



H U M A N
R I G H T S
W A T C H

DERECHOS FUERA DE ALCANCE

Obstáculos a la salud, la justicia y la protección para mujeres desplazadas víctimas de violencia de género en Colombia

Derechos fuera de alcance

Obstáculos a la salud, la justicia y la protección para mujeres desplazadas víctimas de violencia de género en Colombia

Copyright © 2012 Human Rights Watch

All rights reserved.

Printed in the United States of America

Cover design by Rafael Jimenez

Human Rights Watch is dedicated to protecting the human rights of people around the world. We stand with victims and activists to prevent discrimination, to uphold political freedom, to protect people from inhumane conduct in wartime, and to bring offenders to justice. We investigate and expose human rights violations and hold abusers accountable. We challenge governments and those who hold power to end abusive practices and respect international human rights law. We enlist the public and the international community to support the cause of human rights for all.

Human Rights Watch is an international organization with staff in more than 40 countries, and offices in Amsterdam, Beirut, Berlin, Brussels, Chicago, Geneva, Goma, Johannesburg, London, Los Angeles, Moscow, Nairobi, New York, Paris, San Francisco, Tokyo, Toronto, Tunis, Washington DC, and Zurich.

For more information, please visit our website: <http://www.hrw.org>



Derechos fuera de alcance

Obstáculos a la salud, la justicia y la protección para mujeres desplazadas víctimas de violencia de género en Colombia

Resumen	1
Obstáculos a la atención médica	2
Obstáculos a la justicia	3
Deficiencias de la asistencia humanitaria y las medidas de protección	4
Casos representativos	5
Medidas necesarias	9
Recomendaciones	11
Al presidente de la República:	11
Al Congreso de la República de Colombia:	12
A los ministerios y organismos del gobierno colombiano:	13
Ministerio de la Protección Social.....	14
Departamento Administrativo de la Función Pública	15
Fiscalía General de la Nación.....	15
Policía Nacional	16
Comisarios de Familia	17
INMLCF	17
ICBF	17
Ministerio Público	18
Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior	18
Unidad de Atención a Víctimas del Departamento para la Prosperidad Social	19
A los donantes y la comunidad internacional:	19

Resumen

En la actualidad, hay en Colombia cerca de cuatro millones de personas que se han visto obligadas a abandonar su hogar debido a violencia y abusos aberrantes asociados a un conflicto armado interno que ya tiene casi cinco décadas. Para muchos, el sufrimiento no termina después de que dejan su hogar. Deben comenzar una nueva vida en ciudades que no conocen, con pocos recursos y casi sin apoyo. Viven ahora en casas precarias en barrios peligrosos, afectados por altos índices de desempleo y servicios públicos limitados, y se enfrentan a la amenaza de violencia por parte de grupos armados, que a veces son los mismos por los cuales tuvieron que escapar.

A menudo, esta difícil situación se ve exacerbada por otro grave problema relacionado con los derechos humanos: la violencia de género. En Colombia, cada hora se producen en promedio nueve actos de violencia sexual contra mujeres y niñas. Según una encuesta de 2010 financiada parcialmente por el Estado, el 37 por ciento de las mujeres colombianas afirman sufrir violencia por parte de sus parejas. En el caso de las mujeres y niñas desplazadas, las pruebas señalan de manera contundente que la prevalencia de este y otros tipos de violencia de género es incluso mayor y, de acuerdo con una encuesta de USAID y Profamilia, afecta a casi una de cada dos mujeres desplazadas. La Corte Constitucional colombiana observó que los patrones de violencia y discriminación en la sociedad colombiana se ven “potenciados y degenerados por el [desplazamiento], impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas”.

En los últimos años, Colombia ha conseguido avances importantes en la adopción de un marco jurídico y de políticas públicas que proteja a mujeres y niñas de la violencia de género y promueva el derecho a la salud y la justicia de quienes sobreviven a estos hechos, si bien aún subsisten algunas deficiencias en materia de garantías jurídicas. En 2008, el Congreso sancionó una de las leyes más exhaustivas sobre violencia contra las mujeres en la región. Ese mismo año, la Corte Constitucional ordenó a varios ministerios que abordaran el problema de la violencia de género contra las mujeres y niñas desplazadas. En 2011, el gobierno emitió una serie de reglamentaciones para implementar las leyes y los pronunciamientos judiciales, y desarrolló una “ruta para la atención de víctimas”, con amplio alcance, a fin de asegurar que los proveedores de servicios puedan orientar a las víctimas de violencia de género sobre todos los servicios que se ofrecen como parte de la

respuesta integral y multisectorial del gobierno a este problema, incluidos servicios de salud, justicia, protección y apoyo psicosocial.

A efectos de determinar si este marco jurídico y la ruta de atención han ayudado significativamente a personas desplazadas que son víctimas de violencia de género, Human Rights Watch llevó a cabo un trabajo de campo en cuatro ciudades importantes de Colombia y entrevistó a 80 mujeres y niñas desplazadas que, casi en su totalidad, habían sido víctimas de violencia de género. Estos hechos incluían desde violaciones individuales y colectivas por miembros de grupos armados, hasta la violencia y la violación sexual por parte de esposos o parejas. También entrevistamos a 46 funcionarios gubernamentales y profesionales de la atención de la salud, además de 65 defensores de derechos humanos, proveedores de servicios y otros representantes de la sociedad civil que han trabajado extensamente con víctimas.

Nuestra investigación reveló que, cuando su aplicación es adecuada, las rutas de atención y el marco jurídico pueden ser sumamente efectivos, en tanto permiten que funcionarios gubernamentales ayuden a que las víctimas de violencia de género desplazadas puedan acceder a la justicia y a los servicios de salud. Sin embargo, en los casos examinados por Human Rights Watch, en general tanto el marco como las rutas de atención no se aplican adecuadamente, las víctimas no reciben la atención médica que por derecho les corresponde y los responsables no son llevados ante la justicia.

Obstáculos a la atención médica

Cuando se producen hechos de violencia sexual o doméstica, es fundamental asegurar el acceso a servicios de salud de calidad y oportunos, tanto para el bienestar de las víctimas como para recabar las pruebas forenses necesarias para juzgar a los responsables. No obstante, los servicios a los cuales acceden las personas desplazadas que son víctimas de violencia de género en Colombia con frecuencia no reúnen en la práctica tales características.

Las entrevistas efectuadas por Human Rights Watch a mujeres, proveedores de salud, defensores y funcionarios revelaron que existe un espectro desalentador de obstáculos para el acceso de las víctimas a servicios médicos. Entre estos obstáculos se pueden mencionar establecimientos de salud que no implementan debidamente las leyes y

políticas relevantes, lo cual redundaba en un examen inadecuado para la identificación de signos de violencia de género, maltrato de víctimas y la negación o demora arbitraria en la prestación de servicios esenciales. En algunos casos, las víctimas de violación sexual dijeron que sólo pudieron programar turnos médicos mucho tiempo después del plazo dentro del cual resultarían efectivos los tratamientos para evitar el embarazo o la infección por VIH. En otros, las pruebas forenses fueron recogidas demasiado tarde, cuando ya no quedaban evidencias físicas del delito.

Otro obstáculo fundamental es el desconocimiento generalizado sobre los servicios médicos obligatorios, tanto entre las mujeres y niñas destinatarias de tales servicios como, peor aún, entre funcionarios y profesionales de la salud responsables de brindarlos. El propósito de la “ruta para la atención de víctimas” fue justamente superar esta falta de conocimiento por parte de las víctimas de violencia de género. Sin embargo, el desconocimiento que existe entre funcionarios y profesionales impide que la ruta funcione como debería. Dado que no reciben formación adecuada sobre cómo actuar ante casos de violencia de género—pese a que la ley establece la obligatoriedad de esta capacitación—los trabajadores de atención de la salud no remiten a las víctimas a los servicios que necesitan.

Para muchas mujeres y niñas desplazadas, los obstáculos causados por un servicio deficiente y la falta de información se ven agravados por las precarias condiciones en que viven. A diferencia de la población general, a menudo no conocen suficientemente las instituciones y los proveedores de servicios de salud que existen en los lugares donde se han reubicado, tienen menos dinero para solventar gastos de transporte y sienten un mayor temor ante la posibilidad de represalias de sus victimarios si solicitan atención.

Obstáculos a la justicia

Nuestras entrevistas también revelaron la existencia de una variedad de obstáculos para las mujeres y niñas desplazadas que procuran obtener justicia luego de un hecho de violencia de género, tales como el maltrato de algunas autoridades, las dificultades probatorias y el temor a represalias.

Varias mujeres y niñas desplazadas informaron a Human Rights Watch que los policías y fiscales no habían atendido sus casos seriamente. Por ejemplo, Dolores G. contó a un fiscal que cuando su esposo (que había abusado de ella durante años) amenazó con

golpear a su hijo, le pidió que en vez de agredir al niño la golpeará a ella, y que su esposo hizo lo que le pedía. La respuesta del fiscal fue: “Usted dijo ‘golpéame’, y él lo hizo. ¿Qué pretende que yo haga?”. El fiscal no adoptó ninguna medida. Otra mujer contó que los investigadores parecían tener dudas sobre la denuncia presentada por una amiga que había sido violada, y que le dijeron al respecto: “Pero si realmente no tiene tan buen cuerpo”.

Según informaron otras personas, les habrían dicho que no se iniciarían acciones penales en sus casos a menos que presentaran pruebas físicas del abuso, lo cual en algunos casos fue imposible debido a demoras en el acceso a los exámenes forenses. Si bien el derecho colombiano permite llevar a cabo investigaciones penales sobre la base de pruebas no físicas, varios funcionarios judiciales y defensores de derechos que trabajan con víctimas de violencia de género informaron que es habitual que los fiscales rechacen abrir estos casos, instalando así una práctica que contribuye a que mujeres y niñas renuncien a la justicia.

Deficiencias de la asistencia humanitaria y las medidas de protección

El gobierno colombiano ha establecido medidas de asistencia humanitaria para las familias desplazadas, así como medidas de protección innovadoras destinadas a víctimas de violencia de género y líderes de derechos humanos. Estos programas brindan apoyo esencial—incluso vital—a personas desplazadas, víctimas de violencia y personas expuestas a riesgo de violencia. Sin embargo, las mujeres desplazadas, al igual que los defensores de derechos y proveedores de servicios, identificaron deficiencias en su implementación que merecen ser abordadas.

Con respecto a la asistencia humanitaria, el gobierno colombiano brinda a las familias desplazadas alimentos, vivienda y otros beneficios. Para poder solicitarlos, las familias deben inscribirse como una unidad y consignar como referencia el nombre de un suscriptor principal, quien luego en la práctica controla el acceso de la familia a estos beneficios. Cuando el suscriptor principal es el esposo, como sucede a menudo, las víctimas de violencia doméstica a veces creen que deben optar entre permanecer en un hogar abusivo o perder beneficios indispensables. Dulcea A., por ejemplo, dijo que toleraba las golpizas de su esposo luego de que fueron desplazados, pero que lo dejó cuando violó sexualmente a su hija. A causa de esto, perdió su vivienda y la ayuda alimentaria, entre otros tipos de asistencia.

Si bien las mujeres pueden intentar modificar su inscripción después de que toman la decisión de abandonar a un esposo abusivo, varias víctimas de violencia de género que procuraron hacerlo contaron a Human Rights Watch que el proceso era lento y a veces no llegaba a completarse.

Existen varias normas sobre violencia de género que prevén medidas de protección para estas víctimas. Las víctimas pueden iniciar un proceso para solicitar que se dicten medidas de protección a través de distintos organismos gubernamentales, incluidos funcionarios municipales, comisarios de familia, juzgados o fiscales. Pero lamentablemente, el sistema no siempre funciona de manera eficiente.

Desde 1997, Colombia cuenta además con una unidad especializada adscrita al Ministerio del Interior, encargada de proteger a defensores de derechos humanos y otras personas en riesgo. Se trata del programa de este tipo más avanzado de la región. Luego de años de problemas y fuertes críticas, en 2011 esta unidad de protección implementó profundas reformas. No obstante, varias líderes dijeron a Human Rights Watch que el sistema aún presenta problemas. Un reclamo común entre las líderes es que en la práctica el programa no se extiende a sus familias, si bien Human Rights Watch espera que las reglamentaciones adoptadas en mayo de 2012 ofrezcan un principio de solución a este problema.

Casos representativos

- **Lucía M.**, de 37 años, escapó de una pequeña comunidad rural donde vivía en Antioquia con su esposo y sus seis hijos después de que miembros de un grupo armado amenazaron a su hijo cuando este se negó a ser reclutado por el grupo en 2010. Su esposo la había maltratado anteriormente; era un hombre violento, y dos de sus embarazos se produjeron cuando la obligó a mantener relaciones sexuales. El trato violento se agravó después de que la familia debió trasladarse a Medellín. Lucía informó los abusos a la fiscalía y presentó una denuncia penal. Se ocultó con sus seis hijos en un refugio transitorio pero, una vez transcurrido el plazo, un organismo de protección infantil se llevó a los niños hasta que ella pudiera encontrar una vivienda y un empleo estable. Lucía intentó cambiar su inscripción como persona desplazada ante las autoridades gubernamentales, para que constara que se había separado y así poder acceder directamente a la asistencia humanitaria para ella y sus hijos. El organismo nunca respondió a su pedido. Y

Lucía y sus hijos actualmente no reciben los beneficios. Lucía continúa recibiendo amenazas de su esposo y no tiene esperanzas de que el gobierno la ayude. Según dijo a Human Rights Watch, se pregunta si habría sido mejor quedarse con su esposo, aun cuando él la lastimaba.

- **Mónica N.**, de 28 años, ha sido desplazada en siete oportunidades. Sus tíos fueron asesinados por grupos armados, su hermano y su madre fueron desaparecidos y sus primos fueron reclutados por la guerrilla cuando tenían apenas 11 años. En 2008, Mónica había asumido un rol de liderazgo en su comunidad en Cartagena y comenzó a recibir amenazas para que desistiera de estas actividades. “Cuando salía de mi casa, había personas esperándome”, contó a Human Rights Watch. En 2009, su pareja fue asesinada presuntamente por miembros de un grupo armado. Mónica escapó a Bogotá, y envió a su hijo mayor a Chocó para que estuviera seguro. En 2011, Mónica fue violada por un agresor no identificado en Bogotá, y cree que este hecho fue en represalia por su actuación como líder. Denunció lo sucedido inmediatamente a las autoridades. El instituto de medicina legal del gobierno demoró 10 días en atenderla, un plazo demasiado prolongado como para que pudieran tomarse pruebas físicas. Ningún funcionario remitió a Mónica para que obtuviera tratamiento de salud durante el período en el cual podría haber recibido profilaxis adecuada para evitar un embarazo o infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH. Cuando Mónica finalmente pudo acceder a atención de la salud, un médico le recetó medicamentos para tratar una micosis vaginal provocada por la violación y para intentar tardíamente evitar una infección por VIH. Debido al costo, Mónica únicamente pudo pagar el medicamento para tratar la micosis. No se han producido avances en la causa penal.
- **Mercedes D.**, de 44 años, vivía en una comunidad rural en 1997 cuando la guerrilla intentó reclutar a su esposo. Atemorizados por el hecho, la familia decidió dejar el lugar y no denunció el incidente ni tampoco el desplazamiento. En 2004, su esposo fue asesinado por paramilitares que creían que simpatizaba con la guerrilla. En ese mismo período fue violada Beatriz, la hija de Mercedes, de 16 años, quien quedó embarazada a raíz del hecho. Mercedes escapó con sus hijos a Medellín. Como Mercedes no había recibido formación para trabajar en la ciudad, consiguió un empleo en una finca en las afueras. A fines de 2009, cuando se dirigía a su trabajo, fue violada por un hombre a quien identificó como miembro de un grupo

paramilitar. Mercedes no intentó obtener tratamiento médico ni acudió a la policía tras la violación. Cuatro meses después, Mercedes advirtió que estaba embarazada. Preocupada porque no sabía si podría seguir trabajando y alimentando a sus hijos y al niño que nacería, se acercó al personero municipal para los derechos humanos, quien la remitió a un refugio para víctimas de violencia de género. El programa de refugio la ayudó a volver a poner en orden su vida. Luego, en 2011, Beatriz murió al ser alcanzada por disparos durante una balacera que se produjo en su barrio. Si bien existe una investigación en curso, Mercedes desconoce en qué estado se encuentra. Sus dos hijos más pequeños fueron llevados por las autoridades a una institución, hasta que obtenga un empleo. “Tengo miedo todo el tiempo, en todo momento”, dijo a Human Rights Watch.

- **María Claudia M.**, de 42 años, fue desplazada a Cartagena. Tiene dos hijos; una mujer y un varón. Durante seis años mantuvo una relación con un ex miembro de un grupo paramilitar que se había desmovilizado, quien abusaba verbalmente de ella. Sin embargo, ella nunca denunció el maltrato. En julio de 2011, esta persona violó a su hija, que entonces tenía 13 años y había nacido de otra relación. María Claudia intentó detenerlo. Dijo que cuando lo descubrió, la acorraló contra la pared, le puso un machete en la garganta y le advirtió que no debía contarle a nadie lo ocurrido. “Si haces algo te mato”, le dijo. María Claudia llevó inmediatamente a su hija para que denunciara el hecho y recibiera atención médica. Su hija y su otro hijo más pequeño fueron asignados a una institución de bienestar infantil durante un mes para recibir servicios psicosociales. María Claudia no tuvo acceso a este tipo de servicios. Su ex pareja huyó de Cartagena, pero continuó manteniendo fuertes contactos en el barrio de María Claudia por haber sido antes miembro de un grupo paramilitar.

María Claudia consiguió posteriormente que sus hijos le fueran devueltos y, según afirma, no recibió de las autoridades ninguna medida de protección adicional que pudiera evitar cualquier represalia por haber denunciado lo sucedido. María Claudia había expresado claramente al fiscal sus temores en relación con el caso de su hija, pero dijo que este no le informó sobre posibles medidas de protección, como cerraduras más seguras para su vivienda, un teléfono celular con un contacto directo con la policía u otras medidas de seguridad. María Claudia contó a Human Rights Watch que temía por su seguridad y la de su hija. “Me da miedo

que esté libre”, afirmó. “Es un hombre agresivo y peligroso. Tiene vínculos con paramilitares”. Dos meses después de hablar con Human Rights Watch, su ex pareja regresó y amenazó a María Claudia, a sus hijos y a las mujeres que la habían ayudado.

- **Dolores G.**, de 38 años, fue desplazada a Cartagena con su esposo y sus dos hijos en 2002. En menos de un año, su esposo comenzó a golpearla violentamente. Cuando también empezó a amenazar a su hijo, Dolores denunció el abuso a la policía, y allí fue remitida a un fiscal. En vez de investigar su denuncia, el fiscal sugirió que la situación era culpa suya al responderle: “Usted dijo ‘golpéame’, y él lo hizo. ¿Qué pretende que yo haga?”. Dolores escapó de su casa y decidió ocultarse durante 3 meses, ya que su marido salió a buscarla con un machete por el barrio. Una noche, cuando la encontró en casa de una amistad, la tomó por el cuello y la violó mientras la amenazaba con un cuchillo.

Tras la experiencia previa con la policía y el fiscal, sintió que allí no obtendría ayuda. Acudió en vez a Acción Social (ahora Departamento para la Prosperidad Social), el organismo a cargo de asuntos humanitarios que atiende a desplazados. “Necesito una solución para mi problema”, les dijo, “este hombre va a matarme y no va a pasar nada”. En junio de 2004, Acción Social entregó dinero a Dolores para que se instalara con sus hijos en su pueblo natal. Durante ocho meses, vivió tranquilamente con sus hijos en la vivienda de sus padres, hasta que fue amenazada por dos hombres armados, quienes le dijeron que debía irse del pueblo en 24 horas. Una vez más, debió huir a Cartagena y, creyendo que no tenía otro sitio donde ir, se mudó nuevamente con su esposo. Poco tiempo después comenzó una vez más a abusar de ella, pero Dolores decidió que ya no valía la pena acudir al gobierno y toleró esta situación otros seis años. Durante el período en que toleró los abusos, Dolores fue atendida por médicos y otros profesionales de la salud, en algunos casos por lesiones vinculadas con el maltrato sufrido. En ningún momento se intentó identificar si era víctima de abusos, ni tampoco fue remitida a otros servicios destinados a víctimas de violencia doméstica. Recién en 2011 consiguió salir de esta relación abusiva.

Medidas necesarias

El gobierno colombiano debería adoptar las siguientes medidas para proteger los derechos humanos de mujeres y niñas desplazadas que son víctimas de violencia de género:

- Crear una comisión independiente que efectúe una evaluación rigurosa de las prácticas que prevalecen en las instituciones que brindan atención o servicios directos a mujeres y niñas desplazadas víctimas de violencia de género, a fin de abordar la implementación ineficaz del marco jurídico y las políticas públicas vigente;
- Recabar datos precisos sobre la magnitud de la violencia de género vinculada con el conflicto y el desplazamiento, para poder así comprender más cabalmente el contexto actual de violencia que enfrentan las mujeres y niñas desplazadas y contar con datos de referencia para monitorear el impacto que tienen las políticas y efectuar los ajustes necesarios a tales políticas para que brinden una respuesta más efectiva a esta población;
- Ampliar, fortalecer y asegurar la continuidad de los programas de capacitación destinados a empleados de los sistemas de salud y justicia, y efectuar campañas públicas de concienciación que informen a mujeres y niñas desplazadas cuáles son sus derechos y los servicios a los que pueden acudir, para procurar subsanar el desconocimiento que existe respecto de los derechos de las desplazadas que son víctimas de violencia de género;
- Sancionar el proyecto de ley que está siendo tratado en el Congreso sobre acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, y contribuir así a que se juzgue a los responsables de delitos de violencia de género.

Muchos de los obstáculos que enfrentan las mujeres y niñas desplazadas cuando intentan acceder a servicios de salud, justicia y protección después de sufrir hechos de violencia de género no afectan únicamente a las víctimas desplazadas. Por consiguiente, estas recomendaciones ayudarán a víctimas de todos los sectores sociales. No obstante, las mujeres y niñas desplazadas viven en condiciones de vulnerabilidad extrema, y la respuesta que ofrezca el gobierno debe tomar en cuenta sus necesidades concretas. Esto podría implicar adoptar medidas proactivas adicionales para superar la falta de confianza que ha estado asociada históricamente con las instituciones gubernamentales, la

profunda marginación social y económica, y la preocupación por la seguridad que sienten las mujeres y niñas desplazadas.

Si no se resuelve esta brecha entre las leyes y políticas progresivas del gobierno y la difícil realidad con que se enfrentan las víctimas al pedir ayuda, se perpetuará la impunidad de los abusos contra mujeres y niñas desplazadas y subsistirán los obstáculos que se interponen a su acceso a la atención médica básica. El temor y el desánimo continuarán formando parte de la vida diaria de miles de mujeres y niñas desplazadas. “Todo lo que me sucedió es difícil, pero lo peor es el temor que sigo sintiendo”, contó a Human Rights Watch Ángela D., quien había sido víctima de violación sexual. “Es una maldición... Desde que me fui de mi lindo pueblito, no he encontrado un sitio donde pueda estar tranquila”.

Recomendaciones

Al presidente de la República:

- Presentar un plan interministerial claro para implementar las medidas destinadas a prevenir y sancionar la violencia contra la mujer y brindar protección y atención a víctimas, así como los programas previstos en el Auto 092 (sobre mujeres desplazadas) de la Corte Constitucional de Colombia, en consulta con la sociedad civil del país. Dicho plan debería indicar específicamente cómo el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, adoptado por el gobierno en 2012, abordará el problema de las mujeres y niñas desplazadas.
- Disponer la ejecución de una encuesta nacional para determinar la magnitud de la violencia sexual vinculada con el conflicto armado y la violencia intrafamiliar y sexual sufrida por personas desplazadas. La encuesta debería recabar datos cuantitativos y cualitativos, además de datos desglosados según ubicación geográfica, origen étnico, edad, cantidad de desplazamientos, orientación sexual, discapacidad y otras categorías relevantes. Estos datos deberían ser tenidos en cuenta cuando se efectúen ajustes a las leyes y políticas vigentes, y servir como parámetro de referencia para monitorear la implementación efectiva de leyes, políticas y programas.
- Crear una comisión independiente integrada por representantes del Estado, incluida la Defensoría del Pueblo, y de la sociedad civil para efectuar una evaluación rigurosa de las prácticas que prevalecen en las instituciones que integran la respuesta ofrecida por el estado al problema de la violencia sexual e intrafamiliar, tanto en el marco del conflicto como fuera de este. La comisión debería examinar los procesos judiciales vinculados con este tipo de violencia, identificar por qué motivos estos delitos quedan impunes, analizar las fallas que se producen en las rutas para la atención a víctimas y evaluar los ámbitos donde los servicios no brindan una respuesta adecuada a las necesidades de mujeres y niñas desplazadas. La comisión debería examinar el modo en que las distintas formas de discriminación inciden en la respuesta estatal a la violencia de género, trabajar en forma coordinada con otras comisiones gubernamentales que supervisan la implementación de leyes y políticas sobre violencia contra la mujer y

evaluar los informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil respecto de la implementación de la Ley 1257 de 2008 y el Auto 092.

- Anunciar públicamente la prevención, penalización y erradicación de la violencia de género como una prioridad del poder ejecutivo, que forma parte de su objetivo general de poner fin al conflicto, restablecer la paz y consolidar el estado de derecho.
- Asegurar, a través de la Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, que el documento preparado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) relativo al Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia aborde adecuadamente los riesgos y obstáculos que enfrentan las mujeres y niñas desplazadas.
- Dotar de suficientes recursos a la Defensoría del Pueblo, encargada de cuidar, acompañar y brindar representación legal a las víctimas de violencia sexual, a fin de asegurar que cuente con personal dedicado para llevar a cabo esta función en todo el país. Los recursos deberán destinarse a reforzar la defensoría delegada para los derechos de la niñez, juventud y las mujeres.
- Adecuar las campañas educativas previstas en el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia a las poblaciones marginadas, como las mujeres y niñas desplazadas.

Al Congreso de la República de Colombia:

- Sancionar el proyecto de ley N.º 037 sobre acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, presentado el 1 de agosto de 2012.
- Actualizar el Código Penal para que la definición de acceso carnal violento incluya la penetración con otros objetos o partes del cuerpo, además de la penetración peniana.
- Actualizar el Código Penal, a fin de que reconozca la falta de consentimiento como un elemento esencial de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en vez del uso de la fuerza, y asegurar que las circunstancias coercitivas se consideren una prueba de la ausencia de consentimiento.
- Abstenerse de sancionar leyes que permitan investigar y juzgar delitos de violencia sexual en la justicia penal militar.
- Asegurar que las partidas presupuestarias asignadas a los ministerios, la Defensoría del Pueblo y el poder judicial sean adecuadas para destinar suficientes recursos y personal a abordar los casos de violencia de género.

- Solicitar a la Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer que incluya en el informe anual que presenta al Congreso sobre la implementación de la Ley N.º 1257 de 2008 información específica vinculada con medidas que hayan adoptado las entidades del Estado para prevenir y sancionar la violencia de género y brindar servicios a quienes sobreviven a este tipo de hechos, incluida la población desplazada.
- Convocar a mujeres víctimas y especialistas en violencia contra la mujer de la sociedad civil a participar en las audiencias sobre la implementación de la Ley N.º 1257 de 2008 y la Ley N.º 1448 de 2011.

A los ministerios y organismos del gobierno colombiano:

A todos los ministerios y entidades estatales que tengan contacto con víctimas de violencia de género, incluido el Ministerio de la Protección Social, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, los comisarios de familia, el INMLCF, el ICBF, las instituciones del Ministerio Público, la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior y la Unidad de Atención a Víctimas del Departamento para la Prosperidad Social:

- Ampliar los programas de capacitación existentes sobre violencia de género para todos los empleados, a fin de asegurar que quienes interactúan con víctimas estén capacitados para:
 - Implementar el marco normativo aplicable a la violencia de género en Colombia;
 - Detectar signos de violencia de género;
 - Trabajar y comunicarse con víctimas de violencia de género;
 - Informar a las víctimas de violencia de género sobre los derechos que les corresponden, incluidas medidas de protección, recursos judiciales y tratamiento médico;
 - Cumplir los pasos de la ruta para la atención a víctimas y, entre otras medidas, establecer contactos con pares en otras instituciones estatales para asegurar que las víctimas tengan acceso a los servicios necesarios; y
 - Implementar protocolos y modelos de atención para casos de violencia de género.
- Ofrecer programas de capacitación en forma regular, y prever cursos de actualización para todos los empleados. La capacitación debería ser una condición para el empleo.

- Diseñar e implementar mecanismos para monitorear y evaluar el impacto de esta capacitación en el desempeño de su función.
- Entregar a todos los empleados materiales de referencia como listas de verificación con fines de detección, tratamiento, remisión e información a las víctimas sobre sus derechos.
- En los sitios donde las víctimas de violencia de género acuden para recibir atención y asistencia, exhibir carteles que expliquen claramente cuáles son sus derechos.
- Establecer programas de monitoreo y evaluación para garantizar la implementación de leyes, políticas, protocolos y guías de atención. Actuar rápidamente en caso de falencias en la implementación, y aplicar sanciones disciplinarias a funcionarios que actúen con negligencia de manera deliberada.
- Controlar y asegurar que los presupuestos asignados sean suficientes para garantizar los niveles de recursos y personal que se necesitan para dar respuesta a la violencia de género.
- Adoptar y hacer cumplir una política de tolerancia cero frente a actos de discriminación, abuso o negligencia por parte de empleados del gobierno respecto de víctimas de violencia sexual o intrafamiliar.
- Generar conciencia entre empleados del gobierno acerca de que la violencia de género es un delito, y no una práctica cultural.
- Establecer políticas claras sobre preservación de confidencialidad y explicar a las víctimas de qué modo se utilizará su información personal.

Asimismo, las siguientes entidades del Estado deberían adoptar medidas concretas:

Ministerio de la Protección Social

- En coordinación con el INMLCF:
 - Asegurar que todos los profesionales médicos que mantengan contacto clínico con víctimas de violencia de género reciban capacitación sobre los protocolos que se aplican a los exámenes forenses practicados a víctimas de este tipo de violencia;
 - Fomentar que se incorporen en los programas académicos de las carreras de medicina los exámenes forenses y el tratamiento médico de víctimas de violencia de género; y

- Brindar apoyo inmediato a médicos que deban practicar exámenes forenses a víctimas, en especial a médicos recién recibidos que estén cumpliendo su servicio social obligatorio.
- Explicar a los proveedores médicos cuáles son los procedimientos correctos para invocar la objeción de conciencia, y aplicar sanciones disciplinarias cuando esta objeción se use en forma indebida.
- Identificar y eliminar los obstáculos a los servicios de salud para víctimas de violencia sexual e intrafamiliar, especialmente mujeres y niñas desplazadas. Minimizar los costos de transporte y administrativos que supone acudir a los servicios de salud.
- Asegurar que todos los establecimientos de salud cumplan los nuevos requisitos sobre la violencia contra la mujer, violencia intrafamiliar y violencia sexual del Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA) del Instituto Nacional de Salud.

Departamento Administrativo de la Función Pública

- Crear una base de datos pública e integral que reúna todos los datos estatales sobre violencia de género. Trabajar con todos los ministerios y entidades estatales para asegurar que la recolección de datos se efectúe en un formato similar y en forma desglosada, a fin de permitir su coordinación, intercambio y comparación.

Fiscalía General de la Nación

- Diseñar protocolos técnicos detallados sobre investigación y juzgamiento de delitos de violencia de género, donde se instruya específicamente que deben investigarse aquellos casos en los cuales no existan evidencias físicas.
- Asegurar la investigación oportuna y exhaustiva de todos los presuntos delitos contra mujeres desplazadas. En casos de líderes desplazadas, cuando se denuncien múltiples delitos contra una única líder, la Fiscalía General de la Nación debería efectuar una investigación sistemática que examine todos los presuntos delitos para identificar si existen conexiones o patrones que podrían ayudar a identificar a todos los responsables.
- Asegurar que existan ámbitos privados donde se puedan denunciar los casos y prestar testimonio.

- Crear programas para generar confianza en el ámbito de las comunidades desplazadas, a fin de superar el temor que tienen numerosas mujeres y niñas de denunciar la violencia a las autoridades.
- Asegurar que los fiscales comprendan el proceso de registro de personas desplazadas con la Unidad de Víctimas y expliquen a las desplazadas víctimas de violencia intrafamiliar que se acerquen a presentar denuncias que tienen derecho también a registrar la ruptura de la unidad familiar, para garantizar que continúen teniendo acceso a asistencia humanitaria.
- Implementar programas de protección para víctimas de violencia de género, como se prevé en la Ley N.º 1257 de 2008, a fin de que las víctimas reciban protección adecuada y duradera.
- Revisar los casos de violencia intrafamiliar que se archivaron a pedido de las víctimas durante el período en que se clasificó a este tipo de violencia como un delito de acción privada (en 2011 y 2012), a fin de asegurar que estas no hayan sido presionadas para renunciar a la acción y que se encuentren a salvo de nuevos actos de violencia. Reanudar la investigación de los casos que fueron archivados, cuando resulte necesario.
- Identificar y eliminar los obstáculos a la justicia para las víctimas de violencia sexual e intrafamiliar, especialmente mujeres y niñas desplazadas, incluido aportando asistencia destinada a minimizar los costos de transporte y administrativos asociados con acudir a la justicia.

Policía Nacional

- Diseñar programas de capacitación destinados a todo el personal que interactúa con víctimas, en los cuales se brinden pautas para atender a víctimas de violencia de género. Estos programas de capacitación deberán complementar y ampliar la Política de Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad, Violencia Basada en Género y Salud Sexual y Reproductiva con énfasis en VIH del Ministerio de Defensa Nacional.
- Diseñar protocolos técnicos detallados para la investigación de delitos de violencia de género, donde se instruya específicamente que deben investigarse aquellos casos en los cuales no existan evidencias físicas, y que se debe entrevistar a las víctimas y preservar la confidencialidad de los datos que aporten durante la investigación.

Comisarios de Familia

- aconsejar a las víctimas de violencia intrafamiliar desplazadas que presenten una denuncia sobre su derecho de registrar también la ruptura de la unidad familiar, a fin de asegurar que continúen teniendo acceso a asistencia humanitaria.
- asegurar que existan ámbitos privados donde se puedan denunciar los casos y prestar testimonio.
- informar a las mujeres sobre los programas de protección destinados a víctimas de violencia de género, como se prevé en la Ley N.º 1257 de 2008, para que las víctimas que denuncian hechos de violencia reciban protección adecuada y duradera.

INMLCF

- monitorear la implementación de los protocolos que se aplican a los exámenes forenses practicados a víctimas de violencia de género, a fin de asegurar que se cumplan en toda la institución.
- implementar un programa de certificación, mediante el cual todos los médicos forenses confirmen que las víctimas recibieron información sobre su derecho a consultar otros servicios, incluida la atención de la salud y la remisión a los servicios pertinentes.
- Trabajar con el Ministerio de la Protección Social para:
 - asegurar que todos los profesionales médicos que mantengan contacto clínico con víctimas de violencia de género reciban capacitación sobre los protocolos que se aplican a los exámenes forenses practicados a víctimas de violencia de género;
 - fomentar que se incorporen en los programas académicos de las carreras de medicina los exámenes forenses y el tratamiento médico de víctimas de violencia de género; y
 - brindar apoyo inmediato a médicos que deban practicar exámenes forenses a víctimas, en especial a médicos recién recibidos que estén cumpliendo servicio social obligatorio.

ICBF

- asegurar que las personas adultas que sean víctimas de violencia doméstica y hayan perdido la tenencia de sus hijos no se sientan presionadas a reanudar

- vínculos abusivos para conseguir los medios económicos necesarios que les permitan volver a reunirse con sus hijos.
- Elaborar protocolos de protección claros, junto con el Ministerio del Interior, relativos a los hijos de las líderes desplazadas que sufran amenazas.

Ministerio Público

- Trabajar con la sociedad civil para establecer y financiar programas independientes de acompañamiento, que aseguren que durante la ruta para la atención a víctimas de violencia sexual y doméstica reciban orientación de personal idóneo que tenga formación en asistencia psicosocial y comprenda las necesidades particulares y los obstáculos que enfrentan las mujeres y niñas desplazadas.
- Brindar apoyo y acompañamiento a víctimas que hayan quedado embarazadas a causa de una violación sexual, respetando su decisión sobre la posibilidad de interrumpir el embarazo.
- Fijar como prioridad la difusión de información sobre derechos sexuales y reproductivos, incluidas las decisiones de la Corte Constitucional sobre el derecho a la interrupción voluntario del embarazo.
- Aplicar sanciones administrativas a funcionarios que no respeten los derechos reconocidos a las víctimas de violencia de género, incluido el derecho a la interrupción voluntario del embarazo en condiciones seguras tras una violación o en casos de incesto.

Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior

- Asegurar que todos los funcionarios públicos comprendan el nuevo protocolo establecido en la Resolución 0805 de 2012 sobre derechos de género y de la mujer para su programa de protección y supervisen la implementación de esta resolución.
- Trabajar junto con las líderes que para disponer soluciones más duraderas que permitan proteger a líderes de mujeres desplazadas.
- Exigir el cumplimiento de las medidas de protección contempladas en la Ley N.º 1257 de 2008 y asegurar que las líderes que son víctimas de violencia de género reciban todas las medidas necesarias para garantizar su seguridad. Estas deberían incluir medidas que no son aplicadas habitualmente por la unidad, como la instalación de cerraduras de seguridad o cámaras en las viviendas de las víctimas.

- Asegurar que las líderes desplazadas que sean víctimas de violencia sexual y soliciten la protección de esta Unidad o ya la hayan conseguido reciban tratamiento médico oportuno, gratuito e integral después de una violación.
- Implementar la Resolución 0805 de 2012, a fin de extender las medidas de protección al núcleo familiar de las líderes desplazadas cuando sea necesario.
- Elaborar protocolos de protección claros, junto con el ICBF, relativos a los hijos de las líderes desplazadas que sufran amenazas.

Unidad de Atención a Víctimas del Departamento para la Prosperidad Social

- Asegurar que todos los programas de asistencia a víctimas procuren abordar la violencia de género.
- En el caso de las nuevas familias que se inscriban como desplazadas, registrar a ambos cónyuges como cabeza de hogar.
- Asegurar que las mujeres y los niños desplazados continúen recibiendo asistencia después de la ruptura de la unidad familiar, incluso cuando sea un hombre quien figure como cabeza de hogar.
- Brindar capacitación a funcionarios judiciales, representantes de la Defensoría del Pueblo y los Comisarios de Familia para que comprendan el proceso de registro de personas desplazadas, de modo que puedan aconsejar a las víctimas de violencia intrafamiliar desplazadas sobre la posibilidad de registrar la ruptura de la unidad familiar y así continuar recibiendo asistencia.
- Informar a las personas desplazadas sobre la posibilidad de registrar cualquier cambio en la unidad familiar.

A los donantes y la comunidad internacional:

- Continuar brindando asistencia técnica a los ministerios y organismos colombianos encargados de abordar la violencia de género.
- Financiar programas para la adopción de modelos de capacitación efectivos sobre atención de víctimas de violencia de género, incluida la formación a través de Internet.
- Monitorear los programas que reciben financiamiento para asegurar su implementación.

- Exigir que se efectúe un análisis de género respecto de los proyectos que reciben financiamiento, incluida una evaluación para determinar si contribuyen a prevenir y abordar la violencia de género.
- Trabajar en colaboración con el gobierno colombiano para abordar la falta de recursos en el financiamiento de programas de prevención de la violencia de género y de reparación y atención de víctimas, y formular estrategias para que el gobierno continúe financiando programas una vez concluida la asistencia de los donantes.

DERECHOS FUERA DE ALCANCE

Obstáculos a la salud, la justicia y la protección para mujeres desplazadas víctimas de violencia de género en Colombia

Si bien en Colombia se observan altos índices de violencia de género entre la población general, las evidencias indican de manera contundente que la prevalencia de la violencia sexual y doméstica es incluso mayor entre los cuatro millones de colombianos que han debido desplazarse a causa de una guerra civil que lleva ya cinco décadas. El gobierno colombiano ha adoptado leyes, políticas y programas ambiciosos para ayudar a víctimas de violencia de género, incluidas personas desplazadas, pero su implementación no ha sido adecuada.

A partir de entrevistas con 80 mujeres y niñas desplazadas que habían sufrido, casi todas ellas, violación sexual o violencia doméstica, funcionarios gubernamentales, profesionales de la salud, proveedores de servicios y otros representantes de la sociedad civil que trabajan con víctimas, *Derechos fuera de alcance* documenta los obstáculos abrumadores que enfrentan las víctimas de violencia de género de comunidades desplazadas en cuatro ciudades importantes cuando intentan acceder a servicios de atención de la salud, justicia y de otro tipo. Estos escollos incluyen el maltrato por parte de algunos funcionarios judiciales y personal de centros de salud, la negación o demora arbitraria en la prestación de atención médica y el temor a represalias. Por consiguiente, muchas víctimas no reciben la atención médica que por derecho les corresponde, y los responsables en general no son llevados ante la justicia.

A fin de proteger los derechos humanos de personas desplazadas que son víctimas de violencia de género, el gobierno colombiano debería crear programas de capacitación más efectivos destinados a empleados del sistema de salud y justicia, efectuar campañas públicas de concienciación que informen a mujeres y niñas desplazadas cuáles son sus derechos y los servicios disponibles, y sancionar los proyectos legislativos que están siendo tratados en el Congreso sobre acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual.



Vivienda campesina en zona rural del Municipio de San Carlos Antioquia, abandonada durante el conflicto con grafiti o dibujo de mujer por parte de grupos armados.

© 2011 Jesús Abad Colorado L.