que a su creciente responsabilidad en hogares monoparentales.

Frente a las situaciones de pobreza y pobreza extrema y ante la rigidez del mercado de trabajo para las mujeres, la economía informal aparece como una salida. Es una actividad creciente en todas las poblaciones. Según datos de la GEIH del DANE, trimestre julio-septiembre 2010, la principal ocupación de hombres y mujeres fue la de trabajador por cuenta propia, que para los hombres representó el 43,1% y para las mujeres el 42,5%. Este segmento de la población trabajadora está compuesto, generalmente, por personas (especialmente mujeres) dedicadas al comercio minoritario de bienes que presentan una gran flexibilidad. Tan pronto venden paraguas como dulces, bufandas, discos o libros. Constituyen empleos inestables, que en ocasiones apenas producen un ingreso de supervivencia.

Entre las mujeres vinculadas al mercado laboral, un alto porcentaje pertenece a la economía informal, en condiciones precarias, con alto nivel de inestabilidad y sin ninguna protección social, salvo aquellas que pueden vincularse al Sisben. La población que se dedica al trabajo informal no tiene cobertura en seguridad social y depende de las redes de asistencias establecidas por el Estado. Los datos del DANE en la GEIH (2009) muestran que apenas una tercera parte de la población de hombres y mujeres estaba afiliada al sistema de pensiones. La situación de bajos salarios y de trabajo precario impide que en la práctica se tenga esta previsión y que se prefiera mantener los subsidios que se derivan del Sisben que aseguran salud, ayuda para hijos en edad escolar y los ancianos de la familia.

Según el informe sobre pobreza y desigualdad del DANE 2009, si un hogar de cuatro miembros no supera ingresos por 1'086.000 pesos, se considera pobre y, si no alcanza 468.000 pesos, está en la indigencia, pues esta cantidad es insuficiente para adquirir la canasta básica.

Al desagregar las personas pobres por sexo, se observa que en todas las áreas geográficas hay una mayor proporción de pobres dentro de las mujeres, que dentro de los hombres, siendo las diferencias más acentuadas en el área rural donde las cifras de pobreza son escandalosas. El 71,2% de las mujeres y el 67,5 de los hombres eran pobres, situación que poco mejoró en el 2008 y 2009 cuando el 66,8% de las mujeres y el 61,9% de los hombres continuaban sumidos en la pobreza (Villamizar, 2010, p. 39).

Las pobrezas que enfrentan los grupos afrodescendientes e indígenas, en particular las mujeres, se han venido agudizando por el despojo territorial que sufren.

La capacidad del modelo económico para impulsar la equidad y generar y mantener el empleo de las mujeres

Una forma de interpretar la capacidad del modelo económico de ofertar y garantizar el empleo femenino nos induce a comparar el desempeño global del sistema, su crecimiento y las actividades más dinámicas. Aunque los datos sobre el comportamiento económico, publicados por el DANE a mitad del año 2010, indican un crecimiento del 4,4% y fueron señalados en su momento por el gobierno como muestra de recuperación económica frente al mismo periodo del año anterior, que había sido de -0,4%, la comunidad académica se mostró controversial cuando relacionó su inconsistencia con otras variables, específicamente en materia de empleo (Crecimiento Económico, 2010). La comparación que se hace de los datos del DANE⁴⁰ muestra que los cambios en el crecimiento económico no afectan el desempleo y no logran su reducción, pues al comparar el mismo periodo de 2009 y 2010 con respecto al empleo global (hombres y mujeres), se presenta una cifra ligeramente mayor (12,1% en 2009 y 12,2% en 2010).

Además, el mayor crecimiento del PIB se ha producido en construcción (15,9%), explotación de minas y canteras (13,2%) y suministro de electricidad (6,5%), ramas que captan predominantemente mano de obra masculina, frente a las cifras de crecimiento que presentan los servicios sociales (4,1%), industrias manufactureras (3,9%) y comercio y reparación,

40. Los datos de crecimiento del PIB comparados en el primer trimestre según el DANE fueron: abril 2005, 4,6%; abril 2006, 6,4%; abril 2007, 7,3%; abril 2008, 4,4%; abril 2009, -0,4%; abril 2010, 4,4%. La tasa de desempleo fue para los mismos periodos 12,1%; 12,0%; 10,9%; 11,1%; 12,1% y 12,2%.

restaurantes y hoteles (3,6%). En la misma información se señala que las actividades de construcción se caracterizaron por aumentos de la inversión en carreteras, calles, caminos y puentes y que la explotación de minas y canteras estuvo influenciada por la exploración de petróleo, gas natural y otros minerales. Esto permite afirmar que el modelo de crecimiento económico no garantiza incrementos ni garantiza la sostenibilidad de empleo, sino que, por el contrario, expulsa fuerza de trabajo y mayormente de mujeres.

Tampoco el sector de la agricultura, que ha vivido una reducción del crecimiento (1,3%), según las mismas cifras del DANE, tiene capacidad para generar empleo para las mujeres. Entre 2005 y 2009, la participación de la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca pasó del 9,0 al 8,5%, y el empleo rural tuvo un comportamiento inestable (López, 2010, pp. 11-13). Es la economía campesina la que genera una proporción importante del empleo, no obstante que solo tiene el 2,6% del suelo⁴¹, mientras la agricultura capitalista tiene el 1,6%, la ganadería semi-intensiva el 6% y la ganadería extensiva el 32%. La concentración de la tierra significa una limitada capacidad para generar empleo y explica los niveles de reconocida pobreza rural⁴².

En la economía campesina, que se dedica al mercado interno, es más alta la participación de las mujeres. Ellas desempeñan múltiples actividades que integran el trabajo productivo sin remuneración y el trabajo reproductivo. La inversión pública que pudiera haber modificado las condiciones estructurales del campo se orientó a los grandes productores: del 71% en 2005 pasó al 83% de los créditos en 2009, mientras que los créditos a los pequeños disminuyó del 20 al 17% entre 2005 y 2009⁴³ (López, 2010).

Una de las estrategias del Gobierno en el sector agropecuario ha sido la creación de una línea de crédito para la mujer rural de escasos recursos. Entre 2006 y 2009 se beneficiaron 103.319 mujeres, con un monto total de 483.000 millones, mientras que el beneficio para los pequeños productores fue para 582.229 personas, por un monto de 2,7 billones.

41. López señala que el aporte al empleo fluctúa entre el 23 y el 32%; a pesar de eso, las mayores inversiones han sido dirigidas hacia grandes propietarios.

42. Según el estudio realizado por IGAC-Corpoica en 2001, que Rosas Vega cita (2005), más de la mitad de los predios (57,3%) poseen una extensión inferior a 3 hectáreas y abarcan una extensión correspondiente al 1,7% del área. Los predios que tienen más de 100 hectáreas y menos de 500 corresponden al 2,6% y tienen el 14,6 de la superficie, pero la concentración llega a ser aun más escandalosa con los predios que tienen más de 500 hectáreas, poseídos por el 0,4% de los propietarios y controlan el 61,2% de la superficie total.

43. El programa de alianzas productivas, destinado a generar empleos, no informa sobre su ejecución en términos de empleo en el periodo 2008-2010, pero indica que se aprobaron 67 alianzas con 4.680 productores, sin discriminar hombres o mujeres, según lo señalado por López.

De las 4'960.00 mujeres del área rural, López (2010) considera activas aproximadamente 1'400.000, de lo cual resulta que la cobertura de los créditos para mejorar el empleo y el ingreso de las mujeres resulta irrisoria. De todos los programas, López calcula que se han beneficiado 126.000 mujeres, menos del 10% de las mujeres activas y menos del 5% del total de mujeres.

Frente al grueso del crédito agropecuario, en el periodo 2006-2009 y de acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura, se entregaron 721.126 créditos por 13,38 billones de pesos. Al comparar los entregados a "mujer rural", el 14,3% de los créditos dirigidos a los pequeños productores fueron para beneficio de ellas, pero apenas el 3,6% del total de los recursos entregados por crédito agropecuario se entregaron a mujeres rurales. (López, 2010, p. 46).

En la materia que nos ocupa, en el marco de la política "Mujeres constructoras de paz y desarrollo (2002-2010)", la CPEM promovió la línea de empleo y desarrollo empresarial, con acciones como: el apoyo integral a mujeres microempresarias cabeza de familia urbanas y rurales; la feria de la mujer empresaria; capacitación empresarial para mujeres y el concurso de mejores proyectos productivos (CPEM, 2009).

Del estudio de evaluación realizado por Villamizar y Díaz (2010) con respecto a los resultados de algunas de esas acciones, se destacan los siguientes elementos:

-  En relación con el programa de las ferias empresariales, las ventas promedio de cada microempresaria por evento fueron de 1'402.560 pesos, cifra que no parece compensar el esfuerzo ni la inversión realizada por la CPEM y por las participantes. Para el año 2010, la expectativa era que las ventas llegaran a "un promedio de 4'579.710 pesos por microempresaria participante, lo cual no augura un futuro promisorio para estas microempresas" (p. 26).
-  La ejecución del programa "Mujer cabeza de familia microempresaria" presenta resultados muy pobres tanto por el número de beneficiarias (3.861 al año) como por los montos promedio de crédito (1'361.422 pesos), por lo que estas operaciones no se perciben con la capacidad para generar una reproducción económica y más bien parecen negocios de subsistencia, hecho que mantiene el bajo nivel de empleo real para las mujeres beneficiarias.
-  Del programa "Banca de oportunidades", del que se informa que entre 2007 y 2010 entregó 1.557 microcréditos con un valor promedio inferior a 1'500.000 pesos, se sostiene "que si se suman a los 11.089 créditos a mujeres otorgados dentro de la Red Juntos, el total de créditos a mujeres representaría el 1,2% de los créditos obtenidos por este programa. Y si se relacionan los microcréditos

a mujeres con el total de microcréditos a microempresarios reportados por la Banca de Oportunidades durante este periodo (5.293.026), ellos prácticamente desaparecen (0,0024%)” (p. 25).

Frente a la economía caracterizada por la concentración de recursos que no genera empleo y a la persistencia y el incremento del desempleo femenino, las acciones orientadas por la CPEM, en el marco del modelo de transferencias económicas condicionadas de focalización, resultan irrelevantes para enfrentar el problema del empleo femenino y la pobreza con un criterio de equidad de género. Las mayorías femeninas siguen teniendo menos oportunidades en el mercado laboral. Esta exclusión tiene efectos en su calidad de vida y en el aumento de la pobreza femenina. Menores oportunidades en el mercado laboral constriñen las posibilidades de autonomía y tienden a conformar un círculo de pobreza, dependencia y violencia intrafamiliar, traducible en precario bienestar y aumento de las desigualdades.

No obstante la orientación que se capta en el Plan de Desarrollo 2010-2014, con una alta importancia del modelo extractivo-minero, no parece que pueda contribuir a cambiar las condiciones de empleo de las mujeres, ni lograr que la población femenina vinculada al sector informal disminuya. Además, la reducción de la cifra de desempleo al 9% que se propone no parece ser viable dadas las consecuencias de los desastres por la lluvia, que incrementarán las necesidades de inversión en emergencia en detrimento de la inversión productiva.

Hay expectativas de que la ley sobre tierras y víctimas contribuya a desarrollar acciones integrales de desarrollo rural que tengan a las mujeres como una población estratégica, en tanto constituyen más del 50% de la población víctima del desplazamiento forzado y dado que poblacionalmente significan 4'964.000 personas, y se espera que con esta política se contribuya a disminuir la pobreza y mejorar el empleo. También genera expectativas la puesta en marcha de la Ley sobre la Economía del Cuidado, en cuanto implicará la introducción de medidas para producir un cambio cultural que transforme la concepción de la economía política del país y la orientación de las políticas públicas, en términos de distribución de las tareas domésticas entre la mujer y el hombre que genere a su vez una la disminución de la carga doméstica en cabeza de las mujeres, y que, además, permita al Estado adoptar políticas públicas para crear más oportunidades laborales para las mujeres.

3. Derecho a la educación

3.1. LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(25) El Comité recomienda que el Estado Parte siga realizando esfuerzos para combatir los estereotipos que perpetúan la discriminación directa e indirecta de la mujer. Alienta al Estado Parte a que estudie y examine sistemáticamente el efecto que tienen los estereotipos de género prevalecientes para la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer. Exhorta al Estado Parte a que refuerce las medidas educativas y elabore una estrategia más integral y diversificada en todos los sectores a fin de eliminar los estereotipos, trabajando con múltiples interesados, incluidas las organizaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil, los medios de difusión y el sector privado para avanzar en esa esfera. Pide al Estado Parte que haga un seguimiento del efecto de las medidas adoptadas y que, en su próximo informe periódico, presente los resultados alcanzados”.

3.2. LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

En materia de políticas o acciones estatales para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres, el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 prevé diseñar y aplicar políticas públicas articuladas intra e intersectorialmente que garanticen una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, basada en: a) enfoque de derechos y deberes y b) principios de equidad, inclusión, diversidad social, económica, cultural, étnica, política, religiosa, sexual y de género (MEN, 2010).

Se viene implementando el programa “Educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía”, con el objetivo de “generar prácticas pedagógicas que propicien el desarrollo de competencias en los estudiantes, para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos, y de esa manera tomar decisiones que les permitan vivir una sexualidad sana, plena y responsable, que enriquezca su proyecto de vida y el de los demás” (MEN, 2010). Informa el MEN que el programa fue validado entre agosto de 2005 y marzo de 2008, con un proyecto piloto en el que se concertó, probó y ajustó su propuesta pedagógica, conceptual y operativa en 53 instituciones educativas que reúnen a 235 sedes de cinco regiones del país.

En cuanto a la jurisprudencia, la Corte Constitucional reitera su posición de protección a las estudiantes embarazadas y el derecho que tienen estas a la educación. La sentencia T-393/09 establece que el embarazo de una estudiante no es una situación que pueda limitar o restringir su derecho a la educación, y ni los manuales de convivencia de las instituciones educativas ni el reglamento interno pueden, ni explícita ni implícitamente, tipificar negativamente el estado de gestación de una alumna. Por ello, constituyen hechos discriminatorios todos aquellos que tengan por finalidad someter a una alumna embarazada a un tratamiento educativo distinto al de sus compañeros, limitarle la asistencia a las aulas o excluirla del plantel educativo so pretexto de que su presencia trasgrede el manual de convivencia de la institución. La sentencia T-564/09 señala que decisiones adoptadas por ciertas instituciones educativas como “someterlas a portar un uniforme de otro color, cambiarle la jornada escolar, desescolarizarlas, o en fin, adoptar otro tipo de medidas que ofendan su condición y que constituye una sanción moral inadmisibles”, son discriminatorias pues sin justificación objetiva y razonable a la luz del ordenamiento constitucional someten a la estudiante en embarazo a un trato distinto al de sus compañeros.

3.3. LA SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En términos generales, hay igualdad numérica entre mujeres y hombres, tanto en el acceso a la educación básica y secundaria, como en el número agregado de graduados en educación superior. Los problemas se encuentran:

-  En secundaria y en educación superior, relacionados con la persistencia de las bajas tasas de acceso generalizado para la mayor parte de la población, léase, para los estratos bajos, que no tienen opción de ingresar a la universidad. Para el año 2009 habían 4'236.086 jóvenes en edad de estudiar, de los cuales solo el 23,5% logró acceder a la universidad y el 12% a la educación técnica. Quedaban 2'731.676 jóvenes por fuera del sistema, o sea el 65% de la población potencial (CGR, 2010, citando a MEN).
-  En la educación superior. Cuando se diferencian los niveles de formación, las mujeres presentan ventaja en pregrado y en especializaciones y desventaja en maestría y doctorado.

Si se observa la distribución de los graduados por sexo, según el Observatorio Laboral para la Educación, en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2009, las mujeres recibieron el 54,9% de los títulos de educación superior y los hombres el restante 45,1%. Las mujeres participan mayoritariamente en

pregrados: 488.263 títulos frente a 362.257 de títulos de hombres; y en especializaciones: 133.090 frente a 109.077 de hombres⁴⁴.

En que las mujeres se siguen concentrando en áreas de la educación tradicionalmente femeninas, como lo muestra el cuadro 4.

CUADRO 4. MATRÍCULA POR ÁREA DE CONOCIMIENTO SEGÚN SEXO, 2002-2009

ÁREA DE CONOCIMIENTO	2002		2009*	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Agronomía, Veterinaria y afines	11.612	6.572	15.505	10.374
Bellas Artes	17.171	15.603	29.425	25.815
Ciencias de la Educación	42.330	73.220	47.582	85.324
Ciencias de la Salud	25.869	64.418	37.344	80.550
Ciencias Sociales y Humanas	71.197	93.967	90.370	132.112
Economía, Administración, Contaduría y Afines	109.767	148.221	152.475	226.431
Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines	195.636	100.276	250.963	122.730
Matemáticas y Ciencias Naturales	10.837	10.942	13.599	13.417
Total general	484.419	513.219	637.263	696.753

*Información preliminar. No incluye la información del SENA.

Fuente: MEN, CAIICC.

Para el año 2009, los programas con mayor número de mujeres matriculadas en pregrado son Contaduría Pública, Administración de Empresas, Derecho, Psicología e Ingeniería Industrial, que concentran el 18,8% del total de la matrícula femenina. Para posgrados, que concentran el 24,2% del total de mujeres, son cinco los programas con mayor población femenina: especialización en Pedagogía de la Recreación Ecológica, maestría en Educación, especialización en Derecho Administrativo, maestría en Administración y especialización en Finanzas (MEN, 2010)⁴⁵.

La profesora María Himelda Ramírez manifiesta:

Si bien los avances son notorios, la matrícula femenina se concentra en las disciplinas y profesiones asociadas al cuidado (enfermería, educación, terapias, trabajo social,

44. En <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-195404.html>

45. Oficio s.f.

psicología) que si bien se inspiran en una ética del compromiso social, son campos desvalorizados, de menor prestigio, menor remuneración y menores oportunidades de incidencia política que los campos disciplinares y profesionales en los que se concentran los hombres. La mayoría de quienes aspiran ingresar a medicina son mujeres, pero ingresa una mayoría masculina (2010).

La situación de desigualdad en los niveles máximos de educación, como lo señala la CGR (2010), tiene repercusiones en la vida laboral, en la que se identifican disparidades en los salarios y en el acceso a cargos directivos.

La brecha salarial entre hombres y mujeres recién graduados de la educación superior es del 15%. En promedio, ellas ganan 1'253.000 pesos y ellos 1'444.000 pesos. Hay también diferencias entre los sexos, a favor de los hombres, al examinar todos los niveles salariales, el criterio de región, el tipo de universidad (privada o pública) y las áreas de conocimiento. Con respecto a este último aspecto, en Economía, Agronomía, Ciencias de la Salud e Ingeniería, los salarios entre hombres y mujeres presentan diferencias en favor de los hombres de 16,9, 12,8, 11 y 10,2%, respectivamente. En áreas como Bellas Artes y Matemáticas, la diferencia salarial es del 0,2 y 4,3%, respectivamente, con una brecha salarial del 15% (CGR, 2010, citando a Juan David Barón).

En secundaria persisten problemas de discriminación por embarazo de adolescentes y por orientación sexual, y exclusiones por causa del conflicto armado. Los problemas de deserción de las mujeres están asociados al embarazo.

De acuerdo con el DANE (encuesta en 24 ciudades, uso de TIC entre julio y diciembre de 2008), tanto en el uso de computador como en el acceso a internet, la penetración es mayor en los hombres. De un total de 10,5 millones de mujeres, 6,8 millones no utilizaron internet durante el último año; en el caso de los hombres, de un total de 9,6 millones, 5,8 no lo utilizaron.

En 2009, el país presentó una tasa de analfabetismo para las personas mayores de 15 años del 6,8%, con una brecha de ocho puntos para la zona rural, que marca 14,5% (DNP, 2010a). En este mismo año, la tasa para mujeres fue de 6,59 y la de hombres de 6,94 (DNP, 2010b). Conforme a los resultados de 2008 de las Metas del Milenio, para jóvenes de 15 a 24 años las tasas de analfabetismo fueron más altas en hombres, 2,5%, que en mujeres, 1,6%, con una reducción en la tasa, entre 2001 y 2008, casi igual para los dos sexos: 0,41 puntos porcentuales para ellos y 0,4 puntos para ellas. Las diferencias en la tasa de analfabetismo entre sexos se presentan también al examinar las zonas: 5,5% para los hombres residentes en la zona rural y 1,4% para los que se ubican en las cabeceras municipales; y 0,9% para las mujeres en zonas urbanas y 3,9% para las de zonas rurales (DNP, 2010c).

Acciones en favor de la igualdad de las mujeres se relacionan con la asignación de créditos para estudios superiores. Entre 2004 y 2009 se asignaron 195.445 créditos subsidiados y focalizados en estudiantes de los estratos socioeconómicos más bajos, de los cuales 108.557 (55%) fueron para mujeres y 86.888 (45%) para hombres, y se renovaron 139.132 créditos, 58% a mujeres, 1.063 de los créditos renovados correspondieron a mujeres afrodescendientes y 523 a mujeres indígenas (CGR, 2010).

El promedio de años de educación de mujeres afro es menor (6,4) con respecto al promedio de las mujeres no afro (8,2) y al de hombres afro (6,9) (Recomendaciones de la Comisión Intersectorial, 2009). Para las poblaciones afro e indígenas, la CGR señala:

-  Están enfrentados a retos diversos como son el acceso a la educación y la calidad de la misma.
-  El caso de la población afrocolombiana resulta aun más preocupante, pues a pesar del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país en la Constitución y de los convenios internacionales en materia educativa orientados a la protección de la población afrocolombiana, palenquera y raizal, la discriminación histórica y la invisibilidad de estas etnias siguen afectando su desarrollo. La calidad de la educación es por lo general deficiente, se presentan altas tasas de inasistencia y deserción. Las y los estudiantes afrocolombianos son discriminados permanentemente.
-  Persisten tasas de analfabetismo superiores al promedio nacional. El promedio de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los municipios que concentran la mayor parte de la población afro en Colombia se encuentra muy por encima del nacional (CGR, 2010, citando a DNP, 2008).
-  No se dispone de mayores estadísticas sobre indígenas, afros y en general sobre diversidades; como lo recomienda la CGR, 2010, se deben diseñar sistemas de información que permitan hacer monitoreo y seguimiento continuo a los avances en temas de diversidad.

En el caso de la población desplazada, compuesta en su mayoría por mujeres, el acceso al sistema educativo es por lo general muy bajo o nulo, situación que se hace especialmente crítica en la zona rural.

Ateniéndonos al foco central de la recomendación al Estado colombiano en materia de educación, no hay evidencias del cumplimiento del Estado en desarrollar acciones efectivas para transformar los estereotipos de género que perpetúan la discriminación de las mujeres en la sociedad. Persisten las desigualdades en el acceso a los máximos niveles de

educación, así como en el acceso a carreras tradicionalmente femeninas y en los niveles de remuneración, con respecto a los hombres. No se observan avances en el acceso a la educación, en todos los niveles, para las indígenas, las afro y las jóvenes pobres.

IV. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

1. Compromisos internacionales de Colombia

Recomendaciones en materia de servicios públicos a mujeres desplazadas, OEA-CIDH. Octubre de 2006. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia

“Diseñar e implementar una política con acciones positivas para reconocer y hacer efectivos los derechos de las mujeres en términos de la atención y acompañamiento integral y multidisciplinario en materia de salud, justicia, educación y económica de las mujeres desplazadas, que aborde adecuadamente sus necesidades a corto y largo plazo.

Abordar en las políticas públicas y programas estatales las necesidades específicas de las mujeres desplazadas y sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En especial, adoptar medidas para garantizar la protección de sus derechos sexuales y reproductivos.

Implementar en forma efectiva los principios establecidos en la Sentencia de la Corte Constitucional T-025 frente a la participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas y la adopción de un nivel de protección adecuado de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres desplazadas y cabezas de familia, a corto y largo plazo. Asimismo, adoptar las medidas necesarias para dar participación a las organizaciones de mujeres en el seguimiento periódico al cumplimiento de esta sentencia.

Diseñar indicadores de impacto para medir la efectividad y alcance de las medidas y servicios de apoyo estatales para mitigar el impacto del desplazamiento forzado en mujeres de diferentes razas, etnias y edades

Fortalecer sistemas de recopilación de estadísticas oficiales sobre la población desplazada y desagregar información por raza, etnia, sexo, entre otras condiciones de vulnerabilidad.

Crear condiciones y eliminar requisitos burocráticos e ineficientes para facilitar que las mujeres desplazadas ingresen al registro y al sistema de salud nacional. Crear medidas de seguridad efectivas para que las mujeres puedan registrarse y obtener servicios de salud.

Adoptar medidas para que las instancias estatales, sobre todo las que proveen servicios de salud a las mujeres desplazadas, respeten y protejan sus derechos y necesidades de salud y de salud reproductiva y otorguen servicios e información adecuada.

En materia de acceso a la educación, otorgar cupos escolares y ofrecer programas de capacitación técnica a mujeres y niñas en situación de desplazamiento, a fin de que ellas tengan mayores oportunidades de restablecerse a nivel socioeconómico después del desplazamiento. “Desarrollar programas de capacitación para que mujeres afrocolombianas e indígenas puedan ofrecer apoyo psicosocial a víctimas de desplazamiento de su misma raza y etnia”.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Colombia, 2007

“(31) Insta al Estado a que garantice que en los esfuerzos para eliminar la vulnerabilidad de la mujer a la violencia, incluida la violencia resultante del conflicto armado, se tome en cuenta la situación de las mujeres de las zonas rurales.

Insta al Estado a que siga intensificando sus esfuerzos para reducir y eliminar el persistente clima de violencia e inseguridad en el país a fin de crear un entorno propicio para la plena aplicación de la Convención y el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos”.

“(13) Insta al Estado Parte a que redoble sus esfuerzos para atender las necesidades específicas de las mujeres y los niños desplazados internos, y a que garantice su acceso en pie de igualdad a la salud, la educación, los servicios sociales, el empleo y otras oportunidades económicas, así como su seguridad y protección ante todas las formas de violencia, en particular la violencia en el hogar”.

Recomendaciones Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007

“...alienta al Gobierno a tomar concretas medidas preventivas para terminar con la preocupante tendencia del incremento del desplazamiento y a proteger a la población desplazada, aprovechando en mayor medida el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo”.

2. Las capacidades del Estado

Adicional a los convenios internacionales de derechos humanos y de Derecho Humanitario, el marco jurídico colombiano que regula la prevención del desplazamiento forzado interno y la atención a la población en situación de desplazamiento (PSD) está dado por las Leyes

387 de 1997 y 1190 de 2008, sus decretos reglamentarios, la sentencia de tutela de la Corte Constitucional T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en especial, los Autos 092 y 237 de 2008 relacionados con las mujeres. En el año 2009 se expidió el Decreto 1997, que define responsabilidades y mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales para el desarrollo de la política pública que garantice el goce efectivo de los derechos de la PSD. En ese mismo año se aprobó el Conpes 3616, con la política pública de generación de ingresos para población pobre extrema y desplazada.

La sentencia de tutela T-025 de la Corte Constitucional marcó el cambio de la política pública para la prevención del desplazamiento y la atención de la PSD, desde la perspectiva del goce efectivo de los derechos. Esa sentencia declaró el “estado de cosas inconstitucional” de la situación de esta población, argumentando que “las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”.

El Auto de seguimiento 092/08 de esa alta Corte señaló que:

...la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de todo el territorio nacional.

En dicha providencia de seguimiento se tomaron cuatro medidas orientadas a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y a prevenir el impacto desproporcionado de los conflictos violentos y del desplazamiento en la vida de estas. Tales medidas fueron:

-  El Estado debe reforzar la protección de las mujeres en situación de desplazamiento (MSD), sobre la base de dos presunciones: una mayor vulnerabilidad de ellas para acceder a los servicios del Estado y la ayuda humanitaria de emergencia debe prorrogarse automáticamente hasta que las desplazadas tengan condiciones de autosuficiencia integral.
-  El ejecutivo debe diseñar e implementar trece programas específicos para las MSD (salud, educación, tierras, violencias, vivienda, afrodescendientes, indígenas, participación, generación de ingresos, apoyo sicosocial, entre otros) para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado, desde la perspectiva de las mujeres.

- 🕒 El Gobierno debe atender integralmente a 600 mujeres desplazadas, cuyos casos había estudiado la Corte.
- 🕒 Comunicar al Fiscal General de la Nación los numerosos relatos de violencia sexual contra las mujeres que se produjeron en el marco del conflicto, para la respectiva investigación penal.

En el Auto 237 de 2008, la Corte estableció la falta de cumplimiento del Gobierno a las órdenes dadas en el Auto 092 y resolvió adoptar formalmente los “Lineamientos para un plan integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”, lineamientos que habían sido propuestos por organizaciones promotoras de derechos de las MSD.

La Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), entidad del orden nacional y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, es la coordinadora del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), integrado por 27 instituciones, que desarrolla la política pública de prevención del desplazamiento y atención a la PSD. La política ha venido siendo ajustada formalmente en la perspectiva del goce efectivo de los derechos de la PSD, conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional. La política establece tres líneas de acción: prevención y protección; atención integral y verdad, justicia y reparación, en un proceso continuo de retorno y reubicación de la PSD y en la perspectiva transversal de cuatro lineamientos: enfoque diferencial; capacidad institucional y sistemas de información; participación y articulación territorial.

El enfoque diferencial cobra cada vez más vigencia en el lenguaje de los documentos públicos y de los discursos de las funcionarias y los funcionarios nacionales y territoriales encargados del desarrollo de la política de prevención y atención del desplazamiento, sin que en la práctica se logre traducir en acciones específicas o transversales, o en presupuestos concretos. Se trata de garantizar que las políticas, planes y programas contemplen en su diseño e implementación las necesidades particulares de los diferentes grupos poblacionales de especial atención, como son las mujeres, los niños y las niñas, los indígenas, afrocolombianos y las personas con discapacidades (Acción Social, 2010). Para contribuir a este propósito, la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres, con el apoyo de Acnur, produjo en 2009 una herramienta técnica denominada “Directriz de atención integral para la población desplazada con enfoque diferencial de género”, de la cual no se conocen los resultados de su divulgación y aplicación. De otra parte, mediante circular de septiembre de 2010, el director del Departamento Nacional de Planeación orienta a alcaldes y gobernadores para que en los presupuestos del año 2011 incluyan recursos para atender a la PSD con enfoque diferencial.

3. Los esfuerzos de la sociedad civil

Diversas redes, plataformas y organizaciones de mujeres, de derechos humanos y paz, nacionales, regionales y locales, desarrollan una importante actividad política de divulgación, formación, investigación, seguimiento e incidencia, tendiente a impulsar el desarrollo del Auto 092, la organización de las MSD, la defensa y la protección de sus derechos, y para denunciar o evidenciar (nacional e internacionalmente) el impacto diferencial y desproporcionado en las mujeres del conflicto armado y del desplazamiento⁴⁶. En varias regiones del país se han conformado mesas o comités de seguimiento al Auto 092 para hacer incidencia en sus respectivas alcaldías o gobernaciones. En las organizaciones regionales y locales de la población desplazada cobra cada vez más fuerza el papel de las mujeres, lo que no se logra todavía traducir en representación femenina en cargos de decisión a escala nacional en los espacios principales que aglutinan las organizaciones de la PSD.

Se resaltan la Liga de Mujeres Desplazadas (LMD) y el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, por sus interesantes procesos organizativos y de incidencia política. La LMD es una organización de base que nació “buscando un cajón para enterrar a una mujer”, y está conformada por mujeres, muchas de ellas jóvenes, viudas o madres cabeza de familia, de diversas etnias y culturas, que realiza acciones de organización, acción social y reivindicación de derechos fundamentales en Cartagena y Montes de María (en el norte del país). Uno de los más importantes proyectos desarrollados por la LMD es la construcción de la “Ciudad de las Mujeres”, una urbanización ubicada en Turbaco, en la que habitan actualmente y en cuya gestación e implementación participaron directamente las mujeres. Del Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia hacen parte alrededor de 600 MSD pertenecientes a 65 organizaciones de población desplazada en seis regiones del país (Bolívar, Tolima, Cundinamarca, Bogotá, Valle del Cauca y Chocó), con

46. Algunas de las más visibles redes, espacios y organizaciones de la sociedad civil: Mesa Nacional de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; Mesa Nacional de Seguimiento del Auto 092; Red Nacional de Mujeres; Ruta Pacífica de Mujeres (regionales de Putumayo, Risaralda, Antioquia, Cauca, Valle del Cauca, Santander, Bogotá, Chocó y Cartagena); Liga de Mujeres Desplazadas; Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP); Afrodes (Coordinación Nacional de Afrocolombiano/as en situación de Desplazamiento); Corporación Sisma Mujer - Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia (integrado por la Red de Empoderamiento de Mujeres de Bolívar y Cartagena, la Red Departamental de Mujeres Chocoanas, Corporación Humanizar, Corporación Oye Mujer y Taller Abierto); Casa de la Mujer; Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (Ciase); Cladem; Ilsa; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes); Departamento de Mujeres del Coordinación Nacional de Desplazados (CND); Fundhefem (Andescol); Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Synergia; Corporación Opción Legal, Red Nacional de Mujeres Desplazadas; Corporación Humanas; DeJusticia; Red de Mujeres de los Montes de María; Organización Femenina Popular (OFFP); Comisión Colombiana de Juristas, y Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

el soporte de la Corporación Sisma Mujer (CCJ, 2010). Desde su creación, en el año 2005, el Observatorio ha impulsado el empoderamiento político de las MSD y la cualificación de su participación en instancias regionales y nacionales a través del fortalecimiento organizativo, atención jurídica, acompañamiento psicosocial y monitoreo a los efectos desproporcionados que el desplazamiento forzado tiene en la vida de las mujeres. Su importancia ha sido reconocida por la misma Corte Constitucional, entre otras cosas, con la aceptación, a través del Auto 116/08, de su propuesta de incorporar el enfoque diferencial en el proceso de evaluación del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

4. La situación del desplazamiento forzado y de los derechos de las mujeres en condición de desplazamiento

Estadísticas no oficiales de organizaciones civiles especializadas en el seguimiento al desplazamiento en el país informan que, al finalizar el año 2009, un poco más de 4,9 millones de personas habían sido desplazadas en Colombia (Acnur, 2010), de las cuales 280.000 lo fueron en el año 2009 (CCJ, 2010). Se calcula que alrededor del 70% de personas desplazadas son mujeres, niños, niñas y de la tercera edad (PNUD, 2010). La violencia sexual es una causa importante del desplazamiento forzado. Dos de cada diez mujeres desplazadas han tenido que hacerlo por este delito (DeJusticia, 2010).

De acuerdo con los datos oficiales del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), al 31 de agosto de 2010 se encontraban inscritas 3'517.136 personas desplazadas (807.089 hogares). En los ocho primeros meses de 2010 se registró la expulsión de 44.633 personas y durante todo el año 2009 se registraron 154.040 personas (Acción Social, 2010).

La persistencia del desplazamiento interno forzado en el país fue constatado por la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas y por la CIDH en sus informes sobre Colombia en 2009. El informe de la Alta Comisionada señala: a) que el desplazamiento forzado siguió aumentado en casi todo el territorio nacional, aunque en menor medida que en años anteriores, con un continuo subregistro de casos, b) que los mayores impactos de los desplazamientos forzados fueron provocados por grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares en los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba y Nariño, c) que continúan registrándose desplazamientos masivos en regiones donde las alertas tempranas o informes de riesgo que advertían de dicha posibilidad fueron ignorados o tomados en cuenta de manera imperfecta por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), d) que el despojo de tierras por los actores armados ilegales es un factor determinante de muchos desplazamientos; se informa que se calcula

que la población desplazada podría haber perdido entre 1,2 y 10 millones de hectáreas como consecuencia directa del desplazamiento y que la mayoría de estas tierras sigue en poder de victimarios y sus testaferros, e) que se registran numerosas amenazas y asesinatos contra personas que lideran o participan en procesos de restitución de tierras y f) que el Estado no ha garantizado la atención diferencial a las mujeres desplazadas (Alta Comisionada, 2009).

Si bien la CIDH valora como positiva la expedición de los Autos 092 y 237 de 2008 por la Corte Constitucional, señala la existencia de dificultades para diseñar e implementar los trece programas ordenados por la Corte, especialmente la falta de medidas para garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, en su balance (junio de 2010) presentado a la Corte Constitucional sobre el avance en el diseño e implementación de los programas ordenados en el Auto 092 para prevenir y atender las violencias contra las mujeres –violencia sexual, violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres líderes–, concluye que “el incumplimiento gubernamental a las órdenes del auto 092 de 2008 exacerba las violencias contra las mujeres en situación de desplazamiento forzado” (Observatorio, 2010).

En palabras de la Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento, integrada por organizaciones civiles y académicas:

...la política pública de atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado es inexistente de acuerdo con los objetivos trazados por la Corte Constitucional en los Autos 092 y 237 de 2008 ... En particular, preocupa la ausencia de una política integral y coordinada de verdad, justicia y reparación con enfoque diferencial de género, que tenga como finalidad enfrentar la impunidad y garantizar el acceso a la justicia y la debida diligencia en la prevención, investigación, juzgamiento, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos, y en particular de la violencia sexual ocurrida en el contexto del conflicto (Comisión, 2010, p. 147).

Para la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092, de la que hacen parte más de once organizaciones civiles (junio de 2010), se han agudizado algunos de los riesgos y facetas de género del desplazamiento: los riesgos de las líderes y de sus organizaciones, la permanencia de violencia sexual y la grave situación de las mujeres afro e indígenas (Mesa Nacional Seguimiento, 2010).

Muy preocupante es la situación de las líderes de organizaciones de PSD y de organizaciones feministas y de derechos humanos que apoyan la defensa y promoción de derechos de las MSD y que acompañan y representan legalmente a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, por las amenazas recibidas de parte de grupos paramilitares, en particular en Cundinamarca, Bogotá y Cartagena (CCJ, 2010) y que se incrementaron

durante el segundo semestre de 2009, tal como quedó explicado en el capítulo del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

5. Las mujeres indígenas y afrodescendientes en situación de desplazamiento

Los pueblos y comunidades indígenas y grupos afrocolombianos son particularmente vulnerables en el contexto del conflicto armado, debido a que ocupan territorios estratégicos para las partes en conflicto, las redes de narcotráfico y empresas colombianas y extranjeras. Uno de los derechos violados es la falta de la consulta previa e informada sobre decisiones que los afectan (Alta Comisionada, 2009). El desplazamiento de pueblos indígenas se ha incrementado en los últimos cinco años de manera desproporcionada en comparación con el resto de la población (Relator Especial, 2010). Al menos 34 grupos indígenas se encuentran en peligro de extinción física o cultural a causa del conflicto armado y el desplazamiento (Corte Constitucional, 2009).

La afectación aguda y diferencial del conflicto armado sobre los grupos indígenas se suma al efecto ya desproporcionado que este tiene sobre las mujeres y las niñas. El conflicto armado somete a las mujeres indígenas a prostitución forzada, violencia sexual y enamoramiento de mujeres y jóvenes como táctica bélica, principalmente por parte de los actores armados ilegales. Muchísimos de los casos de violencia sexual que fueron reportados por la Corte Constitucional ante la Fiscalía tienen por víctimas mujeres, niñas y adolescentes indígenas en todo el país.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (2010) señaló que el agudo impacto del desplazamiento forzado en las mujeres indígenas, afectadas “con mayor dureza por los crímenes, las injusticias e inequidades que forman parte constitutiva tanto de la violencia armada como del desplazamiento forzado”. Señaló también que las mujeres indígenas víctimas del desplazamiento forzado enfrentan dificultades en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

La CIDH en su informe anual (2009) de seguimiento de derechos humanos en la región, afirmó:

La Comisión nota que la múltiple situación de discriminación de las mujeres indígenas –tanto por su exclusión histórica por ser indígenas como por el hecho de ser mujeres– sigue siendo agravada por el conflicto armado. Un informe de la Organización

Nacional Indígena de Colombia (ONIC) sobre los derechos humanos de las mujeres indígenas, manifiesta que: “La realidad de las mujeres indígenas en Colombia, es que son impactadas doblemente por el conflicto y la violación sistémica de los derechos humanos; ser mujeres e indígenas hace que los efectos y la utilización de las mujeres en la guerra causen daños diferenciados en su vida personal y comunitaria. De acuerdo con cifras de esta organización, entre 2002 y 2009 más de 1.000 indígenas fueron asesinados por causas violentas, siendo los pueblos más afectados Nasa, Wayúu, Kankuamo, Awá y Embera Chamí. Aproximadamente un 15% (151 víctimas), eran mujeres, niños y niñas. También se reportó que en el mismo periodo 187 mujeres indígenas fueron víctimas de violencia sexual y tortura (CIDH, 2009, párrafo 41).

Pese a la obligación del Estado, no existe una política pública con enfoque diferencial de género para atender a la población desplazada, como tampoco una política para prevenir, investigar y sancionar la violencia sexual en contra de las mujeres en el marco del conflicto armado. Los trece programas ordenados por el Auto 092 no han sido puestos en marcha y no se vislumbra una estrategia estatal para su implementación. Preocupa que el borrador del nuevo plan nacional de desarrollo no contenga metas desagregadas por sexo y que indiquen el impacto que se espera tener respecto a las mujeres. Preocupa también la persistencia de la violencia sociopolítica en contra de las lideresas de la población en situación de desplazamiento.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO, AECID (2010). Memorias del foro Experiencias de las Mujeres Indígenas y la Cooperación Internacional en Colombia, 17 y 18 de junio de 2010. Bogotá. Obtenido el 10 de diciembre de 2010 de <http://www.aecid.org.co/2008/uploads/memoriaexperienciasdemujeresindigenasycooperacion.pdf>

ÁLVAREZ, L. (2010). La discriminación laboral tiene cara de mujer. Área de Mujer Trabajadora. *Revista Cultura y Trabajo*. Obtenido el 9 de enero de 2010 de http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=900:la-discriminacioboral-tiene-cara-de-mujer&catid=26:recomendados&Itemid=356

CAMPAÑA 'SAQUEN MI CUERPO DE LA GUERRA' (2010). Primera encuesta de prevalencia. Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano. Obtenido el 18 de diciembre de 2010 de http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/12033/101206_Primer_Encuesta_de_Prevalencia.pdf

CANAVAL, GE. (2008). Mujeres con cáncer de mama. La odisea de navegar en el sistema de salud. Fundación Fondo de Drogas contra el Cáncer.

CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES, CUT. Subdirectivas de la CUT. Obtenido el 17 de noviembre de 2010 de http://www.cut.org.co/index.php?option=com_content&view=section&id=7&Itemid=56

CIUDADES SEGURAS (2010). *Boletín Ciudades Seguras*. Bogotá, 7 de agosto. Colombia. Acción Social (2010, agosto). El desplazamiento ¿en qué vamos? Expulsión de personas, enero. Observatorio Nacional del Desplazamiento Forzado. *Boletín de Prevención* (2), 08. Obtenido de http://www.accion-social.gov.co/documentos/Retornos/Boletín_Prevencción_Agosto_2010.pdf

COLOMBIA. ACCIÓN SOCIAL (sf). El desplazamiento forzado en Colombia. Obtenido el 28 de octubre de 2010 de <http://www.accion-social.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Cancillería1.pdf>

COLOMBIA. CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, CPEM (sf). Eje temático participación política, indicadores de seguimiento a las acciones de la CPEM, Consejos Comunitarios de Mujeres. Observatorio de Asuntos de Género. Obtenido el 1 de octubre de 2010 de <http://equidad.presidencia.gov.co/Es/OAG/Documents/Politica-Consejeria-Consejos.pdf>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL (2010). Sentencia T-550 de 2010. Obtenido el 2 de octubre de 2010 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-550-10.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL (2009). Sentencia T-388 de 2009. Obtenida el 4 de octubre de 2010 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-388-09.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL (2010). Sentencia C-776 de 2010. Obtenida el 2 de octubre de 2010 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-776-10.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL (2006). Sentencia C-355 de 2006. Obtenida el 2 de octubre de 2010 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL (2008). Sentencia T-209 de 2008. Obtenida el 20 de octubre de 2010 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-209-08.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL (2009). Sentencia T-388 de 2009. Obtenida el 1 de octubre de 2010 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-388-09.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL (2008). Sentencia T-946 de 2008. Obtenida el 4 de octubre de 2010 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-946-08.htm>

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, DANE (marzo de 2009). Encuesta de Cultura Política 2008. Informe de resultados. Obtenida el 30 de octubre de 2010 de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/informe_ECP_08.pdf

COLOMBIA. DANE (2010). Gran Encuesta de Hogares, julio-diciembre 2008. Obtenida el 20 de octubre de 2010 de http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=41&Itemid=78

COLOMBIA. DANE (2010). Mercado laboral por sexo. Gran Encuesta Integrada de Hogares, trimestre julio-septiembre de 2010. Obtenida el 20 de octubre de 2010 de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_sexo_jul_sep10.pdf

COLOMBIA. DANE (junio de 2010). Mercado laboral de los jefes y jefas de hogar. Trimestre móvil febrero-abril de 2010. Obtenida el 22 de octubre de 2010 de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/jefe_hogar/bol_jefa_trim_feb_abr10.pdf

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y PROFAMILIA (2007). Guía para la formación en derechos sexuales y reproductivos para población en situación de desplazamiento con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual. Mimeo, Bogotá.

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y OTRO (17 de noviembre de 2010). Informe sobre los resultados del proceso de selección de las representantes de las organizaciones de mujeres en el comité de seguimiento a la Ley 1257 de 2008. Mimeo, Bogotá.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DAFP (sf). Oficio radicado 20103000027261 del 10/05/2010 dirigido a Angela Margarita Rey, directora de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores. Mimeo. Bogotá.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos. Obtenido el 11 de diciembre de 2010 de <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND.aspx>

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP (marzo de 2010). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio - II informe de seguimiento 2008. Bogotá. Obtenido el 15 de enero de 2011 de <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=mWOU%2fb1x8ws%3d&tabid=340>

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP (10 de agosto de 2010). Oficio GEGAI-20104030586501 de respuesta a derecho de petición de la Confluencia Nacional de Redes de Mujeres. Mimeo. Bogotá.

COLOMBIA. INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, INMLyCF (2010). Homicidio, 2009 Aproximaciones a los conceptos de femicidio, feminicidio y homicidio en mujeres. Bases para su medición. Obtenido el 15 de diciembre de 2010 de http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Mindefensa presenta política de derechos sexuales y equidad de género para la Fuerza Pública. Obtenido el 1 de enero de 2011, de <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/6023c2a2-9dc9-2d10-0e8b-824ee341e120.xml>

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (mayo de 2009). Recomendaciones de la Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana. Obtenido el 14 de diciembre de 2010 de <http://www.scribd.com/doc/19139700/Recomendaciones-de-la-Comision-Intersectorial-para-el-avance-de-la-Poblacion-Afrocolombiana>

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2010). Conpes 3661 de 2010. Obtenido el 15 de noviembre de 2010 de <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1780DocumentNo4648.PDF>

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (sf). Programa de educación para la sexualidad. Obtenido el 30 de noviembre de 2010, de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-172102.html>

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (sf). Estadísticas. Obtenido el 27 de noviembre de 2010 de http://menweb.mineduacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=12&id_categoria=1&consulta=mat_total&nivel=12

COLOMBIA. MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL, MPS (sf). Estadísticas. Obtenido el 2 de octubre de 2010 de <http://www.minproteccionsocial.gov.co/estadisticas/default.aspx>

COLOMBIA. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF (2010). Informe de Gestión 2002-2010. Obtenido el 18 de diciembre de 2010 de <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/pdf/Informe-Rendicion-de-cuentas%2022-julio-2010.pdf>

COLOMBIA. RAMA JUDICIAL. COMISIÓN NACIONAL DE GÉNERO DE LA RAMA JUDICIAL DE COLOMBIA, CNGRJ (2010). Memorias de un proceso para incorporar la igualdad de género en la rama Judicial. Bogotá.

COLOMBIA, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (18 de mayo de 2010). Anexo al oficio DRN-646 de respuesta a derecho de petición. Mimeo. Bogotá.

COLOMBIA. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009). Estudio nacional exploratorio-descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas. Escuela de Género. Obtenido el 30 de noviembre de 2010 de www.tratadepersonas.gov.co/

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, CCJ (junio de 2010). Informe alternativo al sexto informe periódico presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos. Obtenido el 30 de octubre de 2010, de <http://www.coljuristas.org/Comprodxotrasentidades/tabid/172/language/es-CO/Default.aspx>

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, CORPORACIÓN SISMA MUJER, CODHES, DE JUSTICIA, IMP, FUNDACIÓN DOS MUNDOS Y LA LIGA DE MUJERES DESPLAZADAS (20 de enero de 2009). Primer informe de seguimiento al cumplimiento de la orden del Auto 092 referida al anexo reservado de 183 reportes de violencia sexual. Obtenido el 30 de octubre de 2010 de <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0144/articulo0029.pdf>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CIDH (febrero de 2009). Informe de la CIDH sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curvaradó, municipio de Carmen del Darién, departamento del Chocó. Obtenido el 27 de octubre de 2010 de <http://www.cidh.org/countryrep/MPColombia2.20.09.sp.htm>

CIDH (2009). Informe de seguimiento, las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia. Obtenida el 2 de octubre de 2010 de <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Cap.5.Colombia.sp.htm>

CIDH (2006). Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.

CIDH (2010). Medidas cautelares otorgadas durante el año 2010. Obtenido el 2 de octubre de 2010 de <http://www.cidh.org/medidas/2010.sp.htm>

CIDH (2009). Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Capítulo IV. Colombia. Obtenido el 1 de octubre de 2010 de <http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/cap.4Colo.09.sp.htm>

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO (julio de 2010). Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Mimeo. Bogotá.

CONFLUENCIA NACIONAL DE REDES DE MUJERES (2010). 30 años después... ¿Cómo vamos? Documento de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Comité de la Cedaw al Estado colombiano. Obtenido el 2 de octubre de 2010 de <http://www.limpalcolombia.org/userfiles/Libro.pdf>

COORDINACIÓN COLOMBIA - EUROPA - ESTADOS UNIDOS Y OTRAS (marzo de 2009). Declaración oral ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas 10º periodo de sesiones, tema 6: Examen periódico universal, adopción del informe sobre Colombia. Obtenido el 2 de octubre de 2010 de http://ddhhcolombia.org.co/files/file/epu/20%20de%20marzo_intervencion%20EPU.pdf

CORPORACIÓN COLOMBIA DIVERSA (mayo de 2010). Situación de derechos humanos de la población LGBT. Informe alterno presentado al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Mimeo. Bogotá.

CORPORACIÓN HUMANAS, CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA DE GÉNERO (julio de 2010). *Diez años de la Resolución 1325 en Colombia*. Bogotá: Ediciones Ántropos.

CORPORACIÓN HUMANAS (2010). Las mujeres del nuevo Congreso. Observatorio de Humanas: las mujeres en los medios. En <http://www.humanas.org.co/>

CORPORACIÓN HUMANAS (2009). Informe regional de derechos humanos y justicia de género. Colombia, 2008. En http://www.humanas.org.co/archivos/informe_regional_de_derechos_humanos.pdf

CORPORACIÓN SISMA MUJER Y OTRAS (2010). Tercer informe de seguimiento al Auto 092 de 2008.

CORPORACIÓN SISMA MUJER (enero de 2010). Ley 1257 de 2008 sobre no violencias contra las mujeres. Herramientas para su aplicación e implementación. Sisma Mujer, Bogotá.

CORPORACIÓN SISMA MUJER (agosto de 2009). ¿Qué dicen las cifras? Mimeo. Bogotá.

CORPORACIÓN SISMA MUJER (noviembre de 2008). Observatorio de resultados del ejercicio de verificación territorial del goce efectivo de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento. Obtenido el 1 de noviembre de 2010 de <http://www.sisamujer.org/sites/www.sisamujer.org/files/sites/sisma.pasosdejesus.org/files/Informe%20auto%20116%20-%2011%2008.pdf>

DEJUSTICIA (marzo de 2010). Deuda pendiente con las mujeres. Pronunciamiento 8 de marzo de 2010. Diana Esther Guzmán Rodríguez, Rodrigo Uprimny Yepes. *El Espectador*. Bogotá.

DURÁN, JUANITA (2009). Consultoría para la implementación de la Ley 1257 de 2008, Sisma Mujer, Mimeo. Bogotá.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA (2010). Informe anual sobre la trata de personas 2010, Colombia. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de spanish.bogota.usembassy.gov/reprata_personas2010.html

EL ESPECTADOR. Certificación condicionada 'made in USA'. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.elespectador.com/columna-225697-certificacion-condicionada-made-in-usa>

EL ESPECTADOR (22 de octubre de 2010). Aceptan darles prelación a las mujeres en Ley de Víctimas y de Tierras. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-230999-aceptan-darles-prelacion-mujeres-ley-de-victimas-y-de-tierras>

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES, FECODE (24 de agosto de 2010). Boletín 4 de Secretaría de la Mujer. Obtenido el 28 de noviembre de 2010 de http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1962:boletin-secretaria-de-la-mujer-4&catid=3&Itemid=30

FESCOL (2010). Más mujeres más política. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.fescol.org.co/DocPdf/MU-miradapacto.pdf>

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, UNFPA (2010). Situación de la población. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.unfpacolombia.org/menuSup.php?id=5>

INICIATIVAS DE MUJERES POR LA PAZ, IMP (octubre de 2010). IMP se solidariza con las mujeres de Bahía Portete en acción. Boletín 84 de actividades y noticias del 1 al 31 de octubre 2010. Obtenido el 12 de diciembre de 2010 de <http://mujeresporlapaz.org/web/pdf/impenaccionn84.pdf>

LÓPEZ, C., GARNICA, J. Y CAMPILLO, F. (2010). La inversión pública en agricultura. Informe de consultoría. Oxfam. Mimeo. Bogotá.

LÓPEZ, CLAUDIA (23 de diciembre de 2010). Heredero pero no sucesor. *La Silla Vacía*. Obtenido el 25 de diciembre de 2010 de <http://www.lasillavacia.com/historia/heredero-pero-no-sucesor-analisis-de-la-agenda-santista-por-claudia-lopez-20779>

MESA DE DISCUSIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (diciembre de 2010). Propuestas sobre la política de participación en el plan nacional de desarrollo "Prosperidad para todos 2010-2014". Mimeo. Bogotá.

MESA NACIONAL DE SEGUIMIENTO AL AUTO 092 (junio de 2010). Tercer informe de seguimiento al Auto 092 de 2008. Mimeo. Bogotá.

MESA POR LA VIDA Y LA SALUD DE LAS MUJERES (2010). Organizaciones de mujeres solicitan a la CIDH vigilancia a la garantía del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. *Revista Otras Palabras*, 18. Grupo Mujer y Sociedad, U. Nacional de Colombia, Bogotá.

MESA POR LA VIDA Y LA SALUD DE LAS MUJERES (mayo de 2009). Un derecho para las mujeres: Despenalización parcial del aborto en Colombia. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.despenalizaciondelaborto.org.co/Un-Derecho-para-las-Mujeres>

NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2010). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (marzo/09), Ginebra, 3 al 21 de mayo de 2010, ONU/C.12/COL/CO/5.

NACIONES UNIDAS (4 de marzo 2010). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.

NACIONES UNIDAS (9 de marzo de 2010). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.

NACIONES UNIDAS. Comité contra la Tortura. Recomendaciones. Obtenido el 3 de noviembre de 2010, de <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2009/cp0927.pdf>

NACIONES UNIDAS. Comité DESC, Examen y observaciones. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/onudh/informes-ddhh/289-ddhh-co/604-cdesc-2010-colombia.html>

NACIONES UNIDAS. Observaciones finales a Colombia del Comité de los Derechos del Niño sobre el Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (mayo-junio de 2010) CRC/C/OPSC/COL/CO/1.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos (8 de enero de 2010). La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. A/HRC/15/34/.

NACIONES UNIDAS. Relator derechos indígenas. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2010/01/informe20relator20colombia20auv.pdf>

NACIONES UNIDAS (julio de 2010). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. CCPR/C/COL/CO/6.

PNUD. (2010). Comunidad embera de Risaralda anuncia hoy la suspensión definitiva de la ablación genital femenina. Obtenido el 8 de diciembre de 2010 de <http://inet04.pnud.org.co/index.shtml?apc=BB--3--&x=63407>

OBSERVATORIO DE DERECHOS SOCIALES Y DESARROLLO (2009). Ciudad heterogénea, diversa y desigual. Mimeo. Cartagena.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2010). Género, salud y desarrollo en las Américas. Indicadores básicos 2009. Observando las palabras y los hechos, Boletín 4, OPS. Obtenido el 31 de diciembre de 2010, de <http://www.noticiasaliadas.org/articles.asp?art=6118>

RED CIUDADES CÓMO VAMOS (noviembre de 2010). Evolución de la calidad de vida en 6 ciudades colombianas: 2008-2009. Obtenida el 10 de diciembre de 2010 de http://www.cartagenacomovamos.org/temp_downloads/Calidad%20de%20vida%20en%206%20ciudades%20colombianas%202009.pdf

PROGRAMA SOMOS DEFENSORES (30 de abril de 2010). Informe 2009. Obtenido el 30 de diciembre de 2010 de <http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/SIADDHH-2009-FINAL.pdf>

RED NACIONAL DE MUJERES Y OTRAS (octubre de 2008). Las mujeres en Colombia: frente a una política de discriminación y autoritarismo - Intervención en la reunión con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Mimeo. Bogotá.

RAMÍREZ CARDONA, CLAUDIA CECILIA (diciembre de 2010). Violencia contra las mujeres y legislación en Colombia, Claroscuros 2000-2010. En X Informe Mesa Mujer y Conflicto Armado. Bogotá.

RAMÍREZ, MARÍA HIMELDA (noviembre de 2009). La Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer en Colombia (2006-2010). Notas críticas. Mimeo, Bogotá.

RAMÍREZ, MARÍA HIMELDA (2010). La mujer en la historia de la educación superior en Colombia. Obtenido el 15 de diciembre de 2010 de <http://noticias.universia.net.co/publicaciones/noticia/2010/03/08/258244/mujer-historia-educacion-superior-colombia.html>

RAMÍREZ, MARÍA VICTORIA (2009). El proyecto Embera-Wera. Obtenido el 1 de octubre de 2010 de <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/375>

TOBÓN OLARTE, GLORIA (agosto de 2010). Informe de actividades realizadas en el marco del Consejo Nacional de Paz 2007-2009. Mimeo. Bogotá.

REVISTA SEMANA (junio de 2009). Asciende Luz Marina Bustos, primera mujer generala en Colombia. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.semana.com/noticias-nacion/asciende-luz-marina-bustos-primera-mujer-general-colombia/124748.aspx> Rosas, Gabriel (2005). Reforma Agraria: no más dilaciones. Revista *Economía Colombiana*, 309, junio-julio, Bogotá.

VILLAMIZAR GARCÍA-HERREROS, MARÍA EUGENIA ET ÁL. (noviembre de 2010). Balance de las políticas del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez sobre la equidad de género: pobreza, violencia sexual e impunidad (2002-2010), Mimeo. Bogotá.

VOTEBIEN (2010). ¿Listas machistas? Obtenido el 15 de noviembre de 2010 de http://www.terra.com.co/elecciones_2010/votebien/html/vbn521-listas-machistas.htm

OBSERVATORIO, GÉNERO Y EQUIDAD (2010). Colombia: Mujeres y participación. Obtenido el 19 de octubre de 2010 de http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=1842

UNIVERSIDAD LIBRE DE PEREIRA (2010). Crecimiento económico y desempleo en Colombia. Obtenido el 9 de enero de 2011 de <http://www.unilibrepereira.edu.co/portal/archivo/pdf/tasamayo>

GLOSARIO DE SIGLAS

Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CCEEU	Coordinación Colombia Europa Estados Unidos
Cedaw	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Codhes	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCP	Derechos civiles y políticos
DDHH	Derechos humanos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales

DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSR	Derechos sexuales y reproductivos
EDA	Enfermedad diarreica aguda
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
EPS	Empresa promotora de salud
ETS	Enfermedad de transmisión sexual
Fecode	Federación Colombiana de Educadores
Flasog	Federación Latinoamericana de Ginecología y Obstetricia
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GIDH	Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IMP	Iniciativa de Mujeres por la Paz
INMLyCF	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPS	Institución prestadora de servicios de salud
IRA	Infección respiratoria aguda
ITS	Infección de transmisión sexual
IVE	Interrupción voluntaria del embarazo
LGBT	Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas

LMD	Liga de Mujeres Desplazadas
MEN	Ministerio de Educación Nacional
Mesep	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
MOE	Misión de Observación Electoral
MPS	Ministerio de la Protección Social
MSD	Mujeres en situación de desplazamiento
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional de Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSJ	Observatorio de Sentencias Judiciales
PEA	Población económicamente activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POS	Plan Obligatorio de Salud
Profamilia	Asociación Probienestar de la Familia Colombiana
PSD	Población en situación de desplazamiento

RC	Régimen contributivo
RS	Régimen subsidiado
RSS	Régimen subsidiado en salud
SNAIPD	Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada
SSR	Salud sexual y reproductiva