

Medidas del Estado colombiano en materia de prevención

El componente de prevención de la violencia sexual es el primero propuesto en el conjunto amplio de indicadores para hacer seguimiento a la Resolución 1325. Esta primera parte del documento está dividida en dos secciones, correspondiendo cada una a los indicadores cuyo seguimiento es responsabilidad de los Estados Miembros; la primera, hace referencia al indicador 1a “prevalencia de la violencia sexual”, y la segunda, al indicador 5b “medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y las niñas”.

1. Prevalencia de la violencia sexual

En esta sección se presenta la información correspondiente al indicador 1a “prevalencia de la violencia sexual”. Este tiene como objetivo la “prevención de todas las formas de violencia contra la mujer, en particular la violencia sexual y la violencia basada en el género”, en la medida en que como lo explicita el Secretario General, “los aumentos rápidos en la prevalencia pueden ser indicios de graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario sobre un conflicto” (Consejo de Seguridad, 2010, septiembre: 38). Le hace seguimiento particular a lo planteado en los párrafos 9 y 10 de la Resolución 1325; 1, 2, 3 y 4 de la Resolución 1820; 1, 2, 3 y 24 de la Resolución 1888; y 2 de la Resolución 1889 (véase anexo 1 y tabla 1.1 para una síntesis de la información requerida en materia de la prevalencia de la violencia sexual).

El sistema propuesto por el Secretario General solicita que se entienda por violencia sexual aquellas conductas tipificadas por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI): “Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada, o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable” (artículo 7, párrafo 1, apartado g).

La prevalencia de la violencia sexual se establece calculando el porcentaje de mujeres que alguna vez han sido víctimas de violencia sexual con respecto al total de mujeres del país. Esta información es por tanto de carácter cuantitativo y debe provenir de encuestas.

Si bien el dato central del indicador es la prevalencia de la violencia sexual el Secretario General solicita que se identifique la frecuencia de los ataques o repetición contra las mismas víctimas, así como acompañar esos datos con información sobre la naturaleza del conflicto y sobre el empleo reconocido de la violencia sexual con fines militares y políticos (estos últimos de carácter cualitativo). También solicita que se dé cuenta de las consideraciones éticas y las características de confidencialidad de la encuesta.

La información debe ser suministrada por los Estados miembros y debe provenir de encuestas. En Colombia, el Estado no tiene implementado un sistema para cumplir con este requerimiento.

En esta sección se toman las prevalencias establecidas por la “Encuesta de prevalencia de violencia sexual contra las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano” (Envisé) de Oxfam Internacional; la Encuesta Nacional De Demografía y Salud (ENDS) y la Encuesta en Zonas Marginadas (EZM) de Profamilia; y la “Encuesta de prevalencia de la violencia basada en género en mujeres desplazadas por el conflicto armado en Cartagena” (EPVBG), realizada por la Liga de Mujeres Desplazadas. A partir de ellas no es posible conocer la prevalencia de la violencia sexual en las mujeres en su totalidad, pero sí la prevalencia de algunas conductas de violencia sexual en algunos contextos, para algunos grupos etarios de mujeres, perpetrada por algu-

nos actores y para algunos periodos de tiempo. En ninguno de los casos se cuenta con información sobre las consideraciones éticas y las características de confidencial de las encuestas llevadas a cabo para estimar la prevalencia de la violencia sexual.

Para una mayor comprensión de la información de este indicador, la información se ha dividido en dos subsecciones. En la primera, se presenta la información constitutiva del indicador: Prevalencia de la violencia sexual,

frecuencia de los ataques, naturaleza del conflicto armado en Colombia y empleo de la violencia sexual con fines militares y políticos.

En la segunda subsección, *Precisiones sobre los datos*, se presentan algunas anotaciones sobre la información disponible para estimar la prevalencia de la violencia sexual contra las mujeres en Colombia. El documento cierra con las referencias de la documentación que se tomó como base para este indicador y un anexo en el que se compilan los artículos de las resoluciones relacionados con él.

Tabla 1.1 Componente prevención - Indicador 1a

Objetivo: Prevención de todas las formas de violencia contra la mujer, en particular la violencia sexual y la violencia basada en el género								
Número	Tipo	Denominación	Descripción	Cuestiones particulares que deben figurar en el texto justificativo	Párrafos pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad			
					1325 (2000)	1820 (2008)	1888 (2009)	1889 (2009)
1a	Cuantitativo (encuestas que exigen una preparación metodológica y planificación)	Prevalencia de la violencia sexual Responsabilidad: Estado Miembro	Número de personas que alguna vez han sido víctimas de la violencia sexual x 100 Tamaño total de la población en cuestión • Definición de la violencia sexual: basada en el Estatuto de Roma. • Los aumentos rápidos en la prevalencia pueden ser indicios de graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y servir de alerta temprana sobre un conflicto.	a. Naturaleza del conflicto y empleo reconocido de la violencia sexual con fines militares y políticos. b. Consideraciones éticas y características confidencial de la encuesta. c. Frecuencia de los ataques o repetición contra las mismas víctimas	9, 10	1,2,3,4	1,2,3,24	2

Fuente: Consejo de Seguridad (2010, septiembre).

1.1 Prevalencia de la violencia sexual contra las mujeres en Colombia

1.1.1 Prevalencia de la violencia sexual

Aunque a la fecha no es posible establecer la prevalencia de la violencia sexual cometida dentro del territorio colombiano, sí se tiene información sobre la prevalencia para algunas conductas, algunos grupos poblacionales por

parte de algunos perpetradores, y algunas zonas del país en determinadas situaciones así como la frecuencia o repetición de los ataques en algunos casos. En la tabla 1.2 se presentan los datos sobre prevalencia con que se cuenta en el país hoy en día.

Tabla 1.2 Prevalencia de la violencia sexual en Colombia según distintas fuentes y tipo de conducta

Conducta Fuente	Violación (%)	Contacto sexual no consentido o forzado (%) ^a	Prostitución forzada (%)	Embarazo forzado (%)	Aborto forzado (%) ^b	Esterilización forzada (%)	Acoso sexual (%) ^c	Desnudez forzada (%)
Envisé 2010	-	3,4	0,3	0,9	1,0	0,7	6,3	0,0
EPVVG 2003	3,2 ^d	-	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2 ^e
ENDS 2010 (a)	9,7	-	-	-	-	-	-	-
ENDS 2010 (b)	5,7	-	-	-	-	-	-	-
EZM 2011 (a)	12,8	-	-	-	-	-	-	-
EZM 2011 (b)	8,4	-	-	-	-	-	-	-

- a. La conducta *contacto sexual no consentido o forzado* no está contenida en el Estatuto de Roma. Su enunciación tampoco responde a la forma como se da cuenta de ella en la Envisé 2010, en la que se refiere como *violación*. No obstante, en este documento se opta por denominarla de esta forma, puesto que corresponde a la definición de Oxfam Internacional de violación (p. 15): “Por violación se entendió el acto de forzar a tener relaciones o contactos sexuales a una persona, empleando violencia o la amenaza de usarla en la acción. Se trata por tanto del *contacto sexual no consentido o forzado* que puede incluir o no penetración vaginal o anal, sexo oral, o penetración con objetos” (resaltado fuera del original). Por la definición que se brinda de esta conducta es sin duda una forma de violencia sexual comparable a las enunciadas de manera explícita en el Estatuto de Roma, razón por la cual se incluye en la tabla 1.2. Sobre esta definición se vuelve en la segunda parte de este documento.
- b. El *aborto forzado* no forma parte de las conductas mencionadas por el Estatuto de Roma, sin embargo es posible afirmar que esta conducta es de gravedad comparable a las que explícitamente menciona este instrumento internacional, por ello fue incluido en la tabla 1.2.
- c. El acoso sexual no aparece mencionado como una conducta de violencia sexual en el Estatuto de Roma, no obstante puede plantearse que constituye un tipo de violencia sexual de gravedad comparable a las otras mencionadas de manera explícita por ese Código Penal. Por esta razón la conducta fue incluida en la tabla 1.2.
- d. Bajo violación se agruparon las conductas registradas por la EPVVG 2003 que corresponden con la definición de violación, estas son: fueron requisada en cavidades internas del cuerpo; forzadas a tener sexo oral, anal o vaginal; penetrada con un objeto por la vagina o el ano (Liga de Mujeres Desplazadas, 2005: 3). Sobre este particular se hacen algunas aclaraciones adicionales en la segunda parte de este documento.
- e. En esta encuesta la desnudez forzada se encuentra especificada como obligación a quitarse la ropa (Liga de Mujeres Desplazadas, 2005: 3).

Fuentes: Oxfam Internacional (2010); Liga de Mujeres Desplazadas (2005); Profamilia (2010) y Profamilia (2011a).

Notas sobre las fuentes

- La Envisé 2010 establece la prevalencia de la violencia sexual en “las mujeres entre 15 y 44 años habitantes de los 407 municipios que el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo presentó para el periodo 2001-2009 con algún tipo de evidencia de conflicto armado.” (Oxfam Internacional, 2010: 11). La encuesta se realizó a un total de 2.693 mujeres y el universo estimado fue de 2.785.009 mujeres en los 407 municipios de estudio.
- La EPVVG 2003 establece la violencia sexual en una muestra de 410 mujeres “entre 15 y 49 años de edad, que han sido víctimas del delito de desplazamiento forzado por parte de los diferentes grupos armados, en el marco del conflicto colombiano, y que han llegado al distrito de Cartagena (barrios el Pozón y San José de los Campanos), los sectores de la Loma del Peyé y Pasacaballos, y el municipio de Turbaco (todos ellos en el departamento de Bolívar-Colombia)” (Liga de Mujeres Desplazadas, 2005: 1).
- Bajo ENDS 2010 (a) se registra la prevalencia de la violencia sexual en mujeres entre 15 y 49 años de edad, alguna vez casadas o unidas y cuando el perpetrador fue el esposo o el compañero (Profamilia, 2010: 369). La muestra fue de 36.624 mujeres alguna vez unidas. La información tiene representatividad a nivel nacional.
- Bajo ENDS 2010 (b) se registra la prevalencia de la violencia sexual en mujeres entre 15 y 49 años de edad, cuando el perpetrada fue una persona diferente al esposo o compañero (Profamilia, 2010: 385). La muestra aquí fue de 49.060 mujeres. Como se especifica en la nota anterior la ENDS tiene representatividad a nivel nacional.
- Bajo EZM* (a) 2011 se registra la prevalencia de la violencia sexual en mujeres entre 13 y 49 años de edad, alguna vez casadas o unidas y cuando el perpetrador fue el esposo o compañero. La muestra fue de 2.356 mujeres alguna vez unidas (Profamilia, 2011a: 153).
- Bajo EZM (b) 2011 se registra la prevalencia de la violencia sexual en mujeres entre 13 y 49 años de edad, cuando el perpetrada fue una persona diferente al esposo o compañero, con una muestra de 3.223 mujeres entrevistadas (Profamilia, 2011a).

* La EZM 2011 tomó como base para el estudio “25 municipios que en 2010 reportaron tres mil o más personas desplazadas. Con los 61 municipios restantes se construyeron trece estratos con un tamaño promedio de tres mil personas desplazadas y se eligió en cada uno de ellos un municipio con probabilidad proporcional al número de personas desplazadas” (Profamilia, 2011a: 8).

No es posible comparar las distintas prevalencias para cada conducta de violencia sexual puesto que cada una de ellas toma la información considerando distintos tiempos, rangos de edad, zonas geográficas y perpetrador. La temporalidad es la variable que más incide en las diferencias, a continuación se precisa cada uno de ellas:

- La Envisé 2010 indaga por la prevalencia de la violencia sexual durante nueve años (de 2001 al 2009).
- La temporalidad de la ENDS 2010 (a) y la EZM (a) 2011 está determinada por la pregunta “alguna vez fue víctima de violencia sexual por parte de su esposo o compañero” ello remite a un tiempo comprendido entre el momento en que la mujer inició el vínculo marital y el día de la encuesta. Por ello no es posible identificar un número específico de años.
- La ENDS 2010 (b) y la EZM 2011 (b) lo hace para todo el ciclo vital de las mujeres interrogadas. En tanto el universo está constituido por mujeres entre 15 y 49 años el marco temporal comprende ese rango de años en el caso de la ENDS y de 13 a 49 años en el de la EZM¹.
- La información suministrada en la EPVVG 2003 no permite identificar un marco temporal específico. En ella se indaga sobre la violencia sexual contra mujeres que han sido víctimas del desplazamiento forzado por parte de diferentes grupos armados, el marco temporal depende de la fecha en que ocurrió el desplazamiento.

1.1.2 Variación de la prevalencia sexual

De la información disponible solo es posible conocer la variación a partir de las encuestas levantadas por Profamilia². En los siguientes cuadros se presentan los datos disponibles desde la ENDS de 2000 (tablas 1.3 y 1.4).

Tabla 1.3 Variación de la prevalencia de la violación sexual en Colombia según años y zona cuando el perpetrador es el cónyuge o compañero (%)

Zonas ^a \ Años	2000	2001	2005	2010	2011 ^b
Nivel nacional	11,0	-	11,5	9,7	-
Zonas marginadas	-	13,9	13,2	-	12,8
Departamento del Atlántico	-	-	7,1	7,1	-
Departamento de Bolívar	-	-	9,2	8,0	-
Departamento de La Guajira	-	-	13,8	5,7	-
Departamento del Magdalena	-	-	9,6	8,2	-
Bogotá D. C.	10,7	-	11,5	10,6	9,7
Localidad de Kennedy	-	-	-	-	7,0

- a. El Observatorio recoge información a escala nacional y, cuando es posible, a escala local en los distritos de Barranquilla, Bogotá (especialmente en la localidad de Kennedy), Cartagena y Santa Marta y municipios del territorio wayúu en La Guajira (Barrancas, Distracción, Fonseca, Hato Nuevo, Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia), así como a escala departamental para los departamentos a los que pertenecen los municipios antes citados: Atlántico, Bolívar, Magdalena y La Guajira.
- b. La información de Bogotá y la localidad de Kennedy para el año 2011 se obtuvo de la Encuesta Distrital de Demografía y Salud (EDDS) 2011, sobre una muestra de 1.328.222 mujeres alguna vez unidas que radican en la ciudad (Profamilia, 2011b, pág. 254).

Fuentes: Profamilia (2000, 2001, 2005, 2010, 2011a y 2011b).

¹ La temporalidad está determinada por la pregunta “alguna vez fue víctima de violencia sexual por parte de una persona distinta a su esposo o compañero”; por tanto, según la edad de cada una de las encuestadas el lapso de tiempo varía entre 15 y 49 años, que es el rango de edad al que pertenecen las mujeres incluidas en la encuesta.

² La ENDS se hace quinquenalmente desde 1990 a escala nacional. Las encuestas de 1990 y 1995 si bien indagaban por la violencia sexual lo hacían solo por la cometida por integrantes de la familia (la de 1990) o en el ámbito doméstico (la de 1995). A partir de la de 2000 se pregunta por la violencia sexual cometida por el esposo o compañero y por personas distintas a estos. A partir también de 2000, la encuesta es representativa a escala departamental (resulta relevante la correspondiente a los departamentos del Atlántico, Bolívar, La Guajira y Magdalena) así como la de Bogotá. De esta última ciudad es posible conocer la prevalencia para el año 2010 por localidades a partir de la Encuesta Distrital de Demografía y Salud (EDDS), de la cual se toma la de la localidad de Kennedy. La EZM se ha realizado en los años 2000, 2005 y 2011.

Tabla 1.4 Variación de la prevalencia de la violación sexual en Colombia según años y zona cuando el perpetrador es diferente al cónyuge o compañero %

Zonas \ Años	2000	2001	2005	2010	2011 ^a
Nivel nacional	6,6	-	6,1	5,7	-
Zonas marginadas	-	9,2	8,2	-	8,4
Departamento del Atlántico	-	-	3,3	3,6	-
Departamento de Bolívar	-	-	3,9	3,7	-
Departamento de La Guajira	-	-	6,0	3,2	-
Departamento del Magdalena	-	-	5,6	3,4	-
Bogotá D. C.	7,2	-	5,9	6,0	5,8
Localidad de Kennedy	-	-	-	-	4,9

a. La información de Bogotá y la localidad de Kennedy para el año 2011 se obtuvo de la Encuesta Distrital de Demografía y Salud (EDDS) 2011, sobre una muestra de 2.093.514 mujeres entrevistadas (Profamilia, 2011b, pág. 260).

Fuentes: Profamilia (2000, 2001, 2005, 2010, 2011a, 2011b).

Tabla 1.5 Frecuencia de la violencia sexual contra mujeres según Envisé 2010

Conductas \ Frecuencia	Una vez	Dos veces	Tres o más veces
Contacto sexual no consentido o forzado	53,5	13,5	33,1
Prostitución forzada	45,8	49,1	5,1
Embarazo forzado	79,4	1,1	19,5
Aborto forzado	88,6	1,1	9,1
Esterilización forzada	55,2	8,5	36,3
Acoso sexual	31,3	12,2	55,9

Fuente: Oxfam Internacional (2010).

1.1.3 Frecuencia de los ataques

La frecuencia de los ataques puede determinarse a partir de la Envisé de Oxfam Internacional y la EPVBG realizada por la Liga de Mujeres Desplazadas. En las tablas 1.5 y 1.6 se presenta la información suministrada por estas encuestas.

Tabla 1.6 Frecuencia de la violencia sexual contra mujeres según EPVBG 2003 %

Conductas \ Frecuencia	Una o dos veces	Tres a cinco veces	Seis o más veces
Desnudez forzada	92,3	7,7	-
Violación	Requisada en cavidades internas del cuerpo	85,7	14,3
	Forzada a tener sexo oral, anal o vaginal	76,9	15,3
	Penetrada con un objeto en la vagina o en el ano	-	100
Prostitución forzada	87,5	12,5	-

Fuente: Liga de Mujeres Desplazadas (2005)

1.1.4 Naturaleza del conflicto armado en Colombia

La caracterización que hace Oxfam del conflicto colombiano es la siguiente:

Desde hace más de cinco décadas, Colombia sufre uno de los conflictos armados más prolongados en el mundo. La concentración de la tierra y el despojo, profundas inequidades sociales y el control de territorios geoestratégicos para el narcotráfico, entre otros, siguen estando en el centro de las causas [de] este conflicto. En este contexto, la confrontación entre distintos actores armados: Fuerza Pública, paramilitares y guerrilla, y la afectación a la sociedad civil por parte de estos grupos, ha generado graves violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, entre las que se encuentra la violencia sexual en contra [de] las mujeres (Oxfam Internacional, 2010: 3).

1.1.5 Empleo de la violencia sexual con fines militares y políticos

En trabajos anteriores la Corporación Humanas ha planteado que

(...) la violencia sexual es un ejercicio de dominación y una forma mediante la cual el hombre demuestra su supremacía sobre la persona a quien violenta, en general una mujer. Este ejercicio de dominación, en un contexto de confrontación armada, redonda

en favor de la guerra y de los actores armados que la cometen. Su utilización permite expresar, demostrar o ejercer superioridad (la del actor en sí o la del grupo al que pertenece) sobre las mujeres y la población. Adicional a esta expresión/demostración de supremacía, las violencias sexuales le permiten al grupo mantener o mejorar su posición militar, política y/o económica con respecto a la posición de los otros grupos armados, de las autoridades civiles o de las organizaciones sociales. La violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado también es utilizada para alentar o premiar a los actores armados y reforzar el espíritu de cuerpo. Por último, es de señalar que la violencia sexual también la sufren las mujeres que están en armas porque son violadas o víctimas de acoso sexual y porque se regula su sexualidad y reproducción según la conveniencia de los hombres del grupo” (Corporación Humanas, 2009: 21).

La Corporación Humanas plantea que la violencia sexual en el marco del conflicto armado ha sido utilizada en cuatro contextos y con nueve finalidades:

La información fáctica con que se cuenta permite plantear que estas conductas de violencia sexual se han desarrollado en cuatro tipos de contextos: de ataque, de control territorial, de privación de la libertad y de intrafilas y que en estos contextos han cumplido unos fines en y para la guerra. En primer lugar con el ejercicio de la violencia sexual, como se ha dicho atrás, se demuestra que se puede hacer lo que se quiere con quien se quiera; es la forma más cruda de ejercer dominio: entrar en posesión de alguien a través de la invasión o utilización de su cuerpo, su intimidad o su sexualidad. Por ello la primera finalidad que se logra con el ejercicio de la violencia sexual es la de dominar; la información analizada permite reconocer que la violencia sexual también se ha usado para regular, callar, obtener información, castigar, expropiar, exterminar, recompensar y cohesionar (Corporación Humanas, 2009: 23).

1.2 Precisiones sobre los datos

Las diferencias conceptuales entre la definición de violencia sexual de la Envisé de Oxfam Internacional y la del Estatuto de Roma así como las diferencias de denominación de ciertas conductas sexuales reportadas en la EPVBG de la Liga de Mujeres Desplazadas y las consideradas en este mismo instrumento internacional ameritan una exposición en detalle.

1.2.1 Envisé de Oxfam Internacional

La Encuesta de Prevalencia de Violencia Sexual realizada por Oxfam Internacional en 2010 (Envisé 2010) es una valiosa herramienta, a partir de la cual por primera vez en Colombia se buscó establecer la prevalencia de la violencia sexual perpetuada en municipios con evidencia de conflicto armado entre 2001 y 2009 (Oxfam Internacional, 2010: 11).

A partir de esta encuesta es posible conocer los datos sobre distintas conductas de violencia sexual cometidas contra mujeres entre los 15 y los 44 años en los municipios colombianos con presencia de Fuerza Pública, guerrilla, paramilitares u otros actores armados entre 2001 y 2009³. En la tabla 1.7 se consigna la información tal y como ha sido presentada en el informe de Oxfam.

Tabla 1.7 Prevalencia de la violencia sexual según la Envisé 2010

Tipo de violencia sexual ^a	Mujeres víctimas	
	Número	%
Violación	94.565	3,4%
Prostitución forzada	7.754	0,3%
Embarazo forzado	26.353	0,9%
Aborto forzado	27.058	1,0%
Esterilización forzada	19.422	0,7%
Acoso sexual	175.873	6,3%
Servicios domésticos forzados	48.554	1,7%
Regulación de la vida social	326.891	11,7%
Total de mujeres víctimas de algún tipo de violencia sexual	489.687	17,6%

- a. La Envisé 2010 ofrece una definición para cada una de las conductas consideradas. A continuación se transcriben textualmente todas las definiciones excepto las correspondientes a violación, servicios domésticos forzados y regulación de la vida social, ya que son objeto de algunas consideraciones que se exponen en el cuerpo de este documento. Prostitución forzada: “Por prostitución forzada se entendió la acción o conjunto de acciones que involucran la obtención por imposición de servicios sexuales o el acceso a través de violación u otras formas de violencia sexual a cambio de las cuales la víctima o generalmente quien la controla recibe remuneración pecuniaria” (p. 17). Embarazo forzado: “Por embarazo forzado se entendió la acción de control sobre una mujer embarazada, cuya pretensión de dominio busca asegurarse la continuación de su embarazo o el nacimiento de su hijo en contra de la voluntad de la madre; este embarazo puede ser

³ Esta encuesta es representativa para las mujeres entre 15 y 44 años habitantes de los 407 municipios que el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo presentó para el periodo 2001-2009 con algún tipo de evidencia de conflicto armado. El estudio realizado por Oxfam estima en 2.785.009 las mujeres en ese rango de edad y en esos municipios (Oxfam Internacional, 2010).

el resultado de una violación pero no siempre ésta es la causa. De igual manera, en muchas ocasiones, este intento de control incluye el confinamiento ilícito de la mujer embarazada” (p. 18). Aborto forzado: “Por aborto forzado se entendió el acto que tiene como finalidad la interrupción inducida de un embarazo contra la voluntad de la mujer en embarazo” (p. 20). Esterilización forzada: “Se entendió como esterilización forzada la acción de planificación reproductiva producto de la obligación no consentida de la persona afectada” (p. 21). Acoso sexual: “Por acoso sexual se entendió cualquier presión o insinuación no deseada por la persona que lo recibe y que busca la satisfacción de deseos sexuales. Puede darse a través de actos, propuestas, ofensas, gestos obscenos o comentarios sexuales. En ese sentido, se consideró como la intromisión indeseada y no buscada, en los sentimientos, pensamientos, conductas, espacio, tiempo, energías y cuerpo de una mujer o una niña” (p. 23).

Fuente: Oxfam Internacional (2010: 14).

Sobre las conductas estimadas por la Envisé 2010 es necesario hacer las siguientes observaciones:

- **Violación:** la definición que la Envisé da de violación es más amplia que la tipificada en los Elementos de los crímenes del Estatuto de Roma de la CPI y que la del Código Penal colombiano.

La Envisé informa que “Por violación se entendió el acto de forzar a tener relaciones o contactos sexuales a una persona, empleando violencia o la amenaza de usarla en la acción. Se trata por tanto del contacto sexual no consentido o forzado *que puede incluir o no* penetración vaginal o anal, sexo oral, o penetración con objetos” (p. 15) (resaltado fuera del original).

El siguiente desglose, que retoma las conductas enunciadas en la definición, permite una mayor aprehensión de la misma:

- Contactos sexuales no consentidos o forzados sin penetración vaginal o anal⁴.
- Contactos sexuales no consentidos o forzados con penetración vaginal o anal.
- Sexo oral no consentido o forzado.
- Penetración con objetos.

La definición así formulada indica que son considerados como violación contactos sexuales sin penetración, componente considerado como un elemento fundamental en los dos códigos referidos (el de la CPI y el colombiano)⁵.

Debido a estas consideraciones en la tabla 1.2, la información registrada por la Envisé como violación ha sido presentada bajo *contacto sexual no consentido o forzado* para mantener un lenguaje unificado con el del Estatuto de Roma.

En tanto la conducta así referida incluye la violación (en los términos que la entiende el Estatuto de Roma) y otras de carácter sexual realizadas por la fuerza o sin consentimiento de la mujer (que sin lugar a dudas son de gravedad comparable) la información sobre su prevalencia ha sido incluida en la tabla 1.2.

- El **aborto forzado** no forma parte de las conductas mencionadas por el Estatuto de Roma, sin embargo es posible afirmar que esta conducta es de gravedad comparable a las que explícitamente menciona este instrumento internacional. Por esta razón la conducta fue incluida en la tabla 1.2.
- El **acoso sexual** no aparece mencionado como una conducta de violencia sexual en el Estatuto de Roma, no obstante puede plantearse que constituye un tipo de violencia sexual de gravedad comparable a las otras mencionadas de manera explícita por ese código penal. Por esta razón la conducta fue incluida en la tabla 1.2.

⁴ Esta conducta está reconocida como delito sexual por el Código Penal colombiano bajo el tipo actos sexuales violentos.

⁵ El Código Penal colombiano no habla de violación sino de acceso carnal violento definido como “*la penetración* del miembro viril por vía anal, vaginal u oral, así como la *penetración* vaginal o anal de cualquier otra parte del cuerpo humano u otro objeto” (Código Penal, artículo 212; resaltado fuera del original). Los elementos de violación según el Estatuto de Roma son los siguientes: (a). Que el autor haya invadido el cuerpo de una persona mediante una conducta *que haya ocasionado la penetración*, por insignificante que fuera, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del autor con un órgano sexual o del orificio anal o vaginal de la víctima con un objeto u otra parte del cuerpo. (b). Que la invasión haya tenido lugar por la fuerza, o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa u otra persona o aprovechando un entorno de coacción, o se haya realizado contra una persona incapaz de dar su libre consentimiento. (Estatuto de Roma, Elementos de los crímenes, artículo 7, literal g, numeral 1) (resaltado fuera del original).

- Los **servicios domésticos** forzados son definidos en la Envisé 2010 como “el conjunto de acciones mediante las cuales generalmente un grupo que detenta la fuerza obliga a una persona o personas a realizar para ellos labores domésticas **que pueden trascender incluso a actos sexuales**” (Oxfam Internacional, 2010: 25) (resaltado fuera del original).

Esta conducta no forma parte de las que menciona el Estatuto de Roma y la expresión subrayada por las autoras “que pueden trascender incluso a actos sexuales”, deja entender que bajo ella también están incluidas obligaciones que no son de carácter sexual. Debido a ello, la prevalencia de esta conducta no fue incluida en la tabla 1.2.

La Envisé 2010 define la regulación de la vida social como

El acto o conjunto de actos por los cuales, mediante el uso de la fuerza o amenaza de ella, se busca establecer patrones de comportamiento y conducta social. Entre los principales se encuentran el control de la sexualidad y la regulación de la vida afectiva. Así por ejemplo, impedir que las mujeres usen cierta clase de vestidos so pena de ser castigadas, impedirles asistir a determinado tipo de eventos o de tener cierto tipo de relaciones, establecer distintas formas de controles sobre los tiempos y los espacios de las víctimas, con el fin de regular, entre otros, los sistemas de relación social y sexual (Oxfam Internacional, 2010: 26).

Esta conducta tampoco está mencionada en el Estatuto de Roma y la definición, que ofrece de la misma la Envisé 2010, incluye acciones que si bien son violentas (por cuanto no sólo se producen bajo el uso de la fuerza o amenaza de ella sino porque restringen la libertad de las mujeres) no son constitutivas de violencia sexual; entre ellas se resalta del ejemplo referido por la Envisé 2010 las siguientes: “impedir que las mujeres usen cierta clase de vestidos”, “impedirles asistir a determinado tipo de eventos”⁶. Debido a ello, la prevalencia de esta conducta no fue incluida en la tabla 1.2.

Sobre el total de mujeres víctimas de violencia sexual vale la pena constatar que si se suma el número de mujeres que reportaron ser víctimas de cada una de las conductas consideradas por la Envisé 2010, se obtiene un valor de 726.470. Como bien se indica en la tabla 1.7, el valor que se totaliza corresponde al número total de mujeres **víctimas de algún tipo de violencia sexual**. Esto quiere decir que las mujeres encuestadas fueron víctimas de más de una conducta de violencia sexual. Por esta razón en la tabla 1.2, que se presentó al principio de este documento no se incluyó un consolidado de todas las conductas.

1.2.2 EPVVG de la Liga de Mujeres Desplazadas

La encuesta llevada a cabo por la Liga de Mujeres Desplazadas en 2003 para determinar la violencia sexual cometida por parte de algún actor armado contra mujeres desplazadas por causa del conflicto armado que ha llegado a Cartagena (tabla 1.8), tuvo como fuente directa la información suministrada por 410 mujeres entre 15 y 49 años (Liga de Mujeres Desplazadas, 2005). A continuación se transcribe la información tal y como aparece en el informe de la Liga:

Tabla 1.8 Conductas de violencia sexual consideradas por la EPVVG 2003

Tipo de violencia sexual	Mujeres víctimas	
	Número	%
Obligada a quitarse la ropa	13	3,2
Requisada en cavidades internas del cuerpo	7	1,7
Forzadas a tener sexo oral, anal o vaginal	3	0,7
Penetrada con un objeto por la vagina o el ano	1	0,2
Forzada a tener relaciones sexuales-genitales para recibir comida, agua o protección	8	2,0

Fuente: Liga de Mujeres Desplazadas (2005).

Para un manejo unificado de la información, las conductas registradas por la EPVVG fueron renombradas como sigue:

- **Obligada a quitarse la ropa** fue registrada como **desnudez forzada**⁷.
- Las conductas **requisada en cavidades internas del cuerpo, forzadas a tener sexo oral, anal o vaginal y penetrada con un objeto por la vagina o el ano** por contener los elementos constitutivos de **violación** se presentaron bajo esa conducta.

⁶ Para la Corporación Humanas son constitutivos de violencia sexual los “hechos violentos cometidos sobre los cuerpos de las mujeres y que comprometen sus órganos sexuales y/o su sexualidad” (Corporación Humanas, 2009: 21).

⁷ Esta conducta no está tipificada como violencia sexual en el Estatuto de Roma, sin embargo se considera relevante ya que ha sido cometida por un actor armado y puede llegar a ser de gravedad comparable a las demás violencias sexuales incluidas.

- *Forzada a tener relaciones sexuales-genitales para recibir comida, agua o protección* fue consignada como *prostitución forzada*.

Sobre el consolidado que se hace de la información correspondiente a violación es necesario advertir que no se tiene certeza de que alguna de las mujeres haya referido más de una de las conductas agregadas.

Referencias

Consejo de Seguridad. (2010, septiembre). *La mujer y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General. S/2010/498*. Naciones Unidas.

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

Liga de Mujeres Desplazadas. (2005). *Encuesta de Prevalencia de Violencia basada en género en mujeres desplazadas por el conflicto armado en Cartagena*.

Oxfam Internacional. (2010). *Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano. Primera Encuesta de Prevalencia Colombia 2001-2009*.

Profamilia. (2000). *Encuesta nacional de demografía y salud. 2000*. Bogotá.

Profamilia. (2001). *Encuesta en zonas marginadas 2001*. Bogotá.

Profamilia. (2005). *Encuesta nacional de demografía y salud. 2005*. Bogotá.

Profamilia. (2010). *Encuesta nacional de demografía y salud. 2010*. Bogotá.

Profamilia. (2011a). *Encuesta en zonas marginadas 2011*. Bogotá.

Profamilia. (2011b). *1a encuesta distrital de demografía y salud Bogotá 2011*. Bogotá.

Anexo 1. Párrafos de las resoluciones relacionados con el indicador

Resolución 1325 de 2000 (S/RES/1325, 2000)

9. Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles, en particular las obligaciones correspondientes en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y su Protocolo Facultativo de 1999 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus dos Protocolos Facultativos de 25 de mayo de 2000, y a que tengan presentes las disposiciones pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional;

10. Insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado;

Resolución 1820 de 2008 (S/RES/1820, 2008)

1. Destaca que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra las poblaciones civiles, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, afirma en ese sentido que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y reaccionar ante ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y expresa su disposición, cuando se consideran situaciones sometidas a su examen, a adoptar, cuando sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática.

2. Exige que todas las partes en conflictos armados pongan fin sin dilación y por completo a todos los actos de violencia sexual contra civiles, con efecto inmediato.

3. Exige que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual, lo que podría incluir, entre otras cosas, la aplicación de medidas apropiadas de disciplina militar y el cumplimiento del principio de responsabilidad del mando, el adiestramiento de las tropas bajo la prohibición categórica de todas las formas de violencia sexual contra los civiles, la refutación de mitos que alimenten la violencia sexual, la verificación de antecedentes de las fuerzas armadas y de seguridad para tener en cuenta su historial de violaciones y otras formas de violencia sexual y la evacuación hacia un lugar seguro de las mujeres y los niños que estén bajo amenaza inminente de violencia sexual, y pide al Secretario General que, cuando proceda, aliente el diálogo entre funcionarios apropiados de las Naciones Unidas y las partes en conflicto a fin de hacer frente a esta cuestión en el contexto más amplio de la solución de los conflictos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las opiniones expresadas por las mujeres de las comunidades locales afectadas.

4. Señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio, des-

taca la necesidad de que los crímenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos, hace un llamamiento a los Estados Miembros para que cumplan con su obligación de enjuiciar a las personas responsables de tales actos, y garanticen que todas las víctimas de la violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas, disfruten en pie de igualdad de la protección de la ley y del acceso a la justicia, y subraya la importancia de poner fin a la impunidad por esos actos como parte de un enfoque amplio para alcanzar la paz sostenible, la justicia, la verdad y la reconciliación nacional.

Resolución 1888 de 2009 (S/RES/1888, 2009)

1. Reafirma que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, afirma, a este respecto, que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y responder a ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y manifiesta que está dispuesto a adoptar, cuando considere situaciones sometidas a su examen, según sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática en situaciones de conflicto armado.

2. Reitera su exigencia de que todas las partes en conflictos armados pongan fin por completo a todos los actos de violencia sexual con efecto inmediato;

3. Exige que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y los niños, de todas las formas de violencia sexual, como, entre otras, la aplicación de medidas apropiadas de disciplina militar y la aplicación del principio de responsabilidad del mando, la capacitación de las tropas acerca de la prohibición categórica de todas las formas de violencia sexual contra los civiles, la refutación de mitos que alimenten la violencia sexual y la verificación de antecedentes de los candidatos a incorporarse a fuerzas armadas y de seguridad nacionales para que queden excluidos aquellos asociados con violaciones graves del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los actos de violencia sexual.

4. Solicita que el Secretario General asegure que se informe más sistemáticamente sobre las tendencias, las nuevas modalidades de ataque y los indicadores de alerta temprana en lo que respecta a la violencia sexual en los conflictos armados en todos los informes pertinentes que se presenten al Consejo, y alienta a los representantes especiales del Secretario General, al Coordinador del Socorro de Emergencia, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer y los Presidentes de la Campaña de las Naciones Unidas a proporcionar al Consejo, en coordinación con el Representante Especial mencionado, exposiciones orales y documentación adicionales sobre la violencia sexual en los conflictos armados.

Resolución 1889 (S/RES/1889, 2009)

2. Reitera su llamamiento a todas las partes en los conflictos armados para que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y la protección de las mujeres y las niñas.

2. Medidas para proteger los derechos humanos de mujeres y niñas

En esta sección se presenta la información correspondiente al indicador 5b “Grado de incorporación de medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas en los marcos normativos de seguridad nacional”, que forma parte del componente de prevención. Este indicador se encuentra en una sección del componente de prevención la cual tiene como objetivo comprobar que

Los agentes internacionales, nacionales y no estatales que se ocupan de la seguridad están atentos a las posibles violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas, y deben rendir cuentas por las violaciones cometidas, de conformidad con las normas internacionales (Consejo de Seguridad, 2010, septiembre: 40).

Este indicador pretende identificar si en los marcos normativos de seguridad nacional, se incluyen análisis contextuales y medidas para prevenir las amenazas contra la seguridad de las mujeres y las niñas (Consejo de Seguridad, 2010, septiembre). Los indicadores 5a y 5b hacen seguimiento particular a lo

planteado en los párrafos 5 y 6 de la Resolución 1325; 8 y 9 de la Resolución 1820; 11 y 12 de la Resolución 1888; y 7 y 8 de la Resolución 1889 (anexo 2). En la tabla 1.9 se puede apreciar una síntesis de la información que comprende el indicador con respecto a las medidas para proteger derechos humanos de mujeres y niñas.

La información recopilada para este indicador es de carácter cualitativo y proviene del análisis de contenidos y de la terminología utilizada en los documentos revisados.

En la primera parte de esta sección se revisa la inclusión de perspectivas de género e incorporación de medidas específicas para proteger los derechos de mujeres y niñas en las políticas de seguridad nacional. En la siguiente sección se presentan las medidas de seguridad nacional para la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. La sección cierra con las referencias de la documentación que se tomó como base para este indicador y el anexo con los párrafos pertinentes de las resoluciones de Naciones Unidas.

Tabla 1.9 Componente Prevención - Indicador 5b

Objetivo: Los agentes internacionales, nacionales y no estatales que se ocupan de la seguridad están atentos a las posibles violaciones de los derechos de las mujeres y niñas, y deben rendir cuentas por las violaciones cometidas, de conformidad con las normas internacionales								
Número	Tipo	Denominación	Descripción	Cuestiones particulares que deben figurar en el texto justificativo	Párrafos pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad			
					1325 (2000)	1820 (2008)	1888 (2009)	1889 (2009)
5b	Cualitativo (métodos de análisis de contenidos que requieren el análisis sistemático de la terminología utilizada)	Grado de incorporación de medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas en los marcos normativos de seguridad nacional. Responsabilidad: Estado Miembro	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de terminología, tanto establecida como nueva, que tenga en cuenta la perspectiva de género al presentar información sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Tipo de documento - Análisis contextual de las amenazas para la seguridad de las mujeres y las niñas - Tipos de medidas 	a. Fragmento de texto que indique que se presta atención a las amenazas para la seguridad b. Explicación sobre la omisión de de la cuestión del género (por ejemplo, al referirse a cuestiones que no sean pertinentes para la protección de civiles)	5,6	8,9	11,12	7,8

Fuente: Consejo de Seguridad (2010, septiembre).

2.1 Documentos de la Política de seguridad nacional

La seguridad nacional en Colombia es usualmente entendida bajo una perspectiva de fortalecimiento de la Fuerza Pública, centrada en la seguridad del Estado y sus fronteras. Por ello, en este apartado se analizan los documentos de la política de seguridad nacional del gobierno del presidente Juan Manuel Santos: el Plan Nacional de Desarrollo y la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. El Plan Nacional de Desarrollo, aunque sí tiene en cuenta una perspectiva diferencial y hay un enfoque en materia de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual, no la toma en cuenta en el marco del conflicto armado. Por su parte en la Política integral de seguridad no se hace mención de mecanismos para proteger los derechos de las mujeres y las niñas dentro o fuera del conflicto armado, aunque se haga énfasis en la protección de los derechos humanos.

2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos*

El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos, *Prosperidad para todos*, para su periodo presidencial 2010-2014, gira alrededor de lo que su Gobierno llama la prosperidad democrática, basada en tres pilares: (a) crecimiento sostenido y competitividad económica; (b) estrategias de igualdad de oportunidades; y (c) la consolidación de la paz, mediante la consolidación de la seguridad, la vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento de la justicia (DNP, 2010).

En materia de seguridad nacional, en el capítulo en el que se aborda el pilar de consolidación de la paz, uno de los ejes estratégicos de “Seguridad y convivencia ciudadana”, es la política de justicia y denuncia. En este eje la aplicación de protocolos especializados para el control de las violencias basadas en género es considerado un mecanismo que permite fortalecer la atención a las víctimas de violencia sexual y violencia intrafamiliar. No obstante, no se hace referencia alguna a una atención diferenciada a las víctimas en razón del sexo, la edad o la orientación sexual. El texto es el siguiente:

Se promueve el fortalecimiento de la atención a las víctimas de los delitos de violencia sexual y violencia intrafamiliar a través de la ampliación en cobertura y calidad de los centros de atención a víctimas, la aplicación de protocolos especializados para el control de violencias basadas en el género, así como de la debida prestación de los servicios de salud a las víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar (DNP, 2010: 513).

En el capítulo de “Justicia”, en materia de “fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica” se plantea que debe haber una atención a las víctimas con un enfoque diferencial y de género:

Es necesario robustecer la atención y protección a las víctimas que participan en procesos penales y garantizar que esta atención tenga un especial énfasis en la aplicación de un enfoque diferencial y de género. Así mismo, se deben impulsar los mecanismos de reporte de la violencia contra las mujeres y fortalecer la cobertura, calidad y pertinencia de la atención a las víctimas a escala territorial (DNP, 2010: 525,526).

En el marco de la Política nacional de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados, el plan de desarrollo estipula que se trabajará en el “desarrollo de rutas y protocolos que actúen ante riesgo o amenaza de reclutamiento y utilización de niños”, con la intención de “garantizar el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, observando las características étnicas, de ciclo de vida y de género” (DNP, 2010: 532).

A pesar de la inclusión de enfoques diferenciales y atención a la violencia sexual y de género, es necesario tener en cuenta que en el plan de desarrollo estos se abordan solo en materia de convivencia y seguridad ciudadana, pero no se incluyen medidas de protección y prevención en contextos de conflicto armado.

2.1.2 Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad

La Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad (PISDP) ha sido diseñada por el Ministerio de Defensa Nacional, desarrollada desde el inicio del periodo presidencia de Juan Manuel Santos y presentada públicamente a mediados de 2011 con el objetivo principal de “alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional” (Ministerio de Defensa, 2011: 31). También se plantean objetivos y estrategias sectoriales entre los que se encuentran: llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos, desarticular los grupos armados al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación, y crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana (Presidencia de la República, 2010: 33-35). Para cumplir dichos objetivos, la acción principal es el fortalecimiento de las fuerzas militares y policiales, con la intención de desarticular los grupos armados, las bandas criminales y la delincuencia común; reiterando así la noción de seguridad del Estado colombiano centrada en las estructuras militares y no en la población.

Se hace énfasis también en la protección de los derechos humanos como uno de los pilares de la PISDP, pero no se especifica una estrategia diferencial en cuanto a la protección de derechos humanos de las mujeres y las niñas, ni se hace mención (en ninguno de los puntos estratégicos) de iniciativas para erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres dentro o fuera del conflicto armado. No hay, como en el documento anterior, una perspectiva diferencial que trate los derechos humanos de mujeres y niñas.

2.2 Medidas de seguridad nacional para protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas

En este apartado se analizan las medidas consideradas en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, los decretos 164 de 2010 y 4912 de 2011, la Ley 1448 de 2011 y el Protocolo para la Fuerza Pública en el manejo de la violencia sexual.

2.2.1 Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional

El Auto 092 es un instrumento jurídico que le ordena al Estado colombiano adoptar medidas de atención y protección específicas para las mujeres sobre la base de reconocer que las afectaciones y necesidades que sufren con motivo de haber sido forzadas a desplazarse son distintas a las de los hombres. Así, se estipulan las obligaciones del Estado en materia de “protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la Sentencia T- 025 de 2004” (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008).

Este Auto identifica los factores de vulnerabilidad específicos que las mujeres enfrentan por ser mujeres y por razones del conflicto armado, y los clasifica en diez riesgos:

- a. Riesgo de violencia, explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado.
- b. Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y papeles considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales.
- c. Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, o de otro tipo de amenazas contra ellos, agravado en casos de mujeres cabeza de familia.

d. Riesgos derivados del contacto familiar, afectivo o personal –voluntario, accidental o presunto– con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos enemigos.

e. Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias de mujeres o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.

f. Riesgo de persecución por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.

g. Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico.

h. Riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales.

i. Riesgos derivados de la condición de discriminación vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrocolombianas.

j. Riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008).

El Auto reconoce el impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y los impactos diferenciados en razón de otros factores como la etnicidad, y su participación en procesos de reivindicación de sus derechos como mujeres víctimas del desplazamiento. Así, con el Auto 092 la Corte Constitucional ordena diseñar e implementar los **“trece programas específicos de género** en el marco de la Política pública para la atención al desplazamiento forzado” (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008: 125). Los programas, que deberán ser elaborados y llevados a cabo por Acción Social, son los siguientes:

- a. Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado.
- b. Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- c. Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- d. Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
- e. Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son jefes de hogar, de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas y de prevención de la explotación doméstica y laboral de la mujer desplazada.

- f. Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 años.
- g. Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- h. Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas.
- i. Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
- j. Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.
- k. Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición.
- l. Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
- m. Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008).

2.2.2 Decreto 164 de 2010

Mediante el Decreto 164, promulgado el 25 de enero de 2010, durante el último periodo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se creó la Comisión Intersectorial denominada Mesa interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres. El propósito de esta mesa es “aunar esfuerzos para la articulación, coordinación y cooperación entre las entidades, a fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia” (Decreto 164 de 2010).

Entre sus funciones principales está promover la difusión de la normatividad nacional sobre violencia contra las mujeres y dar lineamientos para la reglamentación de la misma, así como promoverla difusión de normativas e instrumentos internacionales; promover la inclusión de la perspectiva de género en planes de desarrollo; y promover la conformación de un registro unificado de casos de violencia contra las mujeres (Decreto 164 de 2010).

En un análisis de este decreto, la Casa de la Mujer ha planteado que una de sus principales fallas es

El énfasis en la participación de instituciones de carácter militar y policial mientras no contempla la participación de organizaciones de mujeres en dicha Mesa, situación que podría afectar la pertinencia de las decisiones que allí se tomen. Estas debilidades del

decreto indican que para la creación de la Mesa se dio preponderancia a un enfoque de seguridad de Estado, en vez de a un enfoque de seguridad para las mujeres (Casa de la Mujer, s. f).

2.2.3 Decreto 4912 de 2011

El Decreto 4912 de 2011 fue promulgado con el fin de organizar “el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección” (Decreto 4912 de 2011).

Este decreto, en el artículo 2, “Principios”, incluye un enfoque diferencial múltiple (por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural), como uno de los principios mediante los cuales se regirán las acciones en materia de prevención y protección de las víctimas; sin embargo, no profundiza en ello. El texto dice así:

Para la evaluación de riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección (Decreto 4912 de 2011).

Al no profundizarse en el tipo de medidas estipuladas para cada grupo que hace parte del enfoque diferencial múltiple, no es posible identificar la idoneidad de dichas acciones de prevención y protección.

2.2.4 Ley 1448 de 2011

La Ley 1448, promulgada por el Congreso de la República el 10 de junio de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (Ley 1448 de 2011), contempla en el artículo 13 medidas diferenciales de protección por los mayores riesgos a los que están expuestas las víctimas en razón al sexo, la edad, la discapacidad, el origen social y la actividad política y reivindicativa de derechos humanos. Así se expresa en el mencionado artículo:

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3.º de la presente ley, tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado (Ley 1448 de 2011).

2.2.5 Protocolo para la Fuerza Pública en el manejo de la violencia sexual, con énfasis en la violencia sexual con ocasión del conflicto armado

El Ministerio de Defensa presentó a principios de noviembre de 2012 este protocolo para combatir la violencia sexual y la discriminación de género entre la Fuerza Pública.

El “Protocolo para la Fuerza Pública en el manejo de la violencia sexual con énfasis en la violencia sexual con ocasión del conflicto armado” indica que

La violencia sexual con ocasión del conflicto armado cometida por integrantes de las Fuerzas Militares o de la Policía nunca podrá ser considerada como actos relacionados con el servicio ni ser juzgadas por la justicia penal militar, y deberán ser sometidos a la justicia ordinaria (Ministerio de Defensa Nacional, 2013: 14).

No obstante ello, en este mismo protocolo se consigna que la salvaguarda de la cadena de custodia de las pruebas es competencia de las fuerzas armadas, a pesar de que esta función corresponde a la policía judicial. Ello en la práctica resulta en un otorgamiento de facultades a la Fuerza Pública en una materia que no es de su competencia con lo que se ignoran las recomendaciones de organismos de protección de derechos humanos tanto nacionales como internacionales. Con ello se puede dar lugar a que se presente una inadecuada investigación de los casos en que los presuntos responsables de las violaciones a los derechos humanos o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario sean miembros de la Fuerza Pública.

El Ministerio de Defensa diseñó una cartilla destinada a soldados y policías que contiene descripciones de los delitos de violencia y abuso sexual, los pasos a seguir al identificarlos, las directrices para identificar una víctima y no revictimizarla y las consecuencias penales que enfrentarán los uniformados que cometan delitos de este tipo.

Referencias

Casa de la Mujer. (s. f). *Análisis del Decreto 164 del 25 de enero de 2010, por el cual el crea una mesa interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres*. [Disponible en: <http://www.casmujer.org/violencias2.html>] (consulta: octubre 2012).

Colombia. Congreso de la República. *Ley 1448 de 2011*. Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.

Colombia. Corte Constitucional. *Auto No. 092 del 14 de abril de 2008*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia. Presidencia de la República. *Decreto 164 de 2010*. Diario Oficial No. 47.603 de enero 25 de 2010.

Colombia. Presidencia de la República. *Decreto 4912 de 2011*. Diario Oficial No. 48294 de diciembre 26 de 2011.

Consejo de Seguridad. (2010, septiembre). *La mujer y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*. S/2010/498. Naciones Unidas.

DNP. (2010). *Plan de desarrollo nacional. Prosperidad Para todos 2010-2014*. Bogotá.

Ministerio de Defensa. (2011). *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. Bogotá.

Ministerio de Defensa (2013). *Protocolo para la Fuerza Pública en el manejo de la violencia sexual con énfasis en la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Cartilla operativa para el manejo de casos*. Bogotá.

Anexo 2. Párrafos de las resoluciones relacionados con el indicador

Resolución 1325 (S/RES/1325, 2000)

5. Expresa su voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, e insta al Secretario General a que vele por que, cuando proceda, las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género.

6. Pide al Secretario General que proporcione a los Estados Miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, invita a los Estados Miembros a que incorporen esos elementos, así como el adiestramiento con miras a la concienciación respecto del VIH/SIDA, en sus programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue, y pide además al Secretario General que vele por que el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz reciba un adiestramiento análogo;

Resolución 1820 (S/RES/1820, 2008)

8. Alienta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que, en consulta con el Secretario General, estudien las medidas que podrían adoptar para aumentar la concienciación y la capacidad de respuesta de su personal que participa en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para proteger a los civiles, incluidos las mujeres y los niños, e impedir la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en los conflictos y las situaciones posteriores a éstos, y a que, siempre que sea posible, desplieguen un porcentaje más alto de mujeres en las fuerzas de policía o de mantenimiento de la paz.

9. Pide al Secretario General que elabore directrices y estrategias eficaces para aumentar la capacidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pertinentes, en consonancia con sus mandatos, de proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual, y que incluya sistemáticamente en sus informes escritos al Consejo sobre las situaciones de conflicto sus observaciones en cuanto a la protección de las mujeres y las niñas y sus recomendaciones al respecto.

Resolución 1888 (S/RES/1888, 2009)

11. Expresa su intención de asegurar que las resoluciones en que se establezcan o prorroguen mandatos de mantenimiento de la paz contengan disposiciones, según corresponda, sobre la prevención de la violencia sexual y la respuesta que deba darse a esa violencia, que impongan además la obligación de presentar al Consejo informes al respecto.

12. Decide incluir en los mandatos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz disposiciones concretas, según corresponda, para proteger a las mujeres y los niños de la violación y otros actos de violencia Sexual, designados

en cada caso a los asesores para la protección de la mujer entre los asesores sobre cuestiones de género y las dependencias de protección de los derechos humanos, y solicita al Secretario General que asegure que se evalúe sistemáticamente la necesidad de asesores para la protección de la mujer, su número y sus funciones durante la preparación de cada operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Resolución 1889 (S/RES/1889, 2009)

7. Expresa su intención de incluir en los mandatos de las misiones de las Naciones Unidas que establezca o renueve disposiciones sobre la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en las situaciones posteriores a conflictos, y solicita al Secretario General que siga nombrando, cuando corresponda, asesores sobre cuestiones de género y asesores para la protección de la mujer en las misiones de las Naciones Unidas, y pide a estos que, en cooperación con los equipos de las Naciones Unidas en los países, presten asistencia técnica y ayuden a mejorar la coordinación para atender las necesidades de recuperación de las mujeres y las niñas después de los conflictos.

8. Insta a los Estados Miembros a que aseguren la incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores y los procesos de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos.