

## **Continuum de la violencia: Un desafío para las políticas públicas**

**Cecilia Barraza Morelle**  
**Directora Corporación Humanas**  
**Noviembre de 2008**

### **Presentación**

Las políticas públicas tienen como propósito modificar una situación percibida socialmente como problemática o de insatisfacción, en tanto desconoce o vulnera derechos o intereses colectivos considerados como necesarios, deseables u objeto de especial protección. En otras palabras una política pública es lo que se hace y lo que no se hace desde el Estado.

Implica por tanto la conjunción de cuatro elementos. Por un lado, un escenario, es decir desde y donde se gobierna, en segundo lugar, la movilización social y lucha por el poder para establecer unas demandas, tercero, la política como una finalidad, en el sentido que conlleva un objetivo, alcanzar un cambio a través de las acciones y no acciones de un gobierno. Es decir, una política pública regula, confronta y actúa sobre una realidad. También, la política, hace relación con la definición de los intereses sociales, por tanto con lo público, en la medida que busca la redistribución y el reconocimiento, y por otro se fundamenta en un pacto social democrático e incluyente de la diversidad.

Si se hace esta lectura en torno a las políticas públicas para mujeres, habría que preguntarse entonces, por la voluntad política de los gobernantes y por el contexto de ese gobierno; por el movimiento social que tiene esas demandas y su capacidad para alcanzarlas y por el fin de esa política para las mujeres.

Con esas respuestas pasaríamos a preguntarnos que tipo de redistribución y a qué tipo de reconocimiento le apuesta la política y cuanto o no esta fundamentada en un pacto social democrático y reconocedor de la diversidad.

Alrededor de esa conjunción de elementos tratare de desarrollar mi ponencia para explicar la validez de un política pública para las mujeres y la importancia que esta tiene si entre sus fines

contempla la problemática de la violencia contra las mujeres entendida como un continuum que es necesario atender en forma integral.

### **Las políticas públicas para las mujeres**

En este momento social las políticas públicas para las mujeres, son llamadas indistintamente para mujeres, de igualdad de oportunidades o con enfoque de género, pero a pesar de las diferencias técnicas que se puedan realizar, en general son entendidas como las apuestas sociales para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres en igualdad con los hombres, por tanto parten de la aceptación que hay una realidad social que es necesario transformar, en este caso las condiciones y situaciones de discriminación que afectan a las mujeres, reconociendo la intersección de múltiples discriminaciones como puede ser la edad, la etnia, el origen, la opción sexual o situaciones de especial vulnerabilidad como puede ser la situación de las mujeres desplazadas. En todo caso, la particularidad de una política para las mujeres, es que no es una política para enfrentar solamente la vulnerabilidad de un grupo de mujeres, sino que deben estar dirigidas a todas las mujeres –carácter universal- aunque algunas acciones estén focalizadas. Es decir, son universales y focalizadas.

Respondiendo las preguntas iniciales tendríamos que analizar el escenario es decir, el municipio de Cali, su contexto, la voluntad política, expresada en compromiso de recursos técnicos y financieros. En segundo lugar, preguntarnos cuales son las demandas del movimiento de mujeres de Cali alrededor de una política pública y cual es la capacidad para negociar con el gobierno y colocar sus apuestas con independencia, para que queden establecidas y luego puedan ejercer control social. Preguntarnos también con que otros actores sociales se pueden aliar y que se puede negociar, aquí me parece que es básica la pregunta por el movimiento LGTB, así como la necesidad de diferenciar lo que debe ser una política pública para las mujeres a una política pública para un sector de la población, esto puesto que las mujeres no son un sector de la población, son la mitad de la población y el accionar de la política esta dirigida a general un igualdad sustantiva con la otra mitad de la población.

Con respecto al carácter público de la política, momento en que entra en juego la definición de los intereses sociales, pareciera haber consenso, en un sector pequeño de la población que estas

políticas deben construirse desde el enfoque de derechos y buscar por un lado la redistribución de los recursos, -sociales, económicos y del poder- y por propender por el reconocimiento de las diferencias. Es decir, buscar la igualdad, sin desconocer las diferencias, situación que en sí misma crea una tensión, puesto que implica muchas veces redistribuir a través de acciones afirmativas. Es decir, tratar igual al que es diferente, lo que en la práctica se traduce en dar un trato diferencial. Este sentido de lo público de la política, requiere para su éxito de la existencia de pactos sociales democrático e incluyente de la diversidad. Este pacto es necesario hacerlo explícito, si la sociedad caleña tiene un compromiso con la democracia y la inclusión social, es posible el éxito de la política, sino hay que crearlo, la política, surge de la demanda de un sector social, –el movimiento de mujeres- la genera en este caso el gobierno de la ciudad pero la vive toda la sociedad, por tanto ella es la que debe estar informada y convencida de su necesidad, de ahí que es fundamental la participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas, en la evaluación de sus resultados, así como en la revisión continua de los enfoques, instrumentos, mecanismos y financiamiento.

### **Los elementos centrales de una Política Para las Mujeres**

También actualmente pareciera haber consenso de que el fin último de las políticas públicas para las mujeres, es decir la visión de la política, es transformar la sociedad, transformar una cultura autoritaria y excluyente que discrimina a las mujeres en una sociedad democrática, constructora de paz, incluyente, diversa, que garantiza el ejercicio de los derechos de todas y todos. Con esta definición es elemental que una política como esta, es de largo alcance y sobre pasa una administración, y dos y tres y quien sabe.

En aspectos generales para ello, la política, desarrolla acciones tendientes a transversalizar el género en la administración, a ejecutar programas banderas o líneas programáticas y a crear o fortalecer una institucionalidad que le de sostenibilidad a la política. En líneas generales se sustenta en los pactos internacionales y en las normativas nacionales. Según sus posibilidades desarrolla diversos ejes o busca diversos objetivos. No obstante, la mayoría de ellas concentran su atención en 4 problemáticas centrales para las mujeres que apuntan a necesidades básicas y a intereses estratégicos, o dicho de otra forma a garantizar derechos a la vez que empoderar a las mujeres o dicho más fácilmente a lograr el ejercicio ciudadano de las mujeres lo que implica

democratizar. Las cuatro problemáticas son: trabajo y generación de ingresos que puede estar en un marco más amplio como son los DESC y que apuntan a garantizar condiciones de vida digna, no se puede hablar de derechos si no se tiene garantizada la alimentación y las necesidades básicas. La segunda, que corresponde al eje de participación, con el fin de que las mujeres estén en los escenarios de poder, para ejercer poder y tomar decisiones en la vida pública y a las vez generar un simbólico de cambio, también hoy me parece conveniente categorizar esta problemática en la apuesta por la paridad, puesto que agrega un nuevo elemento como es compatibilizar la vida pública y privada, es decir para alcanzar la paridad política es necesario alcanzar la paridad en la vida doméstica. El tercer eje, es el de los derechos sexuales y reproductivos, puesto que la autonomía pasa por la toma de decisiones libres sobre el cuerpo y el ejercicio de la sexualidad y la reproducción. Por último, y el tema de esta ponencia, es el eje de la violencia contra las mujeres, la apuesta por erradicar la principal forma de violación de los derechos de las mujeres y de discriminación.

### **La situación en Colombia en materia de Violencia contra las Mujeres<sup>1</sup>**

En violencia intrafamiliar, nos encontramos con el incremento continuo de las estadísticas que demuestran cómo las mujeres colombianas son víctimas en los espacios familiares y en sus relaciones de pareja, de la agresión física y psicológica permanente. Las cifras más actualizadas y confiables, son las reportadas por el Informe FORENSIS 2007 elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; que reporta en violencia de pareja las siguientes cifras<sup>2</sup>: en 2007 se atendieron 40.649 personas maltratadas por su cónyuge, presentándose un incremento en relación con el año anterior de 2.966 casos. Del total, 36.704 casos corresponden a mujeres maltratadas por su pareja hombre, lo que constituye un porcentaje de mujeres víctimas superior al 90%.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, sobre violencia intrafamiliar señala: que durante los últimos cinco años ha sido una constante el número de registros, el rango de edad

---

<sup>1</sup> El acápite sobre situación de violencia contra las mujeres ha sido extraído del Informe de derechos humanos de las mujeres en Colombia elaborado por la Corporación Humanas en octubre de 2008.

<sup>2</sup> Las cifras fueron tomadas del Informe Forensis 2007, páginas 105 a 107. En [www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

(entre 25 y 29 años), el sexo (mujeres) y la etiología (maltrato por la pareja)<sup>3</sup>. El Instituto no presenta estadísticas discriminadas por tipo poblacional (campesinas, indígenas, afrodescendientes). Asimismo, a pesar de lo elevado de las cifras, se concluye que *“la violencia contra la mujer es uno de los factores visiblemente aceptados”* por lo que las estadísticas dan cuenta de un número reducido de casos *“la violencia intrafamiliar por ser del ámbito privado, no está del todo dimensionada debido al subregistro de denuncias no presentadas por diferentes motivos casi siempre presentes en la víctima”<sup>4</sup>*.

Si se compara el maltrato entre parejas con los dos años anteriores en el año 2005 se presentaron 37.658 casos de maltrato de pareja, mientras que en 2004 se registraron 34.704, se puede observar que para el período 2005 – 2006 las cifras son muy similares, mientras que muestran un alza con respecto al 2004.

Para Cali, el Instituto de Medicina Legal, señala que en año 2007, se realizaron 2.398 dictámenes de violencia entre parejas, un poco más que en el 2006 que alcanzó 2311, cifras similares registra Medellín 2740 para el 2007 y 2083 para el 2006<sup>5</sup>.

*“En Colombia durante el año 2007, se realizaron 20.273 informes periciales sexológicos, 640 casos más que en el 2006 (3.3%), aumento que podría ser proporcional con el aumento en la denuncia. La tasa nacional fue de 46.2 casos por cada 100.000 habitantes. Al comparar la tasa de 1997 con la del 2007, el incremento observado es del 65.9% donde la diferencia es estadísticamente significativa<sup>6</sup>”. “El mayor número de dictámenes sexológicos se realizó a mujeres (15.056) lo que equivale a un 84%. El número de dictámenes sexológicos en menores de edad fue de 15.353, siendo las niñas de 10 a 14 años (35.3%) las más afectadas. Por cada niño, se atienden 6 niñas<sup>7</sup>”.*

Las anteriores son las cifras de violencia sexual reportadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal, a pesar de su magnitud, que da cuenta de que en Colombia cada día se practican 42 exámenes sexológicos a mujeres mayores de edad; todos los expertos e investigaciones coinciden

---

<sup>3</sup> Ibidem. Página 100.

<sup>4</sup> Ibidem. Página 138.

<sup>5</sup> Informe Forensis 2007, OP. Cit

<sup>6</sup> Informe Forensis 2007. O.p. Cit. Página 144.

<sup>7</sup> Ibidem. Página 145.

en que las cifras oficiales representan una mínima parte de los casos que ocurren y permanecen ocultos. Datos más cercanos a la realidad son los reportados por PROFAMILIA a partir de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, que señalan: *“en el país cerca de 722.000 niñas y mujeres, de entre 13 y 49 años, han sido violadas una o más veces a lo largo de su vida...Siendo la mitad de las afectadas, víctimas de abuso antes de cumplir los 15 años<sup>8</sup>.”*

Asimismo, *“la vivienda continúa siendo el escenario de mayor riesgo (66%) en relación con el total de casos<sup>9</sup>”*, lo que conlleva a que el agresor en la mayoría de casos es un hombre cercano a la víctima, sus propio familiar, amigo o vecino.

En Cali durante el 2006 se realizaron 795 dictámenes sexológicos con un tasa de 37 por 100.000 habitantes, mientras que en el 2007 subió a 818 incrementando un punto la tasa, si se compara con Medellín es un poco más baja puesto que en esa ciudad fue de 1.842 dictámenes en el 2006 para una tasa de 47 y en el 2007 fue de 1.142 casos para una tasa de 50 por 100.000 personas.<sup>10</sup>

A estas impresionantes estadísticas se suman las dificultades mencionadas en el sistema penal acusatorio para que las víctimas acceden a un proceso penal garantista de sus derechos, las decisiones judiciales discriminatorias y favorables a los victimarios como en los casos emblemáticos referidos y finalmente las deficiencias institucionales, por ejemplo, *“Medicina Legal sólo cuenta con 137 puntos de atención situados en las ciudades capitales y en los principales municipios del país y cubre 121 municipios, siendo Bogotá y Cali las ciudades con más centros de atención. Es decir que en el 89% de los municipios las pruebas materiales relacionadas con violencia cometida contra las mujeres por razones de género recaen en manos de otras entidades que no siempre tienen la pericia y equipos que se requieren para que los exámenes cumplan con los parámetros necesarios de una prueba judicial. Estas limitaciones de cobertura y de calidad del peritaje pueden poner en riesgo tanto la validez como la confiabilidad de la prueba<sup>11</sup>”*. Además, las obligaciones legales de atención para las víctimas de estos delitos a pesar de ser reducidas, no se cumplen: *“La Ley 360 de 1997 le ordenó a la Fiscalía General de la Nación, la creación de las*

---

<sup>8</sup> “Cifras Vergonzosas” en periódico “El Tiempo”, Edición del 23 de octubre de 2007.

<sup>9</sup> Ibidem. Página 146.

<sup>10</sup> Informe Forensis 2007, O.p. Cit

<sup>11</sup> CORPORACIÓN HUMANAS. La Situación de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género en el Sistema Penal Acusatorio. O.p. Cit. Página 37.

*Unidades de delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana y determinó que cada una de ellas debía contar con un psicólogo de planta. No obstante, solo en 5 ciudades de las 29 principales hay cobertura, es decir que el 83% de las ciudades consideradas principales no cumplen con la ley a más de 10 años de haber sido expedida<sup>12</sup>.*

Igualmente son desconocidos los derechos de las víctimas de violencia sexual a recibir tratamiento médico y psicológico, así como son negados los exámenes y medicamentos para enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, y para la prevención de embarazos. Las víctimas sólo son atendidas, en los municipios del país donde se presta el servicio por el Instituto de Medicina Legal donde únicamente se practica el peritaje médico/legal; pero, no se presta ningún servicio de salud, informando a las víctimas que deben asistir al servicio médico al cual se encuentren afiliadas, sin tener en cuenta que sólo una reducida parte de la población esta cubierta por el sistema de salud y que en estos casos, se requiere una atención urgente, dadas las graves consecuencias que cualquier demora pueden significar para la vida y la salud de las mujeres.

Por otra parte, las dinámicas del conflicto armado en Colombia han variado en el tiempo. No obstante, la utilización de los cuerpos de las mujeres como arma de guerra ha sido una constante. Se ha documentado que las mujeres en el conflicto colombiano están mayormente expuestas a ser víctimas de diversas formas de violencia física, psicológica, y sexual, las cuales se concretan principalmente en abuso sexual, reclutamiento forzado, prostitución forzada y embarazos tempranos<sup>13</sup>. Así mismo, se ha documentado que los diversos actores armados ilegales aplican sobre las mujeres, en las zonas bajo su control, normas de conducta y control social, restricción de actividades de participación, imposición de lazos afectivos con los combatientes, reclutamiento forzado, esclavitud sexual y doméstica, violación y mutilación sexual y entre sus combatientes se han identificado prácticas de anticoncepción y aborto forzado.

Se han identificado cuatro manifestaciones de la violencia que afecta a la mujer en el conflicto armado colombiano: encaminada a “atemorizar, lesionar, y atacar al enemigo”; destinada a lograr

---

<sup>12</sup> Ibidem. Página 40.

<sup>13</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

el desplazamiento forzado; encaminada al reclutamiento forzado y a rendir servicios sexuales a los miembros de los grupos armados; y destinada a mantener pautas de control social<sup>14</sup>.

### **La violencia contra las mujeres un eje central de una política pública de construcción de paz y democracia**

En Colombia se observa una brecha considerable entre el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres y el ejercicio real de estos, un ejemplo de ello es la situación de violencia contra las mujeres, que a pesar de que se cuenta con leyes que sancionan la violencia, las cifras son alarmantes. Además, en Colombia hay una historia de violencia política, expresado en un conflicto armado de larga data. Los conflictos armados exacerbaban las diversas formas de violencias de género que históricamente han afectado a las mujeres e incluso han reproducido y creado nuevas formas de violencia, dando cuenta de un continuum de violencia que afecta a las mujeres tanto en tiempos de paz como de guerra.

En particular, y de interés para esta presentación, es que a mi juicio enfrentar las violencias contra las mujeres implica que las políticas que se diseñen sean integrales, lo que implica considerar cuatro aspectos.

Primero, se reconozca el hecho de que la violencia que afecta a las mujeres es un continuo en el tiempo. Un continuum de violencia que va tomando diversas formas y se reproduce en todos los escenarios sociales, tanto en tiempos de paz como en el marco de conflictos armados. En estos últimos escenarios se exacerbaban o reproducen con mayor crueldad prácticas de violencia contra las mujeres por razones de género, pero no son expresiones necesariamente nuevas o desconocidas, pueden ser más crueles, puede haber mayor sevicia, incluso mayor impunidad, pero ambas están basadas en la subordinación de las mujeres, en un autoritarismo patriarcal y se practican por el hecho de ser mujeres.

---

<sup>14</sup> CIDH, 2006, op cit. párr. 46

En segundo lugar, deben ser integrales porque deben avanzar en la lógica de la prevención, de la sanción, de la atención como elementos para la erradicación de estas prácticas. Pero aún más deben contemplar las garantías a la verdad, la justicia y la reparación. La verdad, la justicia y la reparación, son términos utilizados desde la lógica de la justicia transicional, no obstante a mi juicio deben estar presentes como fin últimos en los casos de violencia contra las mujeres independientemente del contexto de ocurrencia de los hechos, pues es la forma de que a la víctima se le garantice la restitución de sus derechos.

El derecho a la reparación, es un principio fundamental en el Derecho Internacional de los derechos humanos tiene como base el establecimiento de la verdad, que se haga justicia y que se resarza a las víctimas, lo que incluye la restitución de sus derechos a la situación anterior, la compensación por el daño, la satisfacción en términos de acceso a la justicia y sanción a los responsables y la garantía de no repetición que refiere al derecho a la verdad y la obligación del Estado de “recordar”. Este punto es de vital importancia pues supone que la garantía de no repetición, se aplique no sólo para una mujer víctima sino para todas las mujeres.

En tercer lugar, la política de erradicación de la violencia debe ser una política de Estado, compromete a todos los sectores del Estado, debe hablar con la política criminal; con la política de salud; con la política de educación; con los medios de comunicación, entre otros. Requiere de una coordinación interinstitucional a nivel de lo local y de lo nacional.

En cuarto lugar, y tal vez a mi juicio lo más importante, la política de erradicación de la violencia, no sólo esta inserta en un política pública para las mujeres, sino ante todo en una política pública de construcción de paz y de cultura democrática. Es decir, si partimos por aceptar el continuum de violencia, como un continuum histórico, cultural y presente en nuestras vidas en lo público y en lo privado, en todos los estratos, podemos comprender que su erradicación sólo es posible en el marco de una política de construcción de paz y cultura democrática.

Hay que reconocer que una política de construcción de paz y de fortalecimiento de la democracia, esta asociada a los procesos de post conflicto, reconociendo que Colombia se encuentra aún lejos de ese escenario, si me parece fundamental contribuir desde ya a poner, las políticas públicas de las mujeres como un apuesta para ese momento.

Esto porque la experiencia a mostrado que en general los Estados en sus procesos de post conflicto poca o nula importancia le han dado a la violencia que ha afectado a las mujeres, incluso en algunos casos pese a la participación activa y fundamental de las mujeres en los procesos reivindicativos que se llevaron a cabo, su participación en la negociación de paz, así como la inclusión de sus demandas específicas en las nuevas democracias, ha sido escasa y poco influyente. El desconocimiento de las necesidades diferenciales de las víctimas ha puesto en riesgo los procesos de paz y en el caso de las mujeres, no se ha traducido en avances significativos en términos de reconocimiento a sus particularidades o de garantías de acceso a la justicia.

El desconocimiento de las diferencias en razón de género, sexo, etnia e ideología, y la exclusión social que dichos factores han generado históricamente junto no sólo han contribuido a exacerbar los conflictos sino que han entorpecido las posibilidades de reconocer la situación de diferentes colectivos que sin una política particular quedan invisibilizados y en pie de mayor discriminación en las sociedades de transición o post-conflicto.

La poca relevancia que han tenido las violaciones específicas de que han sido objeto las mujeres, en particular la violencia sexual en todas sus manifestaciones, a pesar de su reconocimiento como violaciones a los derechos humanos en un contexto en que se reconoce la integralidad de los derechos, da cuenta justamente de que persisten miradas que generalizan a partir de lo masculino.

La incorporación del discurso de los derechos humanos en América Latina ha sido el producto de una práctica que no logra aún asociar los derechos violados a las víctimas de la represión y de los conflictos armados de carácter interno, con los derechos violados producto de la discriminación que históricamente han vivido ciertos grupos o sectores de estas mismas sociedades. No obstante, el rol que han jugado las organizaciones de mujeres ha sido clave para revertir esta situación.

Para entender este vínculo por ejemplo en un caso de violencia sexual ocurra este o no en el marco del conflicto se presenta la existencia de patrones socioculturales discriminatorios a través de por lo menos tres manifestaciones que dificultan enfrentar los casos de violencia sexual. En primer lugar, dichos patrones hacen que los hechos que constituyen violencia contra la mujer sean

aceptados por la sociedad y se naturalicen como hechos que no merecen denuncia, sanción ni reparación, razón por la cual las víctimas no se reconocen a sí mismas como víctimas. En segundo lugar, aún cuando las mujeres se reconozcan como víctimas de violencia, sienten temor al estigma social que pueden sufrir por contar y denunciar los hechos de los cuales han sido víctimas, particularmente si se trata de violencia sexual. En tercer lugar, las mujeres sienten miedo a ser revictimizadas por el sistema de justicia debido a que los procedimientos judiciales y los operadores de justicia funcionan de acuerdo con códigos patriarcales que generan discriminación.<sup>15</sup>

Por ello, es trascendental un abordaje integral de la problemática desde políticas públicas que busquen transformar las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y vincular de manera más eficaz el ámbito del derecho a la reparación, y el ámbito de la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Desde esa lógica, este país, este departamento esta ciudad requiere ampliar la mirada para ver las violencias contras las mujeres como un asunto prioritario de erradicar si la paz se quiere construir y si la democracia será el piso fundante. Para ello, se requiere una perspectiva integral de derechos humanos que sustente la convivencia política y social en la sociedad, sino se seguirá reproduciendo el “continuum” de la violencia y su rol disciplinador y de control sobre los cuerpos de las mujeres.

---

<sup>15</sup> Barraza; Cecilia y Guzman, Diana. *Proceso de reparación para las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado colombiano*. En Sin tregua, Corporación Humanas – Chile, agosto de 2008.