

Para el caso específico del seguimiento y monitoreo del indicador No.5b de la Sentencia 1325 de 2000, y teniendo en cuenta que este informe presenta un balance sobre el seguimiento a la situación de los derechos humanos de las mujeres y niñas en los marcos normativos de seguridad nacional, se seleccionan de la encuesta los siguientes aspectos:

#### SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES.

- Niñez y juventud con ciudadanía formal
- Garantía de derechos a las mujeres: Una deuda pendiente

Para ver informe completo:

[http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/18\\_informe\\_congreso\\_l.pdf](http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/18_informe_congreso_l.pdf)

## C.4. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES

Los niños, niñas, jóvenes y mujeres son poblaciones con necesidades particulares, que viven y son afectadas de forma diferente por las mismas situaciones, como consecuencia de sus condiciones materiales de vida, de su posición en la sociedad, de su identidad étnica y de las relaciones de poder en las que están insertas, tanto en el ámbito privado como en el público. Estas condiciones especiales han sido reconocidas a través de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y de desarrollos legislativos nacionales que los han incorporado. Sin embargo, estos avances no se han materializado suficientemente en políticas y programas, ni en el cambio de prácticas institucionales y sociales que garanticen el goce efectivo de los derechos a estas poblaciones.

Como ha sido reconocido reiteradamente, “(...) para que los derechos humanos sean efectivos, deben ir más allá de la esencia normativa y textual, y convertirse en parte de la cultura jurídica de una sociedad dada. Deben tener resonancia en la conciencia pública general en relación con los temas políticos y civiles”<sup>115</sup>. Los procesos para construir esta *resonancia*, requisito fundamental para una cultura de derechos humanos, enfrentan múltiples obstáculos que en el caso de poblaciones tradicionalmente subordinadas y discriminadas son mayores, porque existen resistencias para la vigencia de sus derechos plenos, y para transformar las relaciones abusivas de poder de las que han sido víctimas. A los obstáculos estructurales que impiden la garantía de derechos se suma el conflicto armado interno que además de generar graves violaciones a los derechos humanos, obliga a que se aplace la implementación de acciones orientadas a transformar las condiciones estructurales que reproducen la discriminación y violencias en lo público y lo privado.

La persistencia de la crisis humanitaria y de derechos humanos ha hecho visibles a las mujeres y jóvenes, y a la población infantil como víctimas específicas del conflicto armado y sus consecuencias. Sin embargo, con frecuencia se asume que las expresiones de la violencia en el contexto del conflicto armado son propias de la confrontación armada, y se desconoce su práctica en otros escenarios de la vida social: la familia, la comunidad, el sistema escolar, el mundo del trabajo, etc. Este desconocimiento de que la violencia sociopolítica usa, es aún

---

115 Radhika Coomaraswamy. Bramar como una vaca: las mujeres, la etnia y el discurso de los derechos. En *Derechos Humanos de la Mujer, perspectivas nacionales e internacionales*, editado por Rebecca J. Cook, Profamilia. Bogotá, 1997. pág. 37.

más cruel que la violencia que tradicionalmente se ha ejercido contra mujeres, niñas, niños y jóvenes, pone de patente la subvaloración que por fuera del conflicto armado se tiene de las violaciones a sus derechos humanos. Subvaloración que se refleja en los altos niveles de impunidad frente a estos casos y en la persistencia, cuando no el incremento, de hechos de violencia contra estas poblaciones, dentro y fuera del conflicto armado.

Aunque es importante reconocer que las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, que afectan particular y desproporcionadamente a estos sectores sociales, son cada día más cuestionadas socialmente —especialmente la violencia sexual cuando las víctimas son menores de edad—, tienen mayor cubrimiento mediático y atención por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de la cooperación internacional y de las entidades estatales; esto no se ha traducido en su adecuada documentación y análisis, que permitan dimensionar los impactos de la violencia, dentro y fuera del conflicto armado, y de la pobreza en la niñez, la juventud y las mujeres. Las dificultades para contar con información precisa y completa limitan las posibilidades de diseñar políticas públicas de prevención y atención con indicadores de impacto, orientadas a garantizar la inclusión social, económica y política de estas poblaciones, y a reducir las condiciones de vulnerabilidad que les impiden el ejercicio pleno de su ciudadanía. Es necesario superar el reconocimiento coyuntural de las graves violaciones a los derechos humanos de las poblaciones infantil y juvenil, y de las mujeres, para pasar del repudio a la construcción de esa *resonancia* en lo social e institucional, así como reconocer que estos sectores sociales han sido y son víctimas de las más persistentes y extendidas violaciones a los derechos humanos, que se exacerban en el contexto del conflicto armado. Solo así se avanzará en el respeto y la garantía de los derechos ya consagrados constitucionalmente.

## 1. Niñez y juventud con ciudadanía formal

Los obstáculos para el ejercicio de los derechos humanos tradicionalmente han sido: la falta de mecanismos efectivos para su implementación (institucionalidad), el desconocimiento y la no exigencia por parte de los titulares, y los imaginarios sociales frente a cada derecho y su titular. En el caso de los derechos de la niñez y de la juventud, es evidente que se ha avanzado en la superación de algunos obstáculos, a cinco (5) años de la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia y sus posteriores desarrollos.

La Defensoría del Pueblo reconoce los esfuerzos que se adelantan para dar cumplimiento a dichas disposiciones legales, mediante el acatamiento progresivo por parte de las autoridades, lo cual se refleja en que cada vez hay más planes de desarrollo y presupuestos territoriales con gasto social específico en la infancia, y, en algunos casos, el incremento de este, como consecuencia de la aplicación de la estrategia Hechos y Derechos<sup>116</sup>. La política pública, como mecanismo efectivo para la implementación de los derechos consagrados en el Código de la Infancia y la Adolescencia, está logrando mayor cubrimiento, y refleja el reconocimiento que el Gobierno hace de la corresponsabilidad que establece dicho código. Corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia que es fundamental en el propósito de garantizar y proteger la infancia en el país, y lamentablemente no se ha logrado suficientemente.

116 Unicef. Folleto Hechos y Derechos. En: <http://www.unicef.org.co/Gobernadores/Folleto-Hechos-y-Derechos.pdf>

A pesar de estos avances, la situación de los derechos humanos de la población infantil y juvenil sigue siendo preocupante, especialmente porque a la hora de implementar las políticas y programas se sigue presentando la práctica de delegación de responsabilidades, mediante la cual muchas autoridades territoriales no han asumido íntegramente su responsabilidad con los menores de edad, que viven en su respectiva localidad; siguen considerando que la responsabilidad de la garantía y satisfacción de los derechos a estos sectores sociales es responsabilidad exclusiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). A su vez, el ICBF debe convertirse en el ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar como lo exige la ley. Este avance parcial en la institucionalidad impide que los avances formales se materialicen en la vida diaria de niñas, niños y jóvenes y que el gran avance del Código en reconocerlos como ciudadanos con derechos propios no se refleje en la institucionalidad, y por lo tanto no se haya trasladado a las otras esferas de la vida social y política (familiar, comunitaria, social).

La lentitud en la adecuación institucional para contar con instrumentos efectivos de garantía de derechos retrasa la transformación de los imaginarios sociales de los adultos, que no reconocen aún a los niños, niñas y adolescentes como seres humanos sujetos de derechos. Lo que se evidencia en cifras que indican lo delicado de la situación de sus derechos, y en acciones que constituyen verdaderas limitaciones al ejercicio de derechos, y que desconocen el carácter prevalente de los derechos de estas poblaciones. A esto hay que sumar las dificultades propias que tienen las personas en la niñez y en la juventud para conocer y exigir sus derechos, en ambientes sociales adversos y en el contexto del conflicto armado, que ha hecho del *todo es válido* una regla general.

La mayor expresión de la violación de los derechos fundamentales a niñas, niños y jóvenes es la violencia contra los menores de edad, en todas sus manifestaciones, que, a pesar de la reducción que reportan las cifras oficiales, sigue siendo preocupante. Esta situación evidencia el reducido impacto de las medidas de prevención, y la necesidad de garantizar la adecuada sanción de los responsables porque, de no ser así, la impunidad seguirá siendo una de las causas estructurales de la violencia contra los menores de edad, niñas y niños. La negación del acceso a la justicia para las víctimas de estos delitos es un incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano pero, sobre todo, es la pérdida de la oportunidad que tiene el Estado para promover, a través de mecanismos legales y coercitivos y actuaciones administrativas, cambios en los imaginarios y las prácticas sociales, que han hecho de la violencia contra estas poblaciones una práctica sistemática, que se expresa de forma diferente, pero que tiene como fundamento el desconocimiento de sus derechos.

Para el año 2010, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó 18.318 dictámenes sexológicos, 2.650 menos que el año pasado; de los cuales 3.796 dictámenes a menores de 4 años de edad; 5.220 dictámenes fueron practicados a menores entre 5 y 9 años de edad (3.906 a niñas y 1.314 a niños); 7.037 dictámenes se practicaron a menores entre los 10 y 14 (6.219 a niñas y adolescentes y 818 a niños y adolescentes); se practicaron 2.265 dictámenes a adolescentes entre los 15 a 17 años (2.044 a mujeres adolescentes y 221 a hombres y adolescentes)<sup>117</sup>. Las cifras evidencian que la mayoría de las víctimas de este delito se encuentra entre los 10 y 14 años, seguida por el grupo de víctimas entre los 5 y 9 años, y que las víctimas mayoritarias de la violencia sexual pertenecen al sexo femenino (75%). Para la Defensoría es de especial preocupación que los casos reportados, sobre

117 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Requerimiento No.148-GCRNV – 2011.

los cuales siempre se ha reconocido un subregistro, muestran que cada día se les practicó dictámenes sexológicos a 50 menores de edad, de lo cual se puede inferir que cada hora al menos 2 menores son víctimas de esta grave violación a los derechos fundamentales. La violencia intrafamiliar sigue siendo una de las fuentes de violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes, para el 2010 se reportaron 11.232 víctimas menores de edad, 202 menos que el año anterior. Sin embargo, es evidente que mientras el ámbito familiar siga siendo fuente de riesgo y violencia contra menores de edad, el Estado no podrá garantizar que los avances legislativos transformen la realidad violenta y de abusos que viven miles de niñas, niños y adolescentes en Colombia.

Las niñas, niños y jóvenes son víctimas también de las diferentes modalidades de violencia que afectan a toda la población. Para este año, se reportaron 23.587 dictámenes a menores de edad que fueron lesionados en hechos de violencia común, de los cuales 9.465 corresponden a dictámenes realizados a niñas y 14.122 a niños. Esta cifra demuestra que cada día al menos 65 menores fueron víctimas de hechos de violencia por fuera del conflicto armado. Lo cual necesariamente debe llevar a que las autoridades nacionales y locales incluyan en sus políticas y programas de seguridad acciones específicas para la protección de la vida y la integridad de esta población; porque como lo indican las cifras sobre víctimas fatales, cada día 3 menores de edad fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida: de un total de 1.248 víctimas, 95 más que el año anterior, 190 fueron niñas y 1.058 niños (84%).

Preocupa también a la Defensoría el incremento del suicidio entre adolescentes. Durante el año 2010 se reportaron por el Instituto Nacional de Medicina Legal un total de 107 suicidios de niños y adolescentes y 90 de niñas y adolescentes, siendo el rango de edad más afectado el correspondiente a las edades entre 15 y 17 años (57 niñas y 71 niños). Es urgente que el Estado, la sociedad y la familia desarrollen acciones preventivas para identificar y atender adecuadamente las causas que están llevando a que menores y adolescentes se suiciden. El incremento del número de víctimas (4) debe llevar a que se asuma con urgencia abordar esta problemática.

Complica esta situación la persistencia del conflicto armado y sus efectos en los derechos fundamentales de menores de edad. Como la han señalado los informes de riesgo del SAT, las niñas, niños y adolescentes siguen siendo víctimas de amenazas, masacres, homicidios, desapariciones, torturas, ataques indiscriminados, accidentes e incidentes por minas antipersonal y armas de uso no convencional, enfrentamientos armados, restricciones a la circulación de bienes e insumos indispensables para su supervivencia, violencia sexual entre otras acciones en las que suelen incurrir los actores del conflicto y los grupos armados ilegales y de lo cual ha dado cuenta también el equipo especial de trabajo de Colombia sobre la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación de los niños en los conflictos armados y del cual hace parte la Defensoría del Pueblo.

Es de especial preocupación para la Defensoría, la persistencia del reclutamiento forzado por parte de las guerrillas y las llamadas bandas criminales (Bacrim), las mal llamadas acciones de *limpieza social*, promovidas a través de panfletos, y los homicidios de jóvenes que con frecuencia han sido presentados como errores de los grupos armados al margen de la ley o como retaliaciones entre bandas delincuenciales. La forma sistemática en que están siendo asesinados jóvenes tanto en zonas urbanas como rurales, requiere de acciones

urgentes para prevenir estos graves hechos y sobre todo para sancionar eficazmente a los responsables. Resulta paradójico que los logros de las políticas de seguridad no se reflejen en la garantía del derecho a la vida para estas poblaciones, cuyos derechos prevalecen sobre los demás, como sujetos de especial protección.

La crisis humanitaria del desplazamiento forzado sigue creando nuevas condiciones de vulnerabilidad para la población infantil, que al no ser atendidas adecuadamente han generado efectos negativos inmediatos y a largo plazo en la materialización de sus derechos. Por el desplazamiento forzado, las niñas, niños y adolescentes han sido obligados a abandonar intempestivamente, con sus familias, su lugar de origen buscando condiciones mínimas de seguridad personal y familiar. La pérdida de condiciones materiales básicas para la sobrevivencia hace que todos los integrantes de las familias desplazadas traten de recuperarlas. Los cambios en las estructuras y roles familiares, la precariedad de las condiciones materiales de vida y los obstáculos para acceder y mantenerse en los programas sociales gubernamentales ocasionan la deserción escolar en la mayoría de la población menor de edad, víctima del desplazamiento así como del elevado número de embarazos en adolescentes, que se presentan con mayor frecuencia en esta población. La mayoría de los esfuerzos y recursos se han concentrado en la atención humanitaria de emergencia, sin garantizar soluciones a largo plazo que permitan a la población víctima del desplazamiento forzado superar esta condición. Con este tipo de respuestas, las personas menores de edad no solamente viven un presente de constante incertidumbre y riesgo, sino que, además, no están accediendo a sus derechos fundamentales como son la educación, la salud, la seguridad alimentaria, etc.

Frente a la obligación de garantizar los derechos a las personas menores de edad, víctimas del desplazamiento forzado, la respuesta estatal ha sido puntual y no sistemática e integral; falta un ente coordinador, mayores recursos y un enfoque de prevención que permita enfrentar adecuadamente las causas estructurales del problema, tal y como lo mostró la Defensoría del Pueblo en su informe de seguimiento al Auto 251 de 2008 (Sentencia T-025 de 2005). En dicho informe la Defensoría refuerza el análisis de la Corte Constitucional con evidencias y el análisis de las políticas y programas de atención, que no logran responder a las necesidades específicas de estas víctimas, reconocidas formalmente como uno de los grupos más afectados por esta infracción al DIH.

Las personas menores de edad, por su particular vulnerabilidad, no pueden protegerse por sí mismas de esta situación y sus efectos en la vida diaria de sus familias. Con el desplazamiento se incrementan los riesgos que existían para esta población, fuera del conflicto armado. Particularmente, se ven expuestos a situaciones de violencia sexual, trabajo infantil (en sus peores formas), trata de personas, mendicidad, utilización en cultivos ilícitos, el reclutamiento a grupos armados al margen de la ley, la delincuencia juvenil, la situación de calle, etc. Es por ello que la Defensoría ha insistido en que la política de atención a la población desplazada deberá garantizar que los derechos de los niños, las niñas y jóvenes sean un asunto de máxima prioridad, y que la oferta de servicios para estas poblaciones por parte del Estado no puede confundirse con aquella destinada a la erradicación de la pobreza extrema, porque de esta manera se estará desconociendo su condición de víctimas del conflicto armado interno.

La prevención, atención y sanción de las múltiples violencias de las que son víctimas mayoritarias y específicas las niñas, los niños y los jóvenes exigen que los avances legislativos

trasciendan el aspecto formal y se concentren en las prácticas sociales e institucionales. Con lo cual, se les estará reconociendo más plenamente como sujetos de especial protección.

Para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en los instrumentos internacionales y nacionales de las personas menores de edad en Colombia, es necesario atender otras situaciones que restringen el goce efectivo de sus derechos. Aunque la cifra de niños y niñas que están por fuera del sistema educativo ha disminuido notablemente en los últimos tiempos<sup>118</sup>, debido al compromiso que han adquirido las autoridades territoriales y por los esfuerzos adelantados para la erradicación del trabajo infantil; sin embargo, cerca de un millón de niños y niñas aún requieren la intervención del Estado para garantizar su derecho a la educación<sup>119</sup>. Igualmente, es necesario que se intensifiquen los esfuerzos para lograr que se cuente con la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, indicadores propuestos por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación, con el propósito de medir adecuadamente los altos niveles de deserción e inasistencia escolar, entre otros.

A los problemas señalados, se debe agregar la discriminación por identidad étnica, que restringe aún más los derechos para niñas, niños y jóvenes de las comunidades indígenas, las comunidades afrodescendientes y el pueblo rom. La discriminación racial en Colombia se refleja en que las personas menores de edad pertenecientes a estas comunidades tienen menos posibilidades para acceder a los bienes y servicios de educación y salud, viven en las zonas con los indicadores de desarrollo más negativos y son las víctimas mayoritarias del conflicto armado. Además, en estas comunidades las personas menores de edad no acceden fácilmente al registro civil, lo cual implica que no aparezcan en los registros de los programas sociales, y de esta manera, no pueden acceder a los programas de atención estatal. Para la Defensoría es urgente que el Estado colombiano supere los niveles de exclusión que históricamente han afectado a estas poblaciones, como lo han recomendado reiteradamente expertos y relatores internacionales.

Los avances en la protección de los derechos se han hecho visibles en las acciones orientadas a erradicar prácticas contrarias a ellos, prácticas aceptadas socialmente, que se refuerzan en momentos de crisis económica, social y política y que el conflicto armado exacerba, como son la explotación laboral infantil y el trabajo de las personas adolescentes. Realidades sociales que se han hecho visibles y que se pretende transformar a través de la Ley de Infancia y Adolescencia y los Convenios 138 y 182 de la OIT. Con estos mecanismos de protección de los derechos se ha logrado establecer la edad mínima para la admisión al empleo y avanzar en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, estos avances legislativos resultan insuficientes para lograr que, en regiones asociadas con circuitos económicos ilegales, la explotación del trabajo de jóvenes, niños y niñas deje de ser una práctica sistemática por parte de los actores armados ilegales, que causa el desplazamiento forzado de familias que buscan la protección de sus hijos e hijas, llegando incluso hasta el paradójico extremo de que la medida de protección es el traslado de las personas menores de edad, sin la protección de sus padres o de las autoridades.

Es importante insistir en la necesidad de que el principio de corresponsabilidad en la protección de los derechos de la población infantil sea una realidad, esto implica reconocer

118 La asistencia escolar de la población de 6 a 15 años de edad aumentó 4 puntos entre 2005 y 2010 al pasar de 91 al 95%, de conformidad con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de Profamilia.

119 La tasa neta de asistencia a primaria es del 76% y la de secundaria es del 70%.

que todo lo que afecte las estructuras familiares, limite la oferta institucional e impida la materialización de esta obligación constitucional debe ser atendido adecuadamente. La última Encuesta Nacional de Demografía y Salud de Profamilia 2010<sup>120</sup> (ENDS) identificó algunas de estas situaciones:

- La feminización de la jefatura de los hogares, tanto en la zona rural como en la urbana, que llega al 34%.
- Solamente el 56% de los niños vive con sus padres, el 32% con la madre solamente y el 3% con el padre. Llama la atención que el 7% manifiesta no vivir con ninguno de los dos.
- La deserción escolar aumenta con el grado, desde 4% hasta 45% en el grado 11. Casi la mitad de los estudiantes que terminan la secundaria no ingresan a la universidad. La gravedad de esto aumenta con el mayor nivel de pobreza (73%).
- El porcentaje de niños sin registro es del 4% en todo el territorio nacional.
- El 19% de las adolescentes, entre 15 y 19 años, trabajan.
- Un 50% de las adolescentes, entre 15 y 19 años, ya ha tenido relaciones sexuales; el 13% antes de cumplir los 15 años.
- El 88% de las mujeres entre 15 y 19 años de edad, comenzaron el uso de los métodos anticonceptivos antes de tener hijos o hijas.
- En la actualidad una de cada cinco (5) adolescentes, entre 15 y 19 años, ha estado alguna vez embarazada, es decir, el 19.5%.
- La tasa de mortalidad infantil es de 16 por mil nacidos vivos, siendo 20 por mil en niños.
- Un 80% de los niños entre 12 y 23 meses de edad, tiene el esquema completo de vacunación.
- Todavía muchas mujeres desconocen que la posibilidad de la transmisión del VIH/ SIDA vía madre hijo se puede reducir notablemente durante el embarazo y en el momento del parto, mediante adecuada atención médica. El aumento en el nivel de acceso a la educación por parte de las mujeres, especialmente aquellas que se encuentran en edad fértil, incide favorablemente en el ejercicio y garantía de los derechos de sus hijos e hijas, entre ellos educación, salud y calidad de vida familiar.
- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) los castigos que implican violencia física contra los niños han disminuido del 41 al 35%, siendo más castigadoras las madres que los padres, pues recurren a los golpes en un 42% y a las palmadas en un 33%.
- A pesar de que formalmente la afiliación de los menores de edad al Sistema General de Seguridad Social en Salud es universal, la ENDS indica que hay todavía un 13% que no están cobijados.

Si bien la Ley 1098 de 2006 representa un avance importante de incorporación de la doctrina de la protección integral que condensa el conjunto de acciones y buenas prácticas que deben implementar los Estados para lograr el mayor nivel de satisfacción de los derechos de la infancia, el Defensor del Pueblo insiste en que es necesario que las

120 [http://encuestaprofamilia.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&Itemid=9](http://encuestaprofamilia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9)



instituciones que tienen la responsabilidad de lograr la realización, protección y garantía de los derechos humanos de los niños y las niñas coordinen esfuerzos, de tal forma que las diversas actividades logren ser oportunas, eficientes y eficaces.

En este sentido, el Defensor del Pueblo insiste en recordar a las autoridades territoriales que deben asegurar que en los planes de desarrollo se incluyan acciones específicas para lograr la satisfacción de los derechos de los niños. Por la situación expuesta es urgente que los derechos a la salud y a la educación de los menores de edad sean de atención prioritaria.

El reto fundamental del Estado colombiano está en crear una política pública de infancia que responda adecuadamente al principio esencial del establecimiento de planes, programas y proyectos que tiendan prioritariamente a la prevención de situaciones que pongan en riesgo los derechos de la infancia.

Los esfuerzos del Estado deben estar dirigidos a generar oportunidades para que las familias se constituyan en los primeros ejes de protección de sus hijos e hijas, para que la sociedad pueda estar en condiciones de brindar espacios de desarrollo de los derechos de la infancia y para que se diseñen y ejecuten políticas públicas que faciliten que los menores de edad obtengan el mayor nivel posible de realización de sus derechos. De esta manera se logrará que los esfuerzos se concreten en la garantía y realización de los derechos de la niñez y la adolescencia, para avanzar así en el cumplimiento de los fines y principios constitucionales, y en la obtención del cumplimiento de los Objetivos del Milenio como compromiso mundial contra la pobreza y la inequidad al que adhirió Colombia. Todo esto implica promover cambios culturales para que de un reconocimiento formal de derechos plenos se pase al reconocimiento efectivo, en la práctica de estos sujetos de derechos.

## 2. Garantía de derechos a las mujeres: Una deuda pendiente

Las mujeres en Colombia, al igual que sucede con las mujeres en el mundo entero, han desarrollado múltiples y sistemáticas acciones para ser reconocidas como ciudadanas en igualdad de condiciones con los hombres, con necesidades y propuestas específicas. En estos procesos, se han hecho visibles como un actor social estratégico para el logro de la paz y la superación de la pobreza, reconocimiento que se ha ido reflejando poco a poco en su inclusión en planes y programas de los gobiernos nacional y local y en los avances legislativos, que de manera concreta intentan dar respuesta a las necesidades de las mujeres, para así lograr la erradicación de la violencia y la discriminación que son las causas estructurales de las violaciones a sus derechos.

Los avances normativos de los últimos años, particularmente el conjunto de disposiciones contenidas en la Ley 1257 de 2008 (vigente desde el 4 de diciembre de 2008), representan para las niñas, jóvenes y mujeres colombianas significativos logros en el reconocimiento legal de sus derechos como *derechos humanos*, y en la institucionalización del compromiso del Estado colombiano para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, además del reconocimiento de su participación para influir efectivamente en leyes, políticas y programas que tengan impacto en sus derechos.

El desafío actual, cumplidos dos años desde la entrada en vigencia de la Ley 1257 de 2008, es lograr su real implementación. Se trata de que estos avances formales generen



condiciones institucionales y sociales que garanticen a las mujeres una vida libre de violencias y un trato digno en todas las esferas de la vida privada y pública, ante la grave situación de los derechos de las mujeres que, incluso, en determinadas situaciones de avance, han ocasionado nuevos niveles de discriminación, como ha ocurrido con el Auto 092 y el otorgamiento de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>121</sup>. Desafortunadamente, persisten resistencias para reconocer los derechos de las mujeres como derechos humanos, valorar su participación de la misma forma que se valora la participación masculina, reconocer su liderazgo como defensoras de derechos humanos, y atender de forma efectiva sus necesidades como víctimas específicas de la violencia, dentro y fuera del conflicto armado.

La actual situación de las mujeres evidencia, una vez más, que para que los avances normativos tengan impacto en la vida concreta de las mujeres, deben ser reconocidos y apropiados por quienes trabajan en el servicio público, de manera tal que se transformen las prácticas que discriminan a las mujeres, como condición para que desde la institucionalidad se promuevan los cambios culturales que garanticen a las mujeres la ciudadanía plena. Ciudadanía limitada sobre todo, por los hechos de violencia que afectan de forma directa y desproporcionada a las mujeres. Los registros estadísticos sobre las diversas formas de violencia contra las mujeres son la evidencia contundente de la falta de garantía de sus derechos.

El acento en *las violencias* que afectan en forma particular a las mujeres es fundamental para reconocer la subvaloración y escasa comprensión de los factores que, permiten la discriminación en contra de la mujer, lo que agrava su situación en el contexto del conflicto armado, tanto en el ámbito público como en el privado. Uno de los avances más significativos en políticas y leyes ha sido el de reconocer que la obligación estatal de investigar y sancionar a los responsables de las violencias contra las mujeres es exigible con el mismo rigor que tratándose de hombres. Este reconocimiento ha llevado a que en el último año se hayan desarrollado acciones gubernamentales y de la sociedad civil<sup>122</sup> orientadas a sensibilizar e informar a la comunidad sobre la necesidad de dimensionar y erradicar los diversos tipos de violencia contra las mujeres.

Son múltiples los obstáculos para lograr lo anterior, uno de ellos es el subregistro estadístico que limita la definición de políticas y programas con indicadores precisos. Hasta la fecha no ha sido posible dimensionar y caracterizar en términos reales las violencias contra las mujeres, dentro y fuera del conflicto armado. Cada entidad del Estado competente tiene su propio registro y no hay coincidencias entre las cifras de las diferentes entidades estatales.

Preocupa al Defensor del Pueblo que la violencia sexual se ha incrementado, conforme a los últimos registros publicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML). Durante el año 2009 se realizó un total de 21.612 informes periciales sexológicos en el país, que evidencian un incremento del 0,74% con respecto al año 2008. Las mayores tasas del presunto delito sexual se concentran en el rango de edad de los 0 a los 17 años, con un incremento significativo para el grupo etario entre 10 y 14 años. Según

121 El 25 de marzo de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó al gobierno colombiano adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad física a 14 mujeres, por solicitud de la Corporación Casa de la Mujer.

122 Ver campañas nacionales de Intermón Oxfam.

las circunstancias del hecho: 131 mujeres fueron víctimas de delitos sexuales con ocasión de atracos callejeros; 114 por causa de la violencia sociopolítica (62 durante retenciones ilegales –secuestro–); 15 en enfrentamientos armados; 14 en intervenciones ilegales; 9 en acciones guerrilleras; 7 por la acción de bandas criminales; 4 por acciones militares; 3 por pertenecer a grupos socialmente marginados. Se destaca que 62 mujeres desplazadas, 58 pertenecientes a grupos étnicos, 48 discapacitadas y 29 trabajadoras sexuales (poblaciones en especiales condiciones de vulnerabilidad) fueron víctimas de violencia sexual en el mismo período.

La citada Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2010) profundiza en la caracterización de este fenómeno en el ámbito privado: un 10% de las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) afirma haber sido violada por su esposo o compañero; un 6% adicional reconoce haber sido víctima de esta violencia por parte de otros agresores. El estudio muestra que son las mujeres de 30 a 39 años quienes con mayor frecuencia han sufrido violencia sexual, sobre todo, aquellas que tienen un bajo nivel de educación. Con relación a los violadores, aparte de quienes tuvieron por agresor a su esposo o compañero (35%), en un 16% fueron sujetos desconocidos, el 18% exmaridos, 12% amigos, 10% parientes de la mujer, 6% novios, 5% padrastros, 3% padres de la víctima, 2% hermanos, 2% jefes y 1% parientes del esposo. Los dos departamentos con mayor porcentaje de mujeres violadas son Guaviare y Meta (9%); le siguen Tolima y Casanare (8%); Cundinamarca, Caldas, Valle, Arauca y Putumayo (7%).

La violencia sexual y sus múltiples manifestaciones en el contexto del conflicto armado se han convertido en una de las mayores preocupaciones para las entidades del Estado y las organizaciones de la sociedad civil y su caracterización, prevención, atención y sanción plantea grandes desafíos. A partir de la información fragmentada con la que se cuenta al respecto, se han hecho visibles los niveles de crueldad a los que han sido sometidas las víctimas, su repercusión en la vida privada y en el liderazgo femenino y su uso recurrente como medio de castigo o de intimidación a las mujeres, las organizaciones, las comunidades, etc. Es una de las violaciones a los derechos humanos menos denunciada a las autoridades competentes. Hay evidencias de su sistematicidad y frecuencia en algunas regiones del país y puede estar asociada al incremento de la violencia sexual en el ámbito privado y comunitario. La violencia sexual en el contexto del conflicto armado tiene características particulares que impiden el acceso a la justicia de las víctimas. Se crea así un patrón sistemático de impunidad que contribuye a reproducir los factores que han naturalizado social y culturalmente esta forma de violencia contra las mujeres.

Los principales obstáculos para que las víctimas de la violencia sexual, dentro y fuera del conflicto armado, accedan a la justicia son: las amenazas de los violadores y su presencia física, la desconfianza en la institucionalidad, el temor al maltrato y a la exposición de su intimidad, el desgaste sufrido por quienes buscaron justicia y, sobre todo, la ausencia de resultados concretos. La Fiscalía General de la Nación tiene registrados 589 casos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y, en el proceso de la Ley 975, los integrantes de los antiguos grupos paramilitares solo han confesado 42 casos. Reiteradamente, el Estado colombiano ha recibido recomendaciones de expertas y relatores internacionales para que desarrolle acciones concretas, orientadas a garantizar la superación de la impunidad por la violencia contra las mujeres, particularmente, en la violencia sexual. Estas recomendaciones cobran especial importancia en el contexto del conflicto armado, y así ha sido reconocido en la legislación que, para tener efectividad, requiere de una institucionalidad sólida técnicamente y con suficientes recursos para

la atención adecuada de las víctimas de la violencia sexual, que ha sido definida por el Estatuto de Roma como un crimen de lesa humanidad.

Para la Defensoría es importante reconocer los avances en la caracterización de las diferentes formas de violencia contra las mujeres, particularmente los de la Ley 1257 de 2008 en los casos de homicidio en las que son víctimas las mujeres. En virtud de las modificaciones introducidas por esta norma al Código Penal, se tipifica una nueva causal de agravación punitiva en el artículo 26 de la Ley 1257 de 2008, que en el artículo 104 del Código Penal adiciona mayor punibilidad del homicidio cuando este se cometa contra una mujer, *por el hecho de ser mujer*. Se trata de una norma que se ajusta a la conceptualización del *femicidio* (o *feminicidio*) y que aún está en mora de ser implementada por los operadores judiciales, en tanto no se han apropiado criterios uniformes para la aplicación de esta causal de agravación punitiva, y en la mayoría de los casos, se confunden estos homicidios con crímenes pasionales, crímenes de honor o con los comunes actos de violencia doméstica; desconociendo así el contexto de subordinación, dominación y violencia sistemática que, por razón de su posición en la sociedad y sus condiciones particulares de vida, padecen las mujeres. Los operadores judiciales prefieren aun aplicar el tradicional agravante, relativo al parentesco (numeral 1° del artículo 104 del Código Penal).

En cuanto a las violaciones al derecho a la vida de las mujeres, el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) registró, para el período 2002-2009, 11.976 casos de mujeres asesinadas en distintas circunstancias en el territorio nacional. Si bien los casos de homicidio de mujeres registraron un descenso progresivo desde el año 2002, a partir de 2009 un nuevo y considerable incremento se presenta. En efecto, en el 2004 fueron víctimas de esta violación 6,4 mujeres por cada 100.000, mientras que en el 2009 se llegó a una tasa de 6,6 mujeres por 100.000. Este panorama es preocupante y plantea el desafío de avanzar en la comprensión de las causas estructurales que lo generan y reproducen, para combatirlas eficazmente, y es en ese sentido que la real implementación de los cambios introducidos en el Código Penal es absolutamente necesaria.

Al respecto, vale la pena resaltar el esfuerzo hecho por el INML que con la finalidad de establecer bases para una medición más clara y precisa de las muertes violentas de mujeres<sup>123</sup>, a partir de una cuidadosa compilación y análisis de los diversos desarrollos teóricos existentes, propone un *concepto operativo* para el femicidio, del que se identifican cuatro atributos que lo definen:

- Se trata de la muerte *violenta* de una mujer, es decir, la violencia es el factor *determinante* de la muerte producida a la mujer.
- El perpetrador (por regla general) es un *hombre* que puede tener o no relación con la víctima; se requiere establecer la relación entre la víctima y el presunto agresor.
- No se desconoce aquí la existencia de violencia contra la mujer al interior de relaciones homosexuales; no obstante, “la violencia perpetrada por los hombres contra las mujeres ha mostrado ser más masiva, severa y capaz de generar grandes impactos sociales. Por lo cual la delimitación del sexo del presunto agresor, además

123 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Autor Corporativo). Aproximaciones a los conceptos de femicidio, feminicidio y homicidio en mujeres, Informe Forensis, Bogotá, 2009.

de tener un fin práctico en términos de la caracterización estadística, contribuye a la visibilización del fenómeno femicida donde los principales agresores son los hombres evidenciando las desigualdades y la discriminación estructural hacia las mujeres”<sup>124</sup>.

- *La motivación está directamente relacionada con la condición de pertenencia al sexo femenino de la víctima.* De esta manera, se trata de un hecho violento contra una mujer, *por el hecho de ser tal*, “en un contexto social y cultural que las ubica en posiciones, roles o funciones subordinadas, contexto que, por tanto, favorece y las expone a múltiples formas de violencia”<sup>125</sup>. De esta manera, el reconocimiento del femicidio permite comprender que *la violencia basada en la pertenencia al sexo femenino*<sup>126</sup> afecta desproporcionadamente a las mujeres, razón por la cual constituye a su vez un fenómeno discriminatorio.
- El hecho puede ocurrir en el *ámbito privado o público*. De esta manera, no se restringe al denominado femicidio íntimo, que comprende el cometido por el hombre con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de convivencia o afín.

De acuerdo con los registros del INML (2010), considerando el presunto autor, es un hecho que más mujeres mueren a manos de sus familiares que en hechos de violencia de tipo económico (robos, atracos), lo que permite establecer una diferencia sustancial entre el homicidio que se comete contra las mujeres y el que afecta a los hombres.

Otros estudios (S. Pedro Carreño, 2008<sup>127</sup>) ya evidenciaban que son recurrentes los dictámenes de lesiones producidas por violencia de pareja como antecedente próximo del asesinato, lo que a su vez refleja serias fallas institucionales en cuanto a prevención se refiere. En efecto, si se mira el tiempo transcurrido entre la violencia de pareja no fatal y el homicidio, en los casos en que este último delito se ha materializado, es posible identificar que la diferencia temporal es corta y que cuando una mujer busca ayuda en las entidades para su protección (ejemplo, comisarías de familia) y casas de justicia (ante la ocurrencia de lesiones no fatales y no reducidas a la violencia física), lo hace porque percibe un alto nivel de amenaza para su vida, incluyendo como riesgo previsible el homicidio.

Las fallas no solo pueden tener consecuencias graves para las mujeres sino que también desestimulan la denuncia: de acuerdo con la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, puede inferirse que del total de casos registrados por el INML en el período 2005-2008, relacionados, entre otros, con violencia de pareja, violencia sexual y homicidio, solo el 30% (66.731) es denunciado. El panorama de la judicialización no es mejor: de los casos denunciados, más del 60% se encuentra en la etapa de indagación, el 24,4% ha sido considerado un delito querellable, el 2,2% se encuentra en etapa de juicio y el 4,2% en la etapa de ejecución de penas.

124 Ibidem.

125 Ver en tal sentido, Patsilí Toledo Vásquez. “¿Tipificar el Femicidio?”, 2007, publicado en: [www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl).

126 <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/women/rapporteur/> La Declaración define la “violencia contra la mujer” como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

127 Citado en Olga Amparo Sánchez. “¿Será que a las mujeres nos matan porque nos aman?”, Femicidios en Colombia, 2002–2009, Corporación Casa de la Mujer, 2010, pp. 53 y ss.

Para la Defensoría es preocupante la impunidad y la desprotección que por tal motivo se genera para las mujeres. La Defensoría considera que es urgente poner en marcha estrategias que garanticen el derecho de acceso a la justicia a las mujeres, atendiendo a su naturaleza fundamental y dando materialidad a los derechos específicos consagrados a favor de las mujeres víctimas en el artículo 8° de la Ley 1257 de 2008, dentro de los cuales se incluye el derecho a recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal, servicios que deben ser suministrados por la entidad, desde el momento mismo en que el hecho es conocido por las autoridades y está actuando en concordancia. Sin embargo, la materialización de este derecho requiere que las demás entidades, con responsabilidades de justicia, hagan las adecuaciones necesarias para garantizar lo establecido en la citada ley.

Más de diez años han transcurrido desde la misión a Colombia de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y sus consecuencias, sin que la realidad registrada en su informe se haya transformado, tal como se constata con el registro estadístico que en virtud del esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil, de mujeres y de derechos humanos, se ha hecho hasta la fecha, en contraposición al subregistro oficial que persiste sobre las diversas formas de violencia que afectan a esta población.

La Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las posteriores resoluciones<sup>128</sup> que la afianzan y complementan son un factor fundamental del reconocimiento de la participación de las mujeres y las niñas en la construcción de la paz, que hacen hincapié en el fenómeno del uso selectivo de la violencia sexual como arma de guerra y como factor desestabilizador de las sociedades en conflicto, y en la obligación de los Estados de adoptar las medidas adecuadas y urgentes para atender adecuadamente este fenómeno, garantizando plenamente el acceso a la justicia y asegurando la superación del patrón sistemático de impunidad en el abordaje de los crímenes sexuales cometidos contra mujeres, niñas y niños; recordando además que la impunidad constituye en sí misma una causa de violencia, tal como en su informe la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y sus Consecuencias, lo refiriera<sup>129</sup>.

Las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH de las que son víctimas las mujeres tienen otros componentes de discriminación que generan *la intersección de múltiples discriminaciones*, tal como se reconoció en la Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban, Suráfrica), y mayores niveles de vulnerabilidad, entendida esta como la exposición a situaciones y factores de riesgo y amenazas, y la capacidad propia para enfrentarlos. A las situaciones históricas de discriminación y exclusión social, económica, política y cultural, que han determinado tanto las condiciones materiales de vida de las mujeres como su posición en la sociedad, se suman las condiciones generadas por el conflicto armado. Las mujeres siguen siendo las más afectadas por la pobreza, en la que vive cerca del 45% de la población colombiana y por la indigencia que afecta al 16%<sup>130</sup> (2009). En estas

128 Las Resoluciones 1325 de 2000 y 1889 de 2009, enfatizan en el liderazgo de las mujeres en la resolución y prevención de los conflictos. A su vez, las Resoluciones 1820 de 2008 y 1888 de 2009 especialmente se ocupan de la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos.

129 Radhika Coomaraswamy, E/CN.4/2002/83/Add.3, 11 de marzo de 2002, sobre la misión a Colombia del 1 al 7 de noviembre de 2001.

130 Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) (DANE y DNP), <http://censat.org/quienes-somos/866-A-2009-Colombia-registro-cerca-de-20-millones-de-pobres-y-7-milones-de-indigentes>

condiciones, el incremento de la jefatura femenina de los hogares permite afirmar que la *feminización de la pobreza* no solo persiste sino que se ha incrementado. De acuerdo con la ENDS 2010: el 34% de los hogares tenían jefatura femenina respecto a un 30% para el 2005; tanto el acceso a la educación como al mundo del trabajo están determinados por las condiciones materiales de vida de las mujeres y sus familias: “el 44 por ciento de las mujeres sin educación trabaja actualmente comparado con el 69 por ciento entre aquellas con educación superior. Con relación al índice de riqueza, apenas trabaja el 36% de las mujeres en el quintil inferior, mientras que en el quintil superior el 63% trabaja.”<sup>131</sup>.

En estas condiciones generales de precariedad económica y social, las mujeres víctimas de la violencia sociopolítica son las más afectadas porque se ven forzadas a vincularse a actividades de generación de ingresos informales o en condiciones precarias y de informalidad, percibiendo los ingresos más bajos y sin garantías y derechos. Las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especialmente las indígenas y afrodescendientes, siguen dedicando la totalidad de su tiempo y energía vital en condiciones mínimas para su sobrevivencia y la de su grupo familiar. Estas y la inasistencia institucional se han convertido en los principales obstáculos para que ellas, sus hijos e hijas y demás familiares accedan y permanezcan en el sistema escolar, gocen de una alimentación y vivienda adecuadas, tengan acceso a la salud, derechos sociales fundamentales y necesarios para superar no solo la condición de desplazadas sino para recuperar las condiciones materiales de vida previas al desplazamiento forzado.

Las limitaciones propias que enfrentan las mujeres que buscan protección para sus vidas, las ha llevado a aplazar el ejercicio de otros derechos fundamentales, como son los derechos civiles y políticos, con tal de superar la discriminación y las violencias de carácter sexual. Para estas mujeres, los avances normativos en favor de los derechos de las mujeres no han tenido ni tendrán ningún impacto, hasta tanto no se les garantice efectivamente la atención humanitaria y los procesos de estabilización que les permitan lograr mejores condiciones materiales de vida, retomar sus agendas estratégicas y ejercer plenamente su ciudadanía.

---

131 Profamilia, Ministerio de la Protección Social, Bienestar Familiar, USAID, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS 2010, Colombia, pág. 81.