

Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas

Medidas de prevención primaria y secundaria



Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas

Medidas de prevención primaria y secundaria

Enrique Gil Botero

Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Marcela Abadía Cubillos

Directora de Política Criminal y Penitenciaria

Digna Isabel Durán Murillo

Directora de Justicia Transicional

Equipo y Colaboradores

Sofía Cabarcas M.

Luis Eduardo Fernández

Nadia Lizarazo

Sylvia Prieto

Manuela Rubiano Groot

Angélica Velásquez G.

Diseño y digramación

Karen Ortiz

Oficina de Prensa y Comunicaciones

Consejo Superior de Política Criminal

Documento aprobado: octubre de 2017

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Bogotá, D.C Calle 53 N° 13-27 PBX: 4443100
www.minjusticia.gov.co

Photo by Ricardo Gomez Angel on Unsplash

Contenido

PRIMERA PARTE

INTRODUCCIÓN

- Orden Tercera
- Justificación
- Metodología
- Marco conceptual y teórico
- Panorama normativo
- Iniciativas de prevención y Justicia Ordinaria

SEGUNDA PARTE

DIAGNÓSTICO

- Respuesta Institucional
- Política Pública de prevención de la violencia sexual
- Gestión de la Fiscalía General de la Nación
- Esfuerzos institucionales
- Respuesta institucional en casos con ocasión del conflicto armado

TERCERA PARTE

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

Presentación

El Ministerio de Justicia y del Derecho, desde el ámbito de sus competencias y funciones legales y reglamentarias, presta especial atención a la prevención de los delitos, y por tanto, rechaza todas las acciones violentas que se presentan en Colombia. En ese entendido, es nuestra consideración que la más plausible estrategia de política criminal es aquella que dirija todos los esfuerzos institucionales a evitar, dentro de la medida de lo posible, la ocurrencia de los delitos, para de esta manera preservar los derechos ciudadanos.

Los lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas que se presentan a continuación persiguen el cumplimiento de ese objetivo de política criminal. Dichos lineamientos se sustentan en un trabajo participativo de diferentes entidades del Estado, en especial las pertenecientes al Consejo Superior de Política Criminal (CSPC), organizaciones de la sociedad civil y la academia, que aportaron insumos y propuestas que permitieron robustecer el diagnóstico de los avances en la materia, así como las mejores estrategias de prevención. Agradecemos a todas las entidades partícipes, y sin cuyos criterios no hubiera sido posible el resultado que se obtuvo: Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional de Colombia, Procuraduría General de la Nación, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud y Protección Social.

Adicionalmente, la participación de organizaciones de mujeres de diferentes regiones del país aseguró que los lineamien-

tos contarán con un pertinente enfoque territorial dirigido a responder a la carga cultural de la violencia contra ellas, a los impactos diferenciados que se presentan y a las necesidades puntuales de cada zona. Esta apuesta territorial se nutre de la teoría de la continuidad de la violencia contra las mujeres, es decir, que esta no ocurre únicamente con ocasión del conflicto armado, sino que está arraigada en relaciones socio-culturales entre hombres y mujeres, entre masculinidad y feminidad, que sustentan y perpetúan los patrones de la violencia.

Las medidas que se presentan en el marco de los lineamientos hacen hincapié en la prevención primaria y secundaria, pues tienen la finalidad de promover el entendimiento de las sexualidades y del género, un mayor empoderamiento por parte de las mujeres en cuanto a sus derechos y la identificación temprana de las causas culturales que promueven la violencia sexual para poder hacerle frente.

PRIMERA PARTE

INTRODUCCIÓN

Durante su visita in loco, la Relatora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- encontró que “43 de cada 100 mujeres afectadas por el conflicto armado interno han sido víctimas de distintas formas de violencia basadas en su género”¹. Dicha violencia ha sido analizada como estrategia de guerra ejercida por los actores del conflicto armado, en su lucha por controlar territorios y las comunidades que habitan.

Para la misma época, la Sentencia T-025 de 2004, en el marco del estado de cosas inconstitucional del desplazamiento forzado, identificó “los riesgos con ocasión a la condición género a los cuales se encuentran expuestas las mujeres, jóvenes niñas y adultas mayores en condición de desplazamiento”,² incluyendo “el riesgo de violencia sexual, como una situación fáctica alarmante por ser lesiva de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto”³.

Orden Tercera

En seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, que declaró un estado de cosas inconstitucional con respecto a la situación de la población víctima de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional emitió el Auto 092 de 2008, en el cual señala órdenes específicas para la prevención, atención y judicialización de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano.

En 2015, debido al incumplimiento de las órdenes del Auto 092 y a la persistencia de la violencia sexual desproporcionada contra las mujeres, la Corte Constitucional emitió el Auto 009. En este nuevo pronunciamiento, la Corte profirió una serie de órdenes, dirigidas a distintas entidades del Estado para la garantía de los derechos de las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual perpetrados por los actores armados, específicamente la garantía de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

En este contexto, el Auto 009 invita al Consejo Superior de Po-

1 CIDH (2006) Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67 18 octubre 2006

2 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. MP: Manuel José Cepeda.

3 Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

lítica Criminal y a todas las instituciones que lo conforman, a adoptar directrices generales sobre la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

De esta forma, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho como Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal asumió el liderazgo para el diseño de estas directrices, y con apoyo de la Dirección de Justicia Transicional del mismo Ministerio, ha realizado esfuerzos para cumplir con dicha orden, esperando formular una política de Estado en materia de justicia, ordinaria y transicional, que sea capaz de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

En consecuencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha demostrado –y reitera– su compromiso en la puesta en marcha de todas las actividades que, dentro del ámbito de su competencia, sean necesarias para la superación de aquellos fenómenos y problemáticas que han generado patrones de violencia y discriminación contra las mujeres, que exigen ser superados para la consolidación de una sociedad en paz e igualitaria.

Los siguientes lineamientos se harán en cumplimiento de la orden tercera del Auto 009 de 2015, que establece la necesidad de “Adoptar directrices generales sobre la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado”. Así como en seguimiento al resuelve décimo, en el que la Corte Constitucional indica que “para la adopción de las directrices señaladas en la presente providencia, se INVITA al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado a promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual”⁴.

Justificación

Los Autos de la Corte Constitucional han evidenciado las sistemáticas y persistentes formas de violencia contra las mujeres que requieren de una respuesta integral, en contravía de las tradicionales propuestas que se enfocan en estar sectorizadas y en muchos casos omiten la prevención de conductas delicti-

vas en las estrategias empleadas.

En este contexto, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho que preside y ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, se pretende no solo dar respuesta a la Corte Constitucional, sino que al mismo tiempo, espera generar una herramienta para la toma de decisiones que efectivamente aporte a los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual.

Para cumplir con este objetivo, las Direcciones de Justicia Transicional y Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, con insumos de las entidades pertenecientes al Consejo Superior de Política Criminal, la Academia y organizaciones de la sociedad civil, presentan los lineamientos de prevención de violencia sexual, atendiendo al continuum de violencia contra las niñas y mujeres que existe antes, persiste y puede exacerbarse con el conflicto, puesto que más que un fenómeno coyuntural, esta violencia responde a un fenómeno estructural.

Esta perspectiva cuestiona el análisis de la violencia sexual en el conflicto aislado a la violencia sexual en la cotidianidad, ya que como continuidad de las violencias contra las mujeres, dicha violencia permanece invisible en la esfera pública, lo cual impide su identificación oportuna y requiere un análisis integral.

La falta de investigación, judicialización y sanción de casos de violencia sexual responde a múltiples factores como son los diferentes obstáculos de acceso a la justicia, barreras sociales, estereotipos, imaginarios y mitos que dificultan la identificación de qué es violencia sexual, impidiendo la materialización de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La mayoría de aproximaciones han hecho especial énfasis en la necesidad de crear nuevos tipos penales y aumentar penas a los delitos sexuales, sin embargo, estas medidas punitivas no han dado resultados. Adicionalmente, ha existido un esfuerzo por parte de toda la institucionalidad por generar espacios de articulación para la oportuna y adecuada atención en casos de violencia sexual, así como capacitaciones en violencia de género y la elaboración de protocolos y formatos de atención

buscando mejorar la grave situación identificada por la Corte Constitucional. Sin embargo, no se encuentra una política clara en términos de prevención que efectivamente ataque los estereotipos, mitos y barreras sociales que representan uno de los obstáculos más grandes para identificar, atender, investigar, judicializar y sancionar este tipo de violencia.

Con base en distintos esfuerzos realizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para dar respuesta a la orden tercera del Auto 009 de 2015, y buscando aportar a las medidas ya existentes, el presente texto propone, a partir de un análisis de cifras de violencia sexual y del examen de los casos de los Anexos Reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, elaborar lineamientos en dos direcciones. En primer lugar, en términos de prevención como una etapa cero de la política criminal, y en segundo lugar, lineamientos de criminalización secundaria, teniendo en cuenta las falencias de las herramientas ya existentes, así como la necesidad de nuevas aproximaciones ante una situación que viene en aumento desde los últimos años y no ha mostrado tendencia a disminuir.

Para esto se explicará la metodología y el desarrollo conceptual que llevó a cambiar el enfoque de violencia sexual con ocasión del conflicto armado hacia violencia sexual como continuum de violencias. Posteriormente se hará un análisis de las falencias de la normativa existente en el tema, así como una revisión de las cifras de violencia sexual que fundamentan un diagnóstico distinto al que ha predominado desde la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–.

Con base en este diagnóstico se evaluarán las medidas de política pública de prevención que han intentado atacar las causas de la violencia sexual para así desarrollar unos lineamientos acordes a la realidad nacional, que respondan a las falencias y lecciones aprendidas de las iniciativas que se han venido tomando en los últimos años.

Buscando dar una respuesta integral a la orden de la Corte Constitucional, así como a la situación de vulnerabilidad de las mujeres y niñas, este documento pretende atender a las necesidades de política criminal, que ha fallado al concentrar sus esfuerzos en medidas punitivas ineficientes, presentando un diagnóstico real de la situación, así como información y análisis de datos pertinentes que permitan la toma de decisiones adecuadas y oportunas.

Metodología

Los siguientes lineamientos se sustentan en un trabajo dividido en dos fases. En primer lugar, de recolección de insumos y propuestas de las entidades del Estado, en especial las pertenecientes al Consejo Superior de Política Criminal – CSPC-, Organizaciones de la Sociedad Civil y la Academia. Este proceso incluyó reuniones bilaterales entre el Ministerio de Justicia y del Derecho con entidades competentes en prevención de violencia sexual para obtener un diagnóstico de los avances en la materia. De esta forma fueron consultadas: la Fiscalía General de la Nación; el Ministerio del Interior; la Unidad Nacional de Protección; el Ministerio de Defensa Nacional; la Policía Nacional de Colombia; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-; la Procuraduría General de la Nación; la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social.

En segundo lugar, se realizó una revisión del estado del arte acerca de las recomendaciones e iniciativas de prevención de la violencia sexual, incluyendo el enfoque de género en las distintas instituciones relacionadas con la prevención, atención, investigación y judicialización de estos casos. Lo anterior se complementó con la información recolectada en reuniones con organizaciones de la sociedad civil, en especial organizaciones de mujeres a nivel nacional y a nivel territorial.

Una segunda fase se desarrolló en el marco de un Convenio firmado con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID-, operado por Checchi Consulting con diversos propósitos. Por un lado, se solicitaron recomendaciones para el desarrollo de lineamientos para la prevención de violencia sexual en mujeres y niñas. Por el otro, se requirió la elaboración de directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, con prevalencia en la definición de criterios en torno a los derechos de las mujeres en el marco de la Justicia Transicional en Colombia.

En cumplimiento del primer objetivo la consultoría arrojó tres productos:

1. Propuesta metodológica participativa: documento enfocado en la creación de una metodología que permitiera cum-

plir con la invitación de la Corte Constitucional de incluir a las organizaciones de la sociedad civil, así como una estrategia para fomentar el diálogo entre las entidades del Estado, las organizaciones sociales y la Academia, con el propósito de tener una mejor comprensión de las fallas en el sistema actual de prevención, atención, investigación y judicialización de casos de violencia sexual contra mujeres y niñas.

2. Relatoría de la Conferencia sobre prevención de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano: se sistematizaron los resultados de una Conferencia⁵ llevada a cabo con el objetivo de generar un espacio de diálogo de saberes en el que pudieran confluír, de manera respetuosa de las diferencias, las organizaciones de mujeres, las representantes de víctimas, las entidades del Estado y la academia.
3. Insumos para la Política Pública de prevención de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano: la consultoría realizó un análisis global de los datos recolectados y emitió cuatro recomendaciones macro a seguir en la elaboración de los lineamientos.

Para el segundo requerimiento la consultoría entregó dos productos:

1. Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en los marcos normativos sobre derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual a la verdad, la justicia y la reparación: este documento buscaba aportar en la adecuación de los marcos normativos en materia de derechos de las víctimas, mediante la identificación de criterios básicos que deberían tener las normas sobre derechos de las mujeres en el marco de la justicia transicional.
2. Lecciones de Justicia y Paz para la Jurisdicción Especial para la Paz en materia de Violencia Sexual contra las Mujeres: este producto permitió evaluar la Ley de Justicia y Paz con el objetivo de aportar criterios y recomendaciones que puedan orientar el diseño de la Justicia Especial para la Paz

⁵ La Conferencia se llevó a cabo los días 7, 8 y 9 de septiembre en las Universidad de Los Andes, y giró en torno a los siguientes paneles: “Entendiendo la violencia sexual contra las mujeres”, “Violencia sexual y militarización”, “Prevención de violencia sexual desde un enfoque de interseccionalidad”, “Estrategias de prevención secundaria y terciaria de la violencia sexual”, “Justicia transicional y violencia sexual”, “Cómo pensar la coordinación interinstitucional a nivel nacional y regional en materia de violencia sexual”, “Metodologías para la recolección de información y la comprensión de la violencia sexual”. De igual forma se llevaron tres mesas de trabajo en i) prevención, ii) justicia transicional, iii) violencia sexual y militarización.

(JEP), de forma que ésta cuente con las características necesarias para garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas, en especial los derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual.

Marco conceptual y teórico

La violencia sexual puede ser definida por conceptos que no cobijen la gran variedad de actos que la configuran. Para evitar esto, el presente documento adopta una definición amplia que no se limita a las conductas punibles dentro de la legislación penal colombiana, sino a la propuesta por la Organización Mundial de la Salud –OMS–, que define la violencia sexual como “todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios, insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de ésta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar, y el lugar de trabajo”⁶.

Este tipo de violencia comprende una gran diversidad de actos, “como las relaciones sexuales bajo coacción en el matrimonio y en las citas, las violaciones por parte de extraños, las violaciones sistemáticas durante los conflictos armados, el acoso sexual (incluida la petición de favores sexuales a cambio de trabajo o calificaciones escolares), los abusos sexuales de menores de edad, la prostitución forzada y la trata de personas, los matrimonios precoces y los actos violentos contra la integridad sexual de las mujeres, como la mutilación genital y las inspecciones obligatorias de la virginidad”⁷.

Si bien la violencia sexual la pueden sufrir todas las personas, las víctimas más frecuentes son las niñas, las mujeres y las personas con orientación sexual diversa. Meyer y Post asumen que si bien todos tememos al delito, las mujeres sufren mayores niveles de miedo frente a la violencia sexual y mayor riesgo de sufrir estrés postraumático. Lo anterior, teniendo en cuenta que las niñas y mujeres no sólo tienen una mayor probabilidad de ser víctimas de violencia sexual, sino que tienden a sentirse

6 OMS (2003) “La Violencia Sexual”. En Organización Mundial De La Salud (Ed.) Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud 2003. Publicación Científico Técnica No. 588. Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud, URL: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 161

7 OMS (2003) “La Violencia Sexual”. En Organización Mundial De La Salud (Ed.) Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud 2003. Publicación Científico Técnica No. 588. Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud, URL: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p 21

más vulnerables que los hombres debido a la desigualdad y discriminación de género⁸.

Entendiendo el género como una categoría de análisis que fue desarrollada, entre otras, por las feministas norteamericanas en la década de los años 70 (Scott, 1986), con el fin de mostrar que las diferencias percibidas entre hombres y mujeres no son naturales, sino construidas social y culturalmente (García, 2012). Así, aunque en general se le atribuya a las mujeres la sensibilidad, tranquilidad y debilidad, dicha atribución no se explica por características biológicas e inmutables, sino en la forma como cada sociedad ha definido la idea de “lo femenino” y “lo masculino”, y los procesos de socialización que, desde la más temprana edad, se desarrollan a partir de dichos constructos. Por consiguiente, la explicación del mayor miedo de las mujeres a ser víctimas de violencia sexual está dictada por los roles sociales y culturales asignados, que las ponen en desigualdad e injusticia frente a los hombres, usualmente atribuidos de características relacionadas con la fuerza, el poder y el liderazgo. De acuerdo a lo descrito anteriormente, se puede usar la categoría género para evaluar la forma diferencial como el establecimiento de jerarquías entre hombres y mujeres, y entre lo masculino y lo femenino, tiene un impacto en los diferentes tipos de violencia. Este análisis diferencial, permite entender la violencia que se comete contra las mujeres por el hecho de ser mujeres, como parte de un contexto más amplio de discriminación.

La discriminación contra las mujeres en razón al género puede ser definida como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menospreciar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (Artículo 1, CEDAW). Se manifiesta de diversas maneras a lo largo de la vida de las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado. Dentro de este marco, la violencia se constituye como la manifestación más extrema de la discriminación por razón del género, y por tanto, debe ser entendida como parte de un contexto generalizado de exclusión y discriminación.

8 Meyer, E. and Post, Lori A. (2007) “Alone at night. A feminist ecological model of community violence”. *Feminist Criminology*, Vol. 1(3), p. 207.

Este entendimiento es fundamental para que las medidas que se adopten para la prevención de la violencia sexual, sean sensibles a esas afectaciones diferenciadas y promuevan la igualdad efectiva de las mujeres en el acceso a la satisfacción de sus derechos.

El estudio de las causas de la violencia sexual y las formas de prevenirla varía según la teoría desde la cual es abordada. Por ejemplo, en los años ochenta se empieza a evidenciar que la violencia sexual es causada por la desigualdad de género, y las acciones de prevención se enfocaban en protestas después de cometidos los hechos de violencia, y en medidas de auto-defensa, que incluían recomendaciones a las mujeres de evitar lugares a ciertas horas o que debían visitar esos lugares acompañadas. Sin embargo, autores como Williams y Holmes⁹ encontraron que a medida que aumentaban las protestas y la defensa de derechos de las mujeres, la violencia sexual también se incrementaba, evidenciando que estas acciones no aseguraban la prevención de la violencia sexual y en muchos casos podría contribuir al escalamiento de la violencia.

Estas medidas se fueron replanteando al considerarse temporales y al no enfocarse en la prevención y en la necesidad de generar cambios estructurales que permitieran eliminar el miedo exacerbado que sienten las mujeres y niñas frente a la violencia sexual. De esta forma, Whaley¹⁰ a través de un análisis estadístico, en un esfuerzo por armonizar las teorías de las medidas temporales de corto plazo y las acciones de cambio estructural, encontró que la relación positiva entre la igualdad de género y la violencia sexual se da a corto plazo, pero a largo plazo la igualdad de género logra disminuir la comisión de delitos sexuales.

Precisamente por esta relación cambiante, Meyer y Post¹¹ usan un modelo ecológico feminista que permite el análisis contextual sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito individual, interpersonal, comunitario y a nivel de la sociedad. En el nivel individual se busca reconocer el impacto que los conocimientos, creencias, actitudes y comportamientos tienen en términos de riesgo de violencia sexual. En el nivel interper-

9 Williams, J.E. & Holmes, K.A. (1981) *The Second Sexual Assault: Rape and Public Attitudes*, Westport: Greenwood. Citado en: Meyer, E. and Post, Lori A. (2007) "Alone at night. A feminist ecological model of community violence". *Feminist Criminology*, Vol. 1(3), p. 209.

10 Whaley, R. B. (2001). The paradoxical relationship between gender inequality and rape: Toward a refined theory. *Gender & Society*, Vol. 15, pp. 531-555.

11 Meyer, E. and Post, Lori A. (2007) "Alone at night. A feminist ecological model of community violence". *Feminist Criminology*, Vol. 1(3), p. 209.

sonal se analizan las relaciones con terceros y cómo generan factores de riesgo o de protección frente a la violencia sexual. En el nivel comunitario se examina cómo las normas, costumbres, lugares geográficos, instituciones locales (colegio, trabajo, instituciones del Estado) afectan la comisión de la violencia sexual. Finalmente, en el nivel de la sociedad se identifica la relación entre factores macro como la desigualdad y la comisión de violencia sexual.

Con relación al conflicto armado las teorías sobre violencia sexual difieren según las posturas y explicaciones. Algunas teorías afirman que existe un continuum multidimensional de violencia en contra de las mujeres. El continuum se da en las dimensiones jurídica, social y fáctica. La primera se refiere a la responsabilidad legal en distintos niveles, es decir, a los diferentes tipos de calificación legal que se le pueden dar a los actos constitutivos de violencia sexual. La dimensión social es aquella en la cual la violencia sexual en el marco del conflicto armado es un arma de guerra. Por último, la dimensión fáctica indica, que si bien la violencia sexual es parte de patrones de discriminación y violencia de género, en el conflicto armado existen patrones de violencia sexual que escalan o caracterizan de manera distinta este fenómeno.

Para comprender la relación entre violencia sexual y conflicto armado, Moser¹² aclara que primero hay que entender que la paz, la violencia y el conflicto son dispositivos de género. Lo anterior implica que el análisis y la respuesta estatal hacia la violencia sexual, debe comprender que mujeres y hombres, debido a sus roles sociales y los estereotipos que se les atribuye, experimentan la violencia y el conflicto armado de maneras distintas.

Aquellos que apoyan esta teoría, parten de la premisa que la violencia sexual es una afectación compleja, produciendo daño a sus víctimas en el nivel subjetivo, tanto física como psicosocialmente. Además, se debe asumir que la victimización en entornos cercanos como la familia y el desarraigo de la comunidad, se dan de manera paralela a la generación de una profunda desconfianza frente a instituciones y funcionarios que revictimizan o ponen en riesgo la seguridad de sus usuarias. Lo anterior implica que la violencia contra las mujeres se hace presente tanto en la esfera privada como en la pública, limitan-

12 Moser, Caroline. The Gendered Continuum of Violence and Conflict. En: Moser, C Clark, F (2003) Victims, perpetrators or actors?: Gender, armed conflict and political violence. p. 30.

do el acceso a entornos seguros. Por lo anterior, este tipo de violencia no es un fenómeno aislado sino que hace parte de las relaciones y concepciones, estructurales y profundas, tanto de la población civil como de funcionarios públicos¹³. En conclusión, Wood define la teoría del continuum como aquella que “en esencia, sustenta que las mismas relaciones de género que producen la violencia sexual en tiempos de paz la generan durante la guerra y, por ende, los patrones de violencia sexual en tiempos de paz y de guerra se diferencian en magnitud, pero no en su tipo”¹⁴.

El continuum hace parte de las denominadas teorías clásicas sobre violencia sexual y se contraponen principalmente a la teoría de la militarización, la cual asume que en tiempos de guerra el modelo de masculinidad es distinto e impone el uso de la violencia sexual contra el enemigo. “Lo militar se asocia a la violencia sexual porque se basa en un enaltecimiento de lo masculino y lo masculino asocia la agresión a las mujeres con la violencia sexual”¹⁵.

Frente al fenómeno de violencia sexual durante la guerra, Wood se propone hacer una revisión de la mayoría de investigaciones al respecto y encuentra que “las sociedades en guerra desarrollan (o se basan en) instituciones y normas que inculcan una masculinidad altamente militarizada, basada en una marcada diferenciación entre géneros: para convertirse en hombres, los niños deben convertirse en guerreros. El resultado es que los combatientes representan su dominación del enemigo en términos de género y utilizan la violencia sexual contra las poblaciones enemigas”¹⁶.

La hipótesis de la militarización se basa en los datos que muestran: 1) que los hombres son los principales agresores sexuales; 2) que cuando los hombres están en grupos tienden a incurrir en más actos de violencia sexual; 3) que los soldados profesionales incurrir en más actos de violencia sexual que otros

13 USAID (2016) Entregable #2 Conferencia sobre prevención de la violencia sexual en el conflicto armado Colombiano. Proyecto de Acceso a la Justicia. Orden de servicio: AJA-PO-880-1-2016, Octubre 2016, p. 18.

14 Wood, Elizabeth (2016) La violencia sexual asociada al conflicto y las implicaciones políticas de investigaciones Recientes. Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 13-46. Universidad del Rosario: Bogotá, Colombia, p. 23.

15 USAID (2016) Entregable #2 Conferencia sobre prevención de la violencia sexual en el conflicto armado Colombiano. Proyecto de Acceso a la Justicia. Orden de servicio: AJA-PO-880-1-2016, Octubre 2016, p. 6.

16 Wood, Elizabeth (2016) La violencia sexual asociada al conflicto y las implicaciones políticas de investigaciones Recientes. Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 13-46. Universidad del Rosario: Bogotá, Colombia, p. 21.

profesionales y otros grupos de hombres¹⁷. Sin embargo, estas premisas no son comprobables en muchos casos y la teoría se queda corta frente a conflictos donde la violencia sexual no es empleada por los grupos armados. Es así como ninguna de las dos teorías logra explicar las distintas modalidades de violencia sexual y resultan inadecuadas para explicar diferencias dependiendo del grupo o tipo de perpetrador.

Hay teorías que relacionan patrones de violencia en general durante el conflicto con violencia en el postconflicto. Por ejemplo, se ha encontrado que hombres expuestos a violencia política efectúan más violencia sexual contra parejas íntimas en el postconflicto. Sin embargo, la teoría del continuum no debe ser descartada ya que en los municipios donde hay actores armados la violencia sexual sigue siendo ejercida de manera predominante por parte de civiles que representan el 76,85% de los perpetradores¹⁸.

Es por esto que es necesario aprender de los errores de estas teorías que pretenden predecir cómo se dará la violencia sexual y generalizan su ocurrencia, para trasladar el análisis a las especificidades y matices de la violencia sexual dependiendo del territorio, así como de los actores involucrados.

Para realizar este análisis, y atendiendo a la invitación de la Corte Constitucional de realizar un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, se buscó el apoyo de organizaciones sociales y de mujeres del nivel nacional y regional¹⁹. De esta forma se realizaron una serie de reuniones y entrevistas con representantes de diferentes entidades del Estado y con organizaciones con el objetivo de presentar la propuesta para una Conferencia entre instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y la academia²⁰, y así discutir sus posibles contenidos. En dichas reuniones se llegó a la conclusión que si

17 Littlewood (1997) Military Rape. *Anthropology Today*, April 13(2). Citado en: USAID (2016) Entregable #3: insumos para la política pública de prevención de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano. Proyecto de Acceso a la Justicia, Noviembre de 2016.

18 CNMH (2015) Crímenes de no prescriben. *La violencia sexual del Bloque Vencedores de Arauca*. Imprenta Nacional: Bogotá, p. 77.

19 Participaron Corporación Humanas, Comisión Colombiana de Juristas, CODHES, Casa de la Mujer, Elementa, Fundación Círculo de Estudios, Cajar, Sisma Mujer, Alianza IMP, Liga de mujeres desplazadas, Parces ONG, Afromupaz Fundación Amor de Valledupar, Red de Mujeres de Ibagué y el Tolima, Mesa Nacional de Participación de Víctimas, Asociación Mujeres Renovadoras de Vida de Sucre, Plataforma de Incidencia de Mujeres del Caquetá, Asociación Meta con Mirada de Mujer, Tejedoras de vida, caribe Afirmativo, MUUCEN, Red de Mujeres Víctimas y Profesionales, ASAMUVIC, Fundación Amor, Supérate, Corporación 8 de Marzo, DHEFENSORAS, CIMASCAM.

20 Participaron la Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, Universidad de Oxford y la University of Missouri St Louis.

bien la Corte enfatiza en que las directrices han de ser “integrales”, se evidencia que las entidades públicas y organizaciones de mujeres involucradas en visibilizar el problema de la violencia sexual en el conflicto armado, han orientado sus acciones con mayor énfasis al control de la conducta y casi nunca han intentado acciones orientadas a la prevención.

Lo anterior responde a las dinámicas generales de la política criminal en Colombia que ha sido reducida a la política penal, reflejando una visión reductiva según la cual el derecho penal, entendido como la creación y modificación de normas penales, suple las necesidades y resuelve las problemáticas criminales.

A lo anterior se suma el énfasis puesto en la estrecha relación entre la política criminal y las tres fases de la criminalización: la criminalización primaria que define un comportamiento como delito, desde su fase legislativa; la criminalización secundaria, referida a la investigación y judicialización criminal de los hechos punibles; y finalmente, la criminalización terciaria, entendida como la ejecución penitenciaria y la resocialización. En esta relación no se hace énfasis en los efectos preventivos que cada fase tiene, así como en las acciones de una etapa, que puede denominarse cero de la política criminal, y que atiende a las necesidades de prevención.

La comprensión de las limitaciones de las teorías del continuum y la militarización y las limitaciones de la política criminal como política penal, resultan especialmente importantes para los lineamientos, ya que dependiendo de la visión que se adopte se benefician ciertas medidas sobre otras.

La tensión entre la teoría del continuum y la militarización está asociada a la resistencia identificada por Foucault entre la disciplina y la gobernanza, extremos que corresponden al control y la prevención. La primera incluye mecanismos directos sobre el individuo, afectando su cuerpo, que buscan a través de la normalización que el individuo interiorice los mecanismos de disciplina y control. En contraste, la segunda se refiere a moldear la conducta sin impactar el cuerpo directamente, afectando relaciones sociales a través de la asignación de recursos. La medida privilegiada en ambos extremos de la tensión es la criminalización asociada a la sanción privativa de la libertad, que se asume como única opción en la sociedad moderna para controlar y prevenir delitos. Sin embargo, esta tensión es cons-

truida y perpetuada gracias al populismo punitivo, a través del cual se considera que las medidas de mayor retribución a través de la creación de nuevos tipos penales y el aumento de penas son la mejor opción para prevenir la comisión de delitos, incluyendo la violencia sexual.

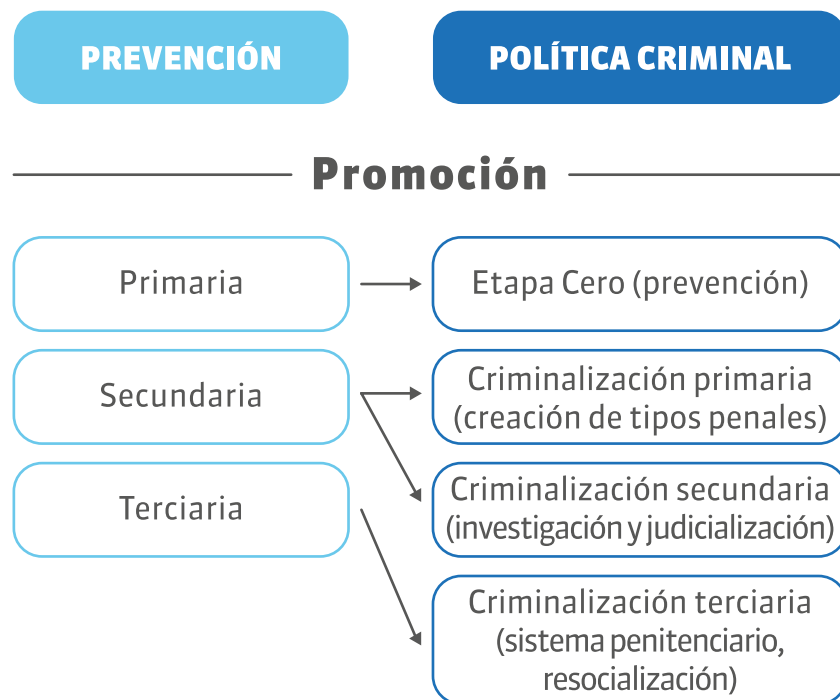
A pesar del poco cambio generado por estas normas, dicha corriente de pensamiento permite que la sociedad y sus representantes continúen en una campaña política donde se cree que los votantes quieren mayores penas, inclusive la inhabilitación permanente de los agresores, por lo cual el poder legislativo, para asegurar su permanencia, continúa proponiendo medidas de “severidad” que a su vez se convierten en la única opción que la sociedad llega a conocer, dejando a un lado otro tipo de medidas y sanciones que podrían contribuir a la prevención de una forma más adecuada.

En el caso colombiano, la ineficacia de medidas de populismo punitivo se evidencia a través del análisis de las modificaciones realizadas al tipo de “Acceso carnal abusivo con menor de catorce años” introducido por el artículo 208 de la ley 599 de 2000. En un principio la pena se consagró entre 4 y 8 años. Posteriormente fue modificado por la Ley 890 de 2004 de 5,3 a 12 años. La última modificación se encuentra en la Ley 1236 de 2008 donde la pena asciende de 12 a 20 años.

Los cambios en las medidas punitivas se han venido traduciendo en aumento de denuncias de casos de violencia sexual, pero no necesariamente en condenas ni en prevención en la comisión de este tipo de delitos. Tomando cifras reportadas, en el año 2005 ingresaron a la Fiscalía General de la Nación 291 noticias criminales por acceso carnal abusivo con menor de catorce años, en 2006 entraron 1059, al año siguiente 1832, en el 2008 se registraron 2508 y en el 2009, tras la última modificación, aumentó a 3617 presuntos hechos delictivos, mostrando una tendencia creciente de denuncias de hechos de violencia sexual contra menores de catorce años.

Lo anterior lleva a concluir que es necesario recurrir a aproximaciones distintas donde se tengan en cuenta las tres fases de criminalización (primaria, secundaria y terciaria), pero también la etapa cero y la función preventiva de la criminalización.

Según el enfoque de salud pública²¹, la prevención se puede ver en tres niveles: el primero ejecuta acciones que tienen lugar antes de la ocurrencia del hecho buscando evitar que suceda; el segundo, desarrolla medidas de atención e investigación una vez ocurre el hecho para tomar medidas a corto plazo lo cual se relaciona con la criminalización primaria y secundaria; y la prevención terciaria se relaciona con medidas a largo plazo atacando las consecuencias que incluyen al victimario y su resocialización.



La Organización Mundial de la Salud –OMS- diferencia dentro de la prevención primaria, la promoción o prevención universal de la prevención primaria o selectiva. La primera se refiere a todas las iniciativas que están dirigidas a la ciudadanía en general para pedagogía y empoderamiento sobre derechos, así como recomendaciones de auto cuidado. En contraste, la prevención primaria incluye únicamente aquellas iniciativas que están dirigidas a grupos poblaciones que por su condición están en mayor riesgo o vulnerabilidad²². Estos lineamientos consideran que la mayor necesidad está en términos de prevención primaria y selectiva, buscando adoptar medidas que modifiquen las relaciones de poder y los estereotipos que han

²¹ Centers for Disease Control and Prevention (2004) Sexual violence prevention: beginning the dialogue. Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention, p.3.

²² Tomado de texto en proceso de producción: Daza, Ana (2016) Prevención de la Delincuencia en Adolescentes y Jóvenes: Situación, propuesta de modelo de Intervención y fortalecimiento Del SNCRPA desde los territorios. Ministerio de Justicia y del Derecho.

llevado a que la violencia sexual se dé y se mantenga invisible en muchos casos. La importancia de la prevención como medidas que generen cambios estructurales en la sociedad que efectivamente garanticen la no repetición, es reforzada por estudios que muestran que la vida en la cárcel incluso ha llegado a incrementar las tendencias masculinistas, y por ende, aumenta la violencia contra las mujeres. Harris²³ explica que la cárcel incorpora de manera más dramática la hegemonía masculina, donde la violencia sexual es protagonista.

Es necesario entonces, dar el giro de la criminalización o control, hacia la prevención a partir de un diagnóstico que comprenda la violencia sexual como contingente a la militarización y la guerra, y no necesariamente como causada de uno o ambos fenómenos²⁴. Una vez se comprenden estas teorías, se puede afirmar “que al introducir estas versiones más matizadas se han hecho sugerencias para la política pública que exigen: 1) tomarse más en serio las características del contexto; 2) pensar en la manera en la que opera el género en el contexto en lugar de enfocarse solamente en las mujeres como víctimas; 3) dejar de lado el supuesto de que existen grandes diferencias entre la guerra y la paz”²⁵.

Una vez se cuestiona la división construida entre violencia sexual en tiempos de paz y en tiempo de guerra se hace necesario elaborar lineamientos de prevención de violencia sexual que incluya a todas las mujeres y niñas víctimas, no solamente a aquellas víctimas de desplazamiento, así como centrar las recomendaciones en la etapa cero, primera y segunda de la criminalización.

Atendiendo a las necesidades reales y a las peticiones por parte de las organizaciones de la sociedad civil, estos lineamientos darán prevalencia el componente preventivo en cada etapa de la política criminal y un mayor énfasis a la etapa cero. Lo anterior implica, que si bien se elaborarán recomendaciones para la mejor gestión de la Fiscalía General de la Nación y la efectiva articulación interinstitucional, el enfoque principal será cómo estas recomendaciones pueden contribuir a la prevención de la violencia sexual contra mujeres y niñas.

23 Harris, Angela P. (2011) *Heteropatriarchy Kills: Challenging Gender Violence in a Prison Nation*. 37 Wash. U. J. L. & Pol’y 13, p. 31

24 USAID (2016) Entregable #3: Insumos para la política pública de prevención de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano. Proyecto de Acceso a la Justicia, Orden de servicio: AJA-PO-880-1-2016, Noviembre de 2016, p. 4.

25 USAID (2016) Entregable #3: insumos para la política pública de prevención de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano. Proyecto de Acceso a la Justicia, Orden de servicio: AJA-PO-880-1-2016, Noviembre de 2016, p. 8.

Con este propósito se indagará sobre un diagnóstico más fiel a las complejidades existentes entre casos de violencia sexual con ocasión del conflicto y su relación con la normalidad. Elisabeth Wood, en su análisis de las diferentes interpretaciones sobre el continuum entre tiempos de paz y guerra argumenta que las violaciones sexuales a gran escala a menudo ocurren como una práctica, en vez de una estrategia²⁶. En su estudio comparativo encuentra que son más frecuentes los actos de violencia por conocidos, familiares y extraños que por actores armados. Concordante con esto, según una encuesta efectuada en quince (15) municipios afectados por el conflicto en Colombia, un 3,4 % de las mujeres reportó haber sido víctima de violación entre los años 2000 y 2009. La tasa reportada de violaciones por parte de familiares fue casi tres veces más alta que la reportada de violaciones por parte de combatientes y 50 % más alta que la tasa de violaciones por extraños²⁷.

Lo anterior permite a Wood diferenciar entre la violencia sexual estratégica y la práctica. La estratégica responde a una estructura del grupo armado y su política, explícita o implícita, que incluye órdenes de ejercer violencia sexual. La práctica es aquella que se ejerce sin una política pero que no es castigada o reprimida y el contexto persuade a los individuos a cometer este delito. La segunda categoría resulta especialmente relevante para el postconflicto, donde se prevé un aumento de casos de violencia sexual debido al debilitamiento de normas, de redes familiares y de apoyo, entre otras causas.

Es con estas reflexiones en mente que se elaboran los lineamientos para la prevención de violencia sexual en niñas y mujeres, problematizando la diferencia entre guerra y paz, cuestionando los casos que no cumplen con el requisito de personas protegidas y enfatizando la necesidad de generar acciones de prevención en todos los momentos incluyendo la etapa previa a su comisión, la atención, investigación y judicialización.

Para su desarrollo y partiendo del modelo ecológico feminista, que es usado en este documento como herramienta para el análisis de factores protectores y de riesgo en los cuatro niveles, se hace un análisis de los antecedentes normativos de prevención de violencia sexual, considerando la evidente

26 Wood, Elisabeth (2015) La violencia sexual asociada al conflicto y las implicaciones políticas de investigaciones recientes. Estudios Socio-Jurídicos, Vol.18(2), pp. 13-46.

27 Olga Amparo Sánchez et al., First Survey on the Prevalence of Sexual Violence Against Women in the Context of the Colombian Armed Conflict, 2001-2009: Executive Summary, Casa de la Mujer y Oxfam, Bogotá, 2011, disponible en: www.peacewomen.org/assets/file/Resources/NGO/vaw_violenceagainstwomenincolombiaarmedconflict_2011.pdf

disposición política pero la carencia de resultados concretos. Posteriormente, se desarrolla un diagnóstico alternativo que da cuenta de las zonas grises donde la relación con el conflicto armado es compleja, como contribución para la renovación del diagnóstico predominante, y de esta forma, se contará con información para el diseño de políticas públicas y política criminal. De igual forma, se analiza la respuesta institucional dirigida a la prevención de violencia sexual por parte de instituciones con funciones en tres fases de criminalización (cero, primaria y secundaria) con el objetivo de dar cuenta de las falencias de estas iniciativas, y así fundamentar las recomendaciones y lineamientos que buscan optimizar la institucionalidad existente y mejorar su impacto en términos de prevención. Así se elaboran recomendaciones para la mejor gestión de la Fiscalía General de la Nación y la articulación interinstitucional, así como las distintas fases en la justicia transicional, en términos de la posible contribución de todas las acciones a la prevención.

Panorama normativo

Iniciativas de prevención y justicia ordinaria

La falta de enfoque hacia la prevención y la tendencia hacia medidas punitivas es consecuencia del diagnóstico incompleto que ha dominado la discusión y falla a la hora de comprender las complejidades del fenómeno en sus reales dimensiones y especificidades. Es por esto que la política pública se ha guiado por mitos sobre violencia sexual que no dan cuenta que la problemática no está directamente relacionada con el conflicto, ni aborda los matices regionales.

La Fiscalía General de la Nación ha identificado los siguientes mitos que pueden explicar falencias en la identificación, investigación, judicialización y condena de casos de violencia sexual:

- A. Las víctimas de violencia sexual no hablan sobre sus experiencias.
- B. Las víctimas de violencia sexual son responsables de su victimización.
- C. Las víctimas mienten al denunciar los hechos de violencia sexual.
- D. Los delitos de violencia sexual no son tan graves como otros delitos.

- E. La violencia sexual sólo afecta a las mujeres y es cometida únicamente por hombres.
- F. Las víctimas con discapacidad mental o intelectual no son capaces de reconocer la ocurrencia de violencia sexual ni de denunciar estos hechos por sí mismas²⁸.

En este panorama, las violencias de género han tenido una evolución normativa enfocada en la tipificación de nuevas conductas como delitos sexuales y no en la deconstrucción de dichos mitos.

Un primer grupo de normas se consagraron en la Ley 599 de 2000 modificada por la Ley 1236 de 2009 donde se incluye el acceso carnal violento (Art. 205), acto sexual violento (art. 206), acceso carnal y acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 207). En un segundo momento la Ley 1719 de 2014 adiciona nuevos delitos en personas protegidas concordantes con el Estatuto de Roma de 1998 que incluyen el acceso carnal abusivo (Art. 2), actos sexuales con menor de 14 años (Art. 3), esterilización forzada (Art. 7), embarazo forzado (Art. 8), desnudez forzada (Art. 9), aborto forzado (Art. 10), esclavitud sexual (Art. 5), trata de personas con fines de explotación sexual (Art. 6) y se cambió la descripción típica de prostitución forzada (Art. 4).

Sin embargo, paralelo a estas iniciativas de punitivismo existen esfuerzos institucionales como antecedente con enfoque en la prevención de la violencia sexual. En primer lugar, la Ley 823 de 2003 plantea que la violencia contra las mujeres es causada por la discriminación y desigualdad que viven en la sociedad patriarcal. Para contribuir a la disminución de esta brecha, el artículo 4, numeral 1 de esta Ley, establece que todas las instituciones estatales deberán adoptar criterios de género en las políticas, decisiones y acciones. Esta obligación que recae sobre todas las Ramas del Poder, y es una de las principales fuentes para generar recomendaciones y lineamientos dirigidos a diversas instituciones que pueden tener un impacto en la prevención de la violencia sexual. Este compromiso es reafirmado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁹, que plantearon para el 2015 erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres para prevenir la violencia de género a través de intervenciones en la educación, mercado laboral y en la participación política,

²⁸ Fiscalía General de la Nación. Protocolo para la Investigación de Violencia sexual. Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Resolución 1774 de 14 de junio de 2016.

²⁹ Conpes Social 91 de 2005.

especialmente en órganos de la administración pública.

El Conpes Social 91 de 2005, modificado por el Conpes Social 140 de 2011, reporta que a 2010 al menos 36,6% de las mujeres y adolescentes han sufrido alguna violencia por parte del compañero o esposo, y el 13,3% por parte de una persona distinta a la pareja. El Conpes provee un panorama preocupante frente a violencia contra las mujeres y, además, nombra el acceso carnal violento como “forzar a la pareja a tener relaciones sexuales”³⁰, lo cual podría servir para confusiones frente a qué actuaciones se constituyen en delito e ignora las discusiones frente al consentimiento donde la relación entre la víctima y el victimario no debe ser un criterio para evaluar la existencia o no de violencia sexual.

La Ley 1257 de 2008 se considera el marco general para combatir la violencia contra las mujeres. Uno de sus Decretos reglamentarios, el 4798 de 2011, asigna la responsabilidad de promover, prevenir y formar en derechos sexuales y reproductivos a la población a través del Ministerio de Educación Nacional, a las Entidades Territoriales e instituciones educativas. Esta iniciativa se podría catalogar como de promoción o prevención universal, de acuerdo con lo planteado por la Organización Mundial de la Salud –OMS-. Sin embargo, es necesario cuestionar esta división y ver la prevención como algo integral donde lo promocional no debe estar aislado de las otras medidas específicas a poblaciones más vulnerables.

El Conpes 3784 de 2013 se centra en acciones de prevención primaria y secundaria en zonas de alto riesgo de victimización. Este instrumento ordena: 1) diseñar protocolos de atención, rutas, criterios de priorización, capacitar a servidores públicos, formar a líderes, estrategias pedagógicas de salud sexual y una estrategia de acompañamiento psicosocial; 2) realizar intervenciones de prevención frente a los riesgos de vulneración particular a través de acciones frente a violencia basada en género y acciones frente a afectaciones específicas; y 3) fortalecimiento institucional por medio de estudios sobre prácticas de discriminación, intervenciones diferenciales en atención y restablecimiento de derechos para niñas y adolescentes víctimas y piezas comunicativas. Este instrumento resalta la necesidad de estrategias interinstitucionales que incluyan, no sólo a operadores judiciales, sino a toda la institucionalidad gubernamental con impacto en salud y educación.

30 Conpes Social 140 de 2011.

Por otro lado, la Ley 1719 de 2014³¹ se centra en la garantía de acceso a la justicia para casos de violencia sexual explicitando que en estos casos no se debe requerir prueba física; se debe aplicar la presunción de vulnerabilidad; la investigación se debe dar en un plazo razonable donde se garantice la protección y privacidad de la víctima; y no se deberá calificar a priori como crímenes pasionales o venganzas caso de violencia sexual contra personas LGBTI. Esta Ley se considera como uno de los avances más importantes para la protección de víctimas de violencia sexual debido a que consagra estándares estrictos sobre los derechos de las víctimas y deberes de debida diligencia ineludibles por parte de fiscales y jueces.

La Ley 1719 responde a directrices internacionales, en especial a la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³², que manifestó su preocupación por el hecho de que los civiles, y particularmente las mujeres, niñas y niños constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez sufren más los ataques de los combatientes y grupos armados.

Asimismo, mediante esa Resolución, el Consejo de Seguridad reafirmó el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayó la importancia de que participen en pie de

31 1. Adiciona al Código Penal una definición de violencia para los tipos penales de violencia sexual, entendida como la que se produce por el ejercicio del uso de la fuerza; la amenaza del uso de la fuerza; la coacción física o psicológica, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención ilegal, la opresión psicológica o el abuso de poder, la utilización de entornos de coacción y circunstancias similares que impidan a la víctima dar su libre consentimiento.

2. Establece una serie de derechos para las víctimas de violencia sexual del conflicto armado, entre los que se encuentran el derecho a ser atendidas por personal idóneo, con la debida formación, y a no ser discriminadas. También a que se preserve, en todo momento, su intimidad y privacidad, manteniendo la confidencialidad de la información sobre su nombre, residencia, teléfono, lugar de trabajo o estudio, entre otros, incluyendo la de su familia y personas allegadas. 3. Establece el deber de los fiscales, jueces o magistrados de actuar con debida diligencia y utilizar plenamente sus facultades oficiosas en la investigación para evitar que haya impunidad frente a estos crímenes.

4. Establece que se presumirá la vulnerabilidad de las víctimas de violencia sexual, con ocasión del conflicto armado y no podrá exigirse como requisito el estudio de riesgo previo. También ordena al Sistema de Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer contar con un componente unificado de información que permita conocer la dimensión de la violencia sexual, monitorear los factores de riesgo de la misma y aportar elementos de análisis para evaluar las medidas adoptadas en materia de prevención, atención y protección.

5. Ordena a los funcionarios que adelantan la investigación o juzgamiento de hechos de violencia sexual dentro del conflicto armado que ocurren de manera sistemática o generalizada de acuerdo con las disposiciones del Estatuto de Roma, que deben declarar que dicha conducta tiene el carácter de delito de lesa humanidad, y por lo tanto es imprescriptible” Ver en: CNMH (2015) Crímenes de no prescriben. La violencia sexual del Bloque Vencedores de Arauca. Imprenta Nacional: Bogotá, p. 196 y 197.

32 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1325 (2000). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>

igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad. Así mismo, recalcó la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos. Adicionalmente, estableció que el mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad puede verse reforzada por la comprensión de los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, unos mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y la plena participación en el proceso de paz.

En este mismo sentido, la Asamblea General (Beijing+5): “Mujer 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI, identificó como logro el entendimiento de que los conflictos armados tienen repercusiones destructivas distintas para hombres y mujeres, y planteó la necesidad de que esas diferencias deben ser tenidas en cuenta al aplicar las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario³³.

La Asamblea identificó como problemáticas persistentes el hecho de que los conflictos armados, las guerras de agresión, la ocupación extranjera, la dominación colonial y el terrorismo (entre otros) constituyen graves obstáculos para progresar en la defensa de los derechos de la mujer: “los ataques deliberados contra civiles (especialmente mujeres y niñas), el desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores (...) ha tenido consecuencias particularmente perjudiciales para la igualdad entre los géneros y los derechos humanos de la mujer. Los conflictos armados crean o aumentan un alto nivel de familias encabezadas por mujeres que, en muchos casos, viven en la pobreza. La representación insuficiente –en todos los niveles– de las mujeres en cargos con funciones de dirección, así como la falta de consciencia de cuestiones de género en esas esferas, crea obstáculos importantes. No se han proporcionado recursos suficientes, y tampoco se han distribuido debidamente los recursos (...) Sigue siendo un problema la formación insuficiente y la falta de conocimientos del personal que se ocupa de las necesidades de las mujeres en situaciones de conflicto armado, además de escasos programas concretos que tengan por objeto la capacitación técnica y la recuperación de las mujeres que han sufrido traumas a causa del conflicto armado”³⁴.

33 23ª Sesión Especial de la Asamblea General (Beijing+5): “Mujer 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI. Pág. 558. Disponible en http://www.acnur.org/nuevaspaginas/publicaciones/congreso_mujeres/ELEMENTOS/PROD.%20CREA/Compilacion%20selec%20T%20II.pdf?view=1

34 23ª Sesión Especial de la Asamblea General (Beijing+5): “Mujer 2000: Igualdad en-

Por otro lado, el Plan de Acción de Namibia se refirió específicamente a la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz. De esta forma, estableció una serie de lineamientos para la materialización del enfoque de género en operaciones relacionadas con procesos de paz. En primer lugar, hizo referencia a las negociaciones en apoyo de una cesación del fuego y de acuerdos de paz, afirmando la necesidad de velar “porque los hombres y las mujeres tengan acceso en condiciones de igualdad a la zona de conflicto en todos los niveles y etapas del proceso de paz, y por su participación en ellos en las mismas condiciones”³⁵.

Realizando un análisis de este panorama normativo, es pertinente evidenciar que a pesar de que Colombia ha avanzado en la sanción de Leyes en contra de violencias contra las mujeres, pocas tienen iniciativas o propuestas concretas en materia de prevención y promoción como se puede observar en la siguiente tabla, en donde de 37 normas evaluadas, sólo 12 incluyen disposiciones de prevención primaria y promoción de derechos que están directamente relacionadas con la violencia sexual.

No.	NORMA	DESCRIPCIÓN	INICIATIVAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA Y PROMOCIÓN
1	Ley 360 de 1997	La cual modifica el bien jurídico del “pudor”, protegido por el Código Penal de 1980, por el de la “dignidad de la persona”; aumenta las penas previstas para los delitos sexuales a entre 8 y 20 años; incorpora los derechos de las víctimas y ordena la creación de unidades especiales de Fiscalía en todo el territorio nacional, para la investigación de estos delitos; entre otros.	No

tre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI. Pág. 559-560. Disponible en http://www.acnur.org/nuevaspaginas/publicaciones/congreso_mujeres/ELEMENTOS/PROD.%20CREA/Compilacion%20selec%20T%20II.pdf?view=1

35 Asamblea General Consejo de Seguridad. Quincuagésimo quinto período de sesiones Temas 87, 109 y 155 del programa provisional. Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos Adelanto de la mujer Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Disponible en http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/34525/A_55_138%3BS_2000_693-ES.pdf?sequence=24

No.	NORMA	DESCRIPCIÓN	INICIATIVAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA Y PROMOCIÓN
2	Ley 575 de 2000	Que reforma disposiciones de la Ley 294 de 1996. La más relevante de ellas consistió en el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a las Comisarias de Familia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Política, y el establecimiento de una segunda instancia en los Jueces de Familia para los procesos de conocimiento sobre violencia intrafamiliar que se adelanten ante tales autoridades administrativas.	No
3	Ley 599 de 2000	Modifica las leyes 294 de 1996 y 575 de 2000.	No
4	Resolución 412 de 2000 del Ministerio de Salud	Contiene una guía específica de atención a mujeres, niños y niñas víctimas de violencia sexual.	No
5	Decreto 652 de 2001	Reglamenta el procedimiento para la acción de violencia intrafamiliar.	No
6	Ley 823 de 2003	Establece el marco institucional para orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado.	Si
7	Ley 890 de 2004	Aumenta todas las penas consagradas en el Código Penal.	No

No.	NORMA	DESCRIPCIÓN	INICIATIVAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA Y PROMOCIÓN
8	Ley 882 de 2004	Modifica la Ley 599 de 2000 sobre penalización por delito de violencia intrafamiliar e incrementó las penas cuando la víctima es mujer, niño, niña, adulto mayor o persona con alguna discapacidad.	No
9	Ley 985 de 2005	Adopta medidas contra la trata de personas, y establece la ruta de atención y protección de las víctimas de este delito.	No
10	Conpes Social 91 de 2005	Contiene las metas y estrategias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015. Incorpora como metas específicas relacionadas con las mujeres: erradicar la desigualdad a nivel educativo entre hombres y mujeres, vigilar la violencia de género, incorporar la perspectiva en el mercado laboral y la participación de la mujer con el objetivo de promover la autonomía de la misma.	Si
11	Ley 1142 de 2007	Aumenta la pena para el delito de violencia intrafamiliar de 4 a 8 años, le quitó la calidad de querellable, la hizo no desistible, eliminó los beneficios para los victimarios, por cuanto no se permite la detención domiciliaria, ni la excarcelación, pero lo mantuvo como conciliable.	No
12	Ley 1146 de 2007	Crea el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual.	Si

No.	NORMA	DESCRIPCIÓN	INICIATIVAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA Y PROMOCIÓN
13	Ley 1257 de 2008	Se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.	Si
14	Ley 1361 de 2009	Creó la protección integral a la familia.	No
15	Ley 1329 de 2009	Se crean los delitos de proxenetismo con menor de edad; demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad; y utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años.	No
16	Decreto 164 de 2010	Creó la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	Si
17	Resolución 6022 de 2010 del ICBF	Lineamiento Técnico para “El Programa Especializado de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de violencia sexual, con sus Derechos Amenazados, Inobservados o Vulnerados”.	No
18	Conpes Social 140/2011	Modifica el Conpes 91.	Si
19	Decreto 4796 de 2011	Decreto reglamentario de la Ley 1257 de 2008, define las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las mujeres víctimas de violencia	Si

No.	NORMA	DESCRIPCIÓN	INICIATIVAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA Y PROMOCIÓN
20	Decreto 4463 de 2011	Decreto reglamentario de la Ley 1257 de 2008, define las acciones necesarias para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, implementa mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y desarrolla campañas de erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.	Si
21	Decreto 4798 de 2011	Decreto reglamentario de la Ley 1257 de 2008, el cual establece las acciones para la prevención, protección y atención en el marco del sistema educativo.	Si
22	Decreto 4799 de 2011	Decreto reglamentario de las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, en relación con las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles, Municipales y Promiscuos Municipales; y los Jueces de Control de Garantías.	No
23	Ley 1542 de 2012	Busca garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer y eliminar el carácter de querellables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria.	No

No.	NORMA	DESCRIPCIÓN	INICIATIVAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA Y PROMOCIÓN
24	Decreto 2733 de 2012	Decreto reglamentario de la Ley 1257 de 2008, establece los requisitos necesarios para hacer efectiva la deducción de que trata el artículo 23 de esa Ley.	No
25	Resolución 459 de 2012, Ministerio de Salud y Protección Social	Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual.	No
26	Ley 1639 de 2013	Busca fortalecer las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido, y crea un nuevo tipo penal.	No
27	Decreto 1940 de 2013	Adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una comisión Intersectorial para su implementación.	No
28	Conpes Social 161 de 2013	Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.	Si
29	Conpes 3784 de 2013	Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.	Si
30	Ley 1719 de 2014	Modifica algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, y adopta medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la que es cometida con ocasión del conflicto armado.	No

No.	NORMA	DESCRIPCIÓN	INICIATIVAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA Y PROMOCIÓN
31	Decreto 1033 de 2014	Reglamenta la Ley 1639 de 2013, reglamenta el funcionamiento del régimen de regulación de venta de los ácidos, álcalis o sustancias similares o corrosivas que generen daño o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano; la ruta de atención integral para las víctimas de ataques con estas sustancias; y refuerza la garantía de la atención integral en salud para las víctimas de ataques con ese tipo de productos.	No
32	Decreto 1069 de 2014	Se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005, establece las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades responsables en la adopción de las medidas de protección y asistencia a las personas víctimas del delito de la trata de personas.	No
33	Decreto 1480 de 2014	Declara el 25 mayo como el Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno.	No
34	Circular 031 de 2014, Ministerio de Salud y Protección Social	Lineamientos para garantizar la vacunación contra la Hepatitis B a las víctimas de violencia sexual.	No
35	Ley 1761 de 2015	Crea el tipo penal de feminicidio.	No

No.	NORMA	DESCRIPCIÓN	INICIATIVAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA Y PROMOCIÓN
36	Circular Externa 040 de 2015, Ministerio de Salud y Protección Social	Lineamientos en salud para la gestión de alojamientos temporales, incluye directrices sobre la prevención de violencia sexual.	Si
37	Ley 1773 de 2016	Se aumentan las penas por ataques con agentes químicos.	No

Fuente: Elaboración propia

SEGUNDA PARTE

DIAGNÓSTICO

El Auto 092 de 2008 sustentó sus conclusiones y requerimientos con base en el diagnóstico predominante según el cual la violencia sexual ligada al conflicto armado que afecta de manera diferencial a mujeres y niñas víctimas del mismo. Para describir esta especial vulnerabilidad la Corte resumió todos los informes de organizaciones de mujeres en casos tipo³⁶.

En primer lugar, actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -tales como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley. En segundo lugar, actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente por los miembros de todos los grupos armados que toman parte en el conflicto, que en sí mismos forman parte: 1) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, 2) de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, 3) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, 4) de avance en el control territorial y de recursos, 5) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, 6) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, y finalmente, 7) de simple ferocidad.

De igual forma, el Auto evidencia que la violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades. Identifica la violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la Ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: la violación, la planificación reproductiva forzada, la esclavización y explotación sexuales, la prostitución forzada, el abuso sexual, la esclavitud sexual por parte de los jefes o comandantes, el embarazo forzado, el aborto forzado y el contagio de infecciones de transmisión sexual.

36 Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. MP: Manuel Cepeda Espinosa.

El Auto reconoce el caso del sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual. También los actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional.

Finalmente, los actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados. Este diagnóstico, promotor de factores protectores por parte de la Corte Constitucional impulsa el cumplimiento del deber de debida diligencia en casos de violencia sexual y se centra en casos directamente relacionados con el conflicto armado. El mismo diagnóstico fue tomado por el Auto 009 de 2015 y como medida adicional de protección instauró la presunción de relación cercana y suficiente con el conflicto armado a casos que ocurren en una región o localidad en la que hacen presencia actores armados, cualquiera que sea su denominación o modus operandi. Sin embargo, esta fórmula no ha permitido la necesaria discusión sobre la división artificial entre guerra y paz, así como la continuidad entre violencia contra la mujer y la violencia sexual en cualquier escenario.

La falta de datos e información del fenómeno de violencia sexual de manera integral, así como la insistencia en diferenciar la violencia sexual relacionada con el conflicto de otros casos, hacen necesario analizar la situación actual frente a la violencia sexual en Colombia, con las pocas cifras que se tienen. Lo anterior busca contribuir al deber de debida diligencia que según la CIDH implica “vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil (...) Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formu-

lar e introducir los cambios necesarios”³⁷. En este contexto se presentan las cifras existentes más relevantes que permitan caracterizar a grandes rasgos la violencia sexual en Colombia.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLYCF-³⁸, el 84,4% de los exámenes realizados por presunto delito sexual corresponden a mujeres víctimas, confirmando la desproporcionalidad que la Corte Constitucional ha identificado con respecto a las mujeres como principales víctimas de este delito³⁹. Esta desproporcionalidad se ha visto en aumento por medio del registro de al menos 60 valoraciones diarias por parte de Medicina Legal durante el 2015 en presuntos casos de violencia sexual. Dentro de estas valoraciones se encontró que el promedio etario de las víctimas es 12,45 años de edad, y que en promedio los hombres víctimas son menores que las mujeres. “Según la actividad que ejercía la víctima durante el hecho, el 30,18% (6.288 casos), se encontraba realizando actividades vitales o relacionadas con el cuidado personal”. Lo anterior denota una especial vulnerabilidad de niños y niñas en horas no escolares. La frecuencia de estos hechos, sin embargo, se refiere únicamente a aquellos que llegaron hasta Medicina Legal, lo cual restringe la muestra teniendo en cuenta que en muchos municipios esta entidad no ejerce competencia y las personas son atendidas por médicos rurales o, incluso, nunca son atendidas por un profesional de la salud.

En esta muestra, el 88% de los casos de violencia sexual ocurrieron en la esfera familiar, siendo el padre el principal agresor. El análisis cualitativo de Medicina Legal sobre los exámenes realizados entre el 2009 y el 2015 por presunto delito sexual es valioso debido a que incluye el enfoque interseccional caracterizando a las víctimas de violencia sexual y a los agresores con referencia a su edad, raza, etnia, lugar geográfico, día de la semana y hora en la que ocurrieron los hechos. Dicho análisis muestra una clara tendencia de actos de violencia sexual en el interior de los hogares, por parte de familiares y conocidos hombres contra niñas en días de semana y horas de la tarde. Este diagnóstico, entonces, indica la necesidad de medidas que ataquen las causas de la violencia sexual en el ámbito privado que en muchos casos no está relacionado con el conflic-

37 CIDH (2007) Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en Las Américas. Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 20 enero 2007.

38 Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (2015) Exámenes médico legales por presunto delito sexual. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Colombia.

39 Auto 009 de 2015. Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

to armado. Lo anterior sin perder de vista que las cifras que se tienen sobre el fenómeno social son parciales, ya que el mito de la “verdadera violencia sexual” identifica a la víctima como indefensa y menor de 18 años, lo cual invisibiliza casos de mujeres adultas en condiciones distintas que nunca llegan al conocimiento de las instituciones competentes.

Medicina Legal también encontró dificultades para registrar datos en todos los casos. Por ejemplo de 210.933 casos entre 2009 y 2015, únicamente en 19.081 personas valoradas se pudo identificar el tipo de agresor, sólo en 21.044 se logró identificar la circunstancia del hecho y en 19.450 casos se pudieron determinar las condiciones espacio-temporales. De esta manera, dicha institución determinó que el 77,81%, es decir 15.135 casos de violencia sexual, se presentaron dentro de la vivienda y 10,24% equivalente a 1991 casos, se dieron en vías públicas, calles y carreteras, lo cual confirma la tendencia a identificar la violencia sexual como un fenómeno de la esfera privada.

Es así como Medicina Legal entre el 2006 y 2015 realizó 47,36% del total de los exámenes por presunto delito sexual en niñas y niños menores de 11 años; 35,76% en adolescentes; 9,32% en jóvenes; 3,86% en adultos y 0,27% en adultos mayores⁴⁰. A pesar de esta continua confirmación de la especial vulnerabilidad de niñas y niños, se debe tener presente el sub-registro de casos en personas adultas asociado a la falta de denuncia, la no identificación del delito y la pérdida de pruebas.

Lo anterior se guía en los mitos enraizados en la sociedad, según el cual dependiendo del grupo etario se asume el consentimiento. En este sentido, cuando la víctima es menor de 18 años, la posición de poder y control por parte del agresor o agresora resulta fácil de aceptar y se entiende que el consentimiento por parte de una persona menor de 14 años no es relevante en casos de violencia sexual. Por el contrario, a las víctimas jóvenes y adultas sí se les confiere la capacidad de consentir las relaciones sexuales y por lo general se asumen el consentimiento como constante a partir de su comportamiento, como por ejemplo a partir de su forma de vestir, por lo cual si la mujer no quiere tener relaciones sexuales debe decirlo explícitamente.

El análisis de los casos en la fase pre-judicial con la toma de pruebas en Medicina Legal, permite identificar los casos que

40 Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (2015) Exámenes médico legales por presunto delito sexual. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Colombia.

efectivamente llegan a tener algún tipo de registro ante el ente investigador. En este contexto, se hace evidente un aumento considerable en el número de noticias criminales recibidas por la Fiscalía General de la Nación, registrando 13.610 noticias criminales relacionadas con delitos de violencia de género en 2006 y 1.081.724 en 2016.

La Fiscalía discrimina las noticias criminales por el tipo de delito y demuestra que la mayoría de registros son por violencia intrafamiliar, con un total de 794.212 noticias criminales entre el 2005 y el 2016, frente a 107.125 casos de acto sexual con niñas y niños menores de 14 años; 69.197 noticias criminales por acceso carnal abusivo con niñas y niños menores de 14 años; y 49.416 noticias por acceso carnal violento. Adicionalmente reporta que la mayor fuente de noticias criminales sigue siendo la denuncia, a pesar de ser delitos de oficio, precisamente por la invisibilidad en la esfera privada, mencionada anteriormente. De esta manera se ha logrado registrar la tendencia de denuncia a través de los años, más no la realidad del fenómeno. El 2014 fue el año en que se recibieron más denuncias de acceso carnal abusivo con niñas y niños y más denuncias sobre acceso carnal violento en el decenio de 2006 a 2016. El 2015 fue el año con más noticias criminales relacionadas con violencia de género, con 150.124 noticias registradas. Este pico se vio reducido en el 2016 a 40% de estas noticias con 61.618 casos.

De los pocos casos que superan la fase de identificación, denuncia e investigación es poco probable su conclusión en una Sentencia. Con relación a esto, en 2016, del total de 939.808 noticias criminales, únicamente el 3,48% se encuentran en ejecución de pena, mientras que 908.178 se encuentran aún en etapa de indagación, siendo necesario identificar porqué se archivan las denuncias y en el mismo sentido hay tan pocas sentencias.

Lo anterior debido a que la principal causa de terminación en procesos por acceso carnal violento es el archivo por atipicidad o inexistencia donde 10.896 fueron archivados del total de 31.630. La misma tendencia se evidencia en los casos de acoso sexual y en general, es la principal causa de archivo en todos los delitos de violencia de género. Una vez más, estos datos indican un claro impacto de los mitos sobre la violencia contra las mujeres y estereotipos de género que impiden la identificación de casos de violencia sexual que no cumplen con estas falsas expectativas de comportamientos y características de la víctima y victimario.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– corrobora la tendencia de mayor número de personas sindicadas y condenadas por acto sexual abusivo con niñas y niños menores de 14 años, en comparación con los casos de acceso carnal violento en personas adultas. El total de personas condenadas por delitos sexuales es de 20.211 y la mayoría se encuentra recluida por actos sexuales con menor de catorce años y por acceso carnal abusivo con menor de catorce años. Estas cifras pueden indicar una falta de denuncia en casos donde la víctima es adulta, así como una dificultad de reconocer casos donde los estereotipos culturales culpabilizan a la mujer de su propia victimización.

Sin embargo, la magnitud del real fenómeno de violencia sexual contra mujeres jóvenes y adultas es difícil de esbozar, debido a que no se tienen datos sobre los casos que nunca llegan a Medicina Legal ni al sistema judicial. La Encuesta de Demografía y Salud (ENDS) realizada en 2010⁴¹ muestra que 6% de las mujeres encuestadas entre los 15 y 49 años fueron forzadas a tener relaciones sexuales por parte de personas distintas a sus esposos o compañeros; y en 2015⁴², el 7,6% reportó ser victimizada por su pareja. Más allá de esta encuesta, es difícil tener datos relevantes en este sentido, teniendo en cuenta la cifra negra generada por el embudo de la criminalización, según el cual a medida que avanzan las etapas procesales disminuye el espectro de casos que llegan a tener una respuesta estatal adecuada.

Estas dificultades de investigación se ven reflejadas, tanto en casos de justicia ordinaria como aquellos cobijados por justicia transicional. El análisis que la Fiscalía General de la Nación ha desarrollado con ocasión los casos del anexo reservado del Auto 009 de 2015, ejemplifica las dificultades que enfrentan la mayoría de los casos debido a la falta de información y caracterización de relatos. De la muestra 442 casos, 61% se encuentran con algún tipo de registro en la Fiscalía, es decir 270 casos

41 “El universo de estudio para la ENDS está constituido por la población civil, no institucionalizada, de 13 a 69 años, de las zonas urbanas y rurales de 1,122 municipios de 32 departamentos de Colombia y Bogotá D.C. Para su selección se utilizó como marco muestral el Censo de Población y Vivienda de 2005. La encuesta efectiva se llevó a cabo en una submuestra probabilística de hogares en la que se identificaron 92.799 personas elegibles para encuesta individual (52.479 mujeres de 13 a 69 años y 40.300 hombres de 13 a 69 años), provenientes de 44,614 hogares urbanos y rurales de los diferentes estratos socioeconómicos, concentrados en 295 municipios agrupados en 258 Unidades Primarias de Muestreo (UPM), de los 32 departamentos del país y Bogotá. El total de segmentos efectivamente trabajados fue de 4,878, de los cuales el 74 por ciento pertenecen a la cabecera y el 26 por ciento son rurales” (Ver en: Resumen Ejecutivo. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. P. 80. URL: <http://profamilia.org.co/docs/Libro%20RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf>)

42 Resumen Ejecutivo. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. P. 80. URL: <http://profamilia.org.co/docs/Libro%20RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf>

de los cuales 94 se encuentran activos y 13 inactivos y se desconoce información del estado de 163 casos, que corresponden al 39% de casos no judicializados.

En su esfuerzo por realizar una caracterización de estos casos de violencia sexual en mujeres y niñas víctimas del conflicto armado, la Fiscalía General de la Nación se enfrenta a grandes retos ya que únicamente 264 casos cuentan con un testimonio o referencia ampliada de las circunstancias de comisión de los hechos y sólo 28% cuentan con información sobre la autoría del hecho. Lo anterior dificulta probar la relación entre el conflicto armado y la violencia de género, especialmente en casos donde las circunstancias de modo y lugar no son claras.

El análisis de los casos del anexo, demuestra que los mayores perpetradores de violencia sexual son los grupos paramilitares, reportando 135 hechos que representan el 30% de los casos, frente a 60 casos (13,5%) cometido por las FARC-EP. Sin embargo, la experiencia comparativa indica que en época de postconflicto es posible que los hechos registrados de violencia sexual aumenten, así como el número de denuncias contra otros grupos armados, debido a que la desmovilización y el acuerdo de paz podrán dar más garantías para la efectiva denuncia por parte de las víctimas. Al respecto, SISMA Mujer explica que “no se incrementa la violencia doméstica porque los hombres sean más violentos después de un acuerdo sino que las mujeres empiezan a denunciar más y ven a la Policía como un lugar seguro”⁴³. Sin embargo, los casos reportados como relacionados directamente con el conflicto representan la minoría, y continúan prevaleciendo los casos de violencia sexual en el ámbito privado.

Otro ejemplo de estas falencias frente a casos de violencia sexual se encontró a partir de una visita al Valle del Guamez en Putumayo⁴⁴, segundo departamento con mayores casos del anexo reservado del Auto 009, en el cual el Ministerio de Justicia y del Derecho encontró que el problema de invisibilidad se da en mayor medida con respecto a casos no relacionados di-

⁴³ Martínez, Santiago (2016) “Colombia lo está haciendo mejor que Irlanda del Norte”: Mónica McWilliams. 16 de noviembre de 2016, [elespectador.com](http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-esta-haciendo-mejor-irlanda-del-norte-monica-m-articulo-666660). URL: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-esta-haciendo-mejor-irlanda-del-norte-monica-m-articulo-666660>

⁴⁴ En el proceso de recolección de insumos para la construcción de estos lineamientos se han llevado a cabo dos ejercicios en el Valle de Guamez. En primer lugar, un ejercicio piloto a través de un taller los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2016 para acompañar a las entidades del Municipio en el desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional que permita implementar medidas de prevención de la violencia sexual. En segundo lugar, la socialización y recolección de comentarios del documento borrador de los lineamientos el 6 de abril de 2017 ante autoridades locales y organizaciones de mujeres del Putumayo.

rectamente con el conflicto, los cuales ocurren frecuentemente en la esfera privada y familiar.

Las organizaciones de mujeres y los funcionarios judiciales que hicieron presencia en el taller organizado por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de la Mapp/OEA y la Universidad de los Andes, manifestaron dificultades a la hora de identificar delitos de violencia de género donde el agresor no estuviera relacionado con el conflicto armado. De igual manera, expresaron la gran problemática de desistimiento en casos de violencia sexual en el ámbito privado, que en últimas trae como consecuencia la obstaculización del proceso penal así como la falta de condenas, que disminuye la credibilidad en el sistema y aumenta la falta de denuncias e invisibilización de la problemática.

Para la Fiscalía General de la Nación este ciclo de obstaculización es producto del rechazo de otros medios de prueba. En otras palabras, el principio de libertad probatoria indica que el Fiscal a cargo puede tomar la decisión de usar diversos medios para efectivamente probar la ocurrencia de un hecho como la inspección al lugar, peritos, testimonios de profesionales que incluyan la entrevista forense realizada a la víctima sin tener que comparecer ella misma, entre otros. Sin embargo, existe una práctica en la que la declaración de la víctima en el juicio oral es la prueba contundente y los Jueces, por lo general, no condenan por violencia sexual sin obtener de primera mano la versión de la víctima, lo cual lleva a que los Fiscales decidan no imputar.

En el caso del Valle del Guamuez, las mujeres justificaron el desistimiento y falta de comparecencia de procesos judiciales, por el gran temor ante la falta de garantías de no repetición por la presencia de bandas criminales, que con la desmovilización de las FARC-EP, han retomado control sobre el territorio, obstruyendo aún más el acceso a la justicia, lo cual indicaría el aumento de casos violencia sexual en el post conflicto debido a la recuperación del control social por otros grupos.

Sumado a lo anterior, las organizaciones de mujeres reportan la falta de efectividad de los Programas de Protección debido en algunos casos al conflicto cuando el victimario es miembro de la Fuerza Pública, y en otros, porque los programas especiales están dirigidos únicamente a defensores y defensoras de

derechos humanos, dejando por fuera al resto de casos con necesidades especiales de protección⁴⁵.

Las intervenciones de organizaciones de mujeres refuerzan la necesidad de medidas de prevención primaria que conlleven a una mayor comprensión de la violencia sexual en territorio, sin reducir el fenómeno al escalamiento de la masculinidad y vulnerabilidad de mujeres en el conflicto armado. La especificidad de las formas de violencia sexual por parte de los diferentes actores armados y la relación de sus actuaciones con la “normalidad” de la violencia sexual en el ámbito privado, solicitan una mayor comprensión de la problemática a nivel territorial y medidas de prevención primaria localizadas.

A través del modelo ecológico que invita a identificar riesgos y factores protectores en la esfera individual, interpersonal, comunitaria y societaria, los funcionarios y organizaciones de mujeres identifican la urgente necesidad de una verdadera socialización de las rutas de atención en territorio, mejor articulación interinstitucional en dicha ruta, un trabajo por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, el Ministerio de Educación y las familias con el objetivo de eliminar estereotipos y patrones culturales que propician la violencia sexual desproporcionada contra las mujeres los territorios, y la adecuación de infraestructura que disminuya el aislamiento de ciertas regiones.

Sin embargo, debido a la falta de información a la hora de analizar el fenómeno, no se ha priorizado la comprensión de la violencia sexual en el ámbito privado que se da por parte de conocidos, la cual es invisibilizada y difícil de identificar. Siendo este tipo de caso la regla general, resulta necesario redireccionar las iniciativas de política criminal hacia la adecuada identificación de estos casos, lo cual es posible únicamente con la ayuda de las víctimas y sus comunidades.

Los anteriores planteamientos sumados al diagnóstico del Auto 092 de 2008 que asume que la principal manera de abordar a los perpetradores es mediante la sanción penal privativa de la libertad y como consecuencia, las respuestas institucionales se han enfocado en medidas de populismo punitivo, frente a las cuales las mesas de seguimiento de los Autos 092 y 009 de 2015 de la Corte no han encontrado grandes cambios en

45 Estas son apreciaciones que fueron recolectadas durante la “Conferencia sobre prevención de la violencia sexual en el conflicto armado Colombiano” realizada en el mes de septiembre de 2016 con academia y organizaciones de mujeres.

términos de prevención.

Resulta entonces necesario generar unos lineamientos que tomen en serio las cifras analizadas en este aparte y que cuestionan la diferenciación entre tiempo de guerra y paz, para dar cuenta de la relación dinámica entre la violencia sexual y la normalidad. El diagnóstico prevalente que se ha guiado por la teoría de la militarización y del continuum sin matices, ha llevado a medidas inadecuadas en concepto de las organizaciones de mujeres así como con respecto a los estándares internacionales.

Esta tendencia a promover medidas punitivas continúa hoy con la agenda de promover la consagración de la violencia sexual como delito de lesa humanidad debido a la evidente problemática alrededor de la prescripción de estos delitos, toda vez que genera grandes obstáculos de acceso a la justicia en casos de violencia sexual debido a la dificultad de denuncia, recaudo de pruebas, así como el mismo reconocimiento a nivel individual de qué es violencia sexual y qué no.

Sin embargo, determinar el carácter de crimen de lesa humanidad en aras de preservar su imprescriptibilidad desvirtúa esta categoría como una forma de reconocer la generalidad y sistematicidad de delitos en el caso a caso. Para determinar esto se debe tener en cuenta el contexto y, como se ha reiterado, los matices del continuum deben ser tenidos en cuenta al determinar la naturaleza del delito. En este sentido, resulta igual de importante impulsar campañas de prevención primaria que eliminen las causas del problema, así como las dificultades para denunciar y para identificar qué es violencia sexual, lo cual está estrechamente ligado a las ideas sobre la sexualidad y el género en una sociedad.

En conclusión, el énfasis prestado a la relación de la violencia sexual con el conflicto armado, tanto por parte de organizaciones de la sociedad civil como por el Estado, no da cuenta de las íntimas conexiones con la violencia sexual cotidiana, lo cual se refleja en el constante registro de tolerancia institucional frente a este tipo de violencia.

Respuesta institucional

Política pública de prevención de violencia sexual

A la luz de la evidente falta de comprensión del fenómeno a nivel privado, así como la necesidad de comprender los matices de la violencia sexual más allá del diagnóstico predominante, se analizarán las iniciativas estatales no normativas que han buscado dar solución al problema.

La Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho atendiendo las recomendaciones formuladas por la Comisión Asesora de Política Criminal en 2012 en materia de prevención de los delitos, formuló y ejecutó el proyecto de inversión “Estudios, análisis y prevención de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual contra la mujer y menores de 18 años en cinco regiones de Colombia”, cuyos principales hallazgos permitieron la consolidación del documento “Prevención de los delitos sexuales de acceso carnal y acto sexual cometidos contra niños, niñas, adolescentes y mujeres en Colombia. Recomendaciones de política pública”.

Este documento de recomendaciones hace énfasis en que la prevención de los delitos sexuales debe ser una acción constante e intersectorial, desarrollada por las autoridades públicas, el sector privado y la ciudadanía en general, en la que se debe adoptar un enfoque diferencial etario, étnico, de discapacidad y geográfico (urbano o rural) y que debe interrelacionarse con las políticas de salud pública y de seguridad ciudadana. De igual manera, propone la adopción de acciones de prevención desde un enfoque de no repetición, a través del trabajo conjunto con agresores que hayan sido condenados por este tipo de delitos y con los exmiembros de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Por su parte, en relación a acciones de prevención secundaria, la Dirección de Justicia Transicional también del Ministerio de Justicia y del Derecho, apoya desde 2013 la implementación de acciones interdisciplinarias, intersectoriales e interinstitucionales de atención integral y de documentación colectiva de casos de violencia sexual, a través de la Estrategia de acceso a la justicia para mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado⁴⁶.

46 Las instituciones involucradas en la Estrategia son: el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-.

La estrategia busca contribuir a la visibilización de la problemática de violencia sexual en el conflicto armado y generar condiciones y garantías, a través de una intervención puntual e integral, de manera que las mujeres sobrevivientes de estos delitos puedan interponer las denuncias penales –ante la Fiscalía General de la Nación- y las declaraciones –ante el Ministerio Público- en una sola diligencia y de manera más coordinada.

Por su parte, el Ministerio de Defensa produjo la “Política en Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, Salud Sexual y Reproductiva con énfasis en VIH/SIDA”, incluyendo la definición de violencia contra la mujer contenida en la Ley 1257 de 2008, así como conceptos tomados del Derecho Internacional como el de violencia sexual de la OMS y reconociendo la violencia contra la mujeres como estrategia de guerra⁴⁷. Adicionalmente, estableció lineamientos de política con el objetivo de mejorar y promover en el personal de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y sus familias, el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos con énfasis en la prevención de las violencias basadas en género y la prevención de infecciones de transmisión sexual.

Entre los objetivos específicos de estos lineamientos se incluyeron la formación y prevención, ordenando desarrollar estrategias de información, educación y comunicación en materia de Derechos Sexuales y Reproductivos orientadas a generar un cambio cultural institucional y social, así como entrenar a docentes en derechos humanos y derecho internacional humanitario⁴⁸.

Así mismo, en el módulo de Investigación se ordena establecer procedimientos y mecanismos internos para la detección temprana de casos en los que se vulneren derechos sexuales y reproductivos al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, al igual que de las comunidades donde ellos hacen presencia. En este módulo se promueve el fortalecimiento del respeto y la aplicación de las normas en relación con los delitos de violencia basada en género y establece la necesidad de una especial protección a niñas, afrodescendientes, indígenas y desplazadas. De manera paralela a esta estrategia curricular, se ordena realizar una capacitación extracurricular que fortalece

⁴⁷ Ministerio de Defensa Nacional (2010) Política de Derechos Sexuales y reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, Salud Sexual y Reproductiva, con Énfasis en VIH. Agosto de 2010, UNFPA: Colombia.

⁴⁸ Ministerio de Defensa Nacional. Módulo: Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, Salud Sexual y Reproductiva, con Énfasis en VIH. Para el manual único pedagógico de las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional de Colombia. Torrelanca: Colombia.

lezca la primera en materia de prevención de violencia basada en género, cero tolerancia y no impunidad frente a la misma.

El Ministerio de Defensa también ha diseñado protocolos de atención para víctimas de violencia basada en género, violencia sexual, violencia intrafamiliar en casos de urgencia⁴⁹ y una cartilla operativa para su implementación⁵⁰. El Protocolo establece acciones de instrucción de mando como incluir herramientas de aprendizaje sobre lecciones aprendidas y buenas prácticas en la prevención de violencia sexual, deberes frente a una situación de violencia sexual y falsas creencias que deben ser eliminadas. La cartilla de implementación diagrama la ruta de atención que se debe llevar a cabo en caso de tener conocimiento de un posible caso de violencia sexual. Adicionalmente, resalta la necesidad de seguimiento y monitoreo de dichas medidas, a través de un reporte mensual por cada establecimiento de sanidad militar y policial sobre casos de violencia basada en género al interior de las fuerzas.

Frente a este esfuerzo por incluir el enfoque de género en las fuerzas militares y prevenir la comisión de violencia sexual contra mujeres y niñas, las organizaciones de mujeres han evidenciado pocos resultados, donde todavía se identifican como un factor de riesgo y una institución que hay que evitar a la hora de denunciar⁵¹.

Lo anterior se encuentra justificado en parte por la teoría de la militarización, que si bien es parcial, da luces sobre cómo la estructura de las mismas fuerzas militares puede promover la violencia de género. Es el caso de la Sentencia del 10 de junio de 2015 del Tribunal Superior de Bucaramanga que demuestra la violencia sexual ejercida contra un soldado por parte de diversos superiores, dentro del establecimiento, es un ejemplo⁵². De igual forma, el Juez Primero Penal del Circuito Especializado de Ibagué condenó a 13 suboficiales por tortura agravada, lesiones personales y en algunos casos abuso sexual en contra de los soldados en Centro de Instrucción y Entrenamiento (CIE) del Ejército Nacional. Dicho maltrato fue usado como parte del “entrenamiento” de estos soldados para enfrentar al

49 Ministerio de Defensa Nacional. Protocolo de la Fuerza Pública. Para la prevención y respuesta a la violencia sexual, particularmente en relación con el conflicto armado. Imprenta Nacional: Bogotá.

50 Ministerio de Defensa Nacional. Cartilla Operativa del Protocolo de la Fuerza Pública para la prevención y respuesta a la violencia sexual particularmente en relación con el conflicto armado.

51 Taller con organización de mujeres en el Valle del Guamuez. Noviembre 29 de 2016.

52 Tribunal Superior de Bucaramanga. Magistrado Ponente: Hector Salas Mejía. Rad. 2007-00337-01. Aprobado por Acta No.387

enemigo⁵³. Sin embargo, probar un patrón de violencia sexual como herramienta de entrenamiento a partir de estos casos no es viable, pero sí debe servir como una alerta sobre la necesidad de emprender acciones de prevención que efectivamente elimine la violencia sexual como herramienta de instrucción como castigo predilecto de la fuerza pública.

La Policía Nacional ejecutó la “Estrategia Integral de Protección a la Mujer, Familia y Género”, cuyas acciones buscaban transversalizar el enfoque de género para incentivar la denuncia y mejorar la investigación en los casos de violencia sexual. A través de la administración de información, la coordinación e integración, comunicación, y formación y actualización en estos casos, se priorizó la comprensión del contexto de violencia en el cual se dan estos delitos, así como los factores generadores de violencia y los riesgos sociales que catalizan la violencia sexual. A pesar de la existencia de esta estrategia, no existen análisis de su efectividad e impacto, que como se verá más adelante, es una de las grandes falencias de programas de prevención en general.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLYCF- ha elaborado diversos estudios anuales sobre los delitos sexuales que aportan a la desmitificación de creencias sobre la violencia sexual. En su estudio “Exámenes médico legales por presunto delito sexual” indica que “en los casos de abuso sexual, sólo en un 1,15% de los casos el diagnóstico se basó exclusivamente en lesiones físicas, mientras que en un 65,51% de los casos el fundamento exclusivo del diagnóstico fue el compromiso psicológico secundario al abuso, sin evidencias físicas”⁵⁴. Sin embargo, no se tiene información sobre la efectiva divulgación de dichos estudios y su impacto.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- reportó la creación del Programa de Intervención Penitenciaria para la Adaptación Social –PIPAS- en el año 2016. Dicho programa tiene como objetivo reducir la presencia de factores de riesgo asociados a la reincidencia del comportamiento sexual delictivo en hombres condenados por delitos sexuales a cargo de la Dirección de Atención y Tratamiento-Subdirección de Atención Psicosocial.

53 Semana.com (2009) Condenados 13 militares por torturas en el Ejército. URL: <http://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/condenados-13-militares-torturas-ejercito/106642-3>

54 Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (2015) Exámenes médico legales por presunto delito sexual. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Colombia, p. 358.

Por su parte, el Instituto de Bienestar Familiar –ICBF–elaboró el “Decálogo para prevenir el abuso sexual en niños, niñas y adolescentes”, de manera conjunta con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Sus diez mensajes son:

“Bríndeles información sobre qué es abuso sexual y cómo prevenirlo; Promueva en ellos el respeto y cuidado por su cuerpo y el de los demás; Enséñeles a expresar rechazo frente a caricias en sus partes íntimas; Fortalezca su personalidad y autoestima, reconociéndoles sus logros, cualidad y fortalezas; Construya confianza con ellos. Escúchelos y créales lo que dicen; Conozca las personas con las que comparten su tiempo, sus juegos y los sitios donde se reúnen; Esté atento de las personas con las que se comunica por internet o celular, verifiquen entre los dos la identidad de los amigos virtuales; Enséñeles los límites que deben tener en las relaciones con los demás; Comparta con ellos actividades como: ver TV, escuchar música, bailar. Converse acerca del contenido los temas y las letras de las canciones; Prevéngalos de los peligros de la internet, al compartir información, fotos y videos”⁵⁵.

La Defensoría del Pueblo reporta como avance en términos de prevención de violencia sexual su “sistema visión web que permite el registro de los casos atendidos en las 36 Defensorías Regionales a través de la Dirección de atención y trámite de quejas por violaciones a derechos humanos y la Delegada para los Derechos de las mujeres y asuntos de género diferenciando casos de mujeres víctimas de violencia sexual”⁵⁶. Adicionalmente, resaltó la labor de la Defensoría Delegada para la Prevención del Riesgo de violaciones a Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario – Sistema de Alertas Tempranas de monitoreo, análisis, advertencia y prevención de violaciones individuales y masivas a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) con la inclusión de un enfoque diferencial y un especial análisis de la dinámica del conflicto armado. Esta Defensoría Delegada ha producido diversos informes relevantes para la prevención de violencia sexual.

55 Ver en URL: <https://issuu.com/icbfcolumbia/docs/abusosexual10>

56 Ministerio del Interior (2016) Diagnóstico sobre factores de la violencia estructural de género asociados a la violencia sexual. Convenio de Asociación N° M-1131 de 2015 suscrito entre el Ministerio del Interior y la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Gestión de la Fiscalía General de la Nación

Teniendo en cuenta que la criminalización de los casos de violencia sexual parecen pasar por un embudo en el cual muy pocos casos alcanzan una condena y aún menos un impacto real en la prevención, se debe dar un especial análisis a la respuesta de la Fiscalía General de la Nación.

En primer lugar, reporta que través de mesas de trabajo realiza capacitaciones y sensibilizaciones a servidores sobre la Ley 1719 de 2014 en las 35 seccionales, con el propósito de impulsar la realización de los Comités Técnicos–Jurídicos para la investigación de los crímenes en esta contemplados, así como un instrumento de direccionamiento, análisis, monitoreo, definición de técnicas y estrategias de investigación sobre violencias basadas en el género⁵⁷.

En el 2016, elaboró el “Protocolo para la investigación y judicialización de la violencia sexual”, adoptado mediante la Resolución 01774 de 2016, el cual contiene herramientas para cumplir con los estándares de debida diligencia, fortalecer las capacidades institucionales y superar los obstáculos que impiden la investigación efectiva de la violencia sexual. El Protocolo pretende servir como herramienta general para la investigación de casos de violencia sexual, relacionados o no con el conflicto armado y para todo tipo de víctimas. Su principal aporte a la prevención es haber puesto por escrito los mitos que rigen los casos de violencia sexual sobre mujeres y aportar a su desmitificación en talleres con todas las seccionales a partir del 2017.

Este gran paso, sin embargo todavía presenta grandes retos, especialmente en conseguir una buena articulación entre la Fiscalía y demás operadores judiciales (ICBF, Comisarías de Familia, Defensoría del Pueblo) y evaluar el verdadero impacto del protocolo en términos más allá del simple nivel de número de imputaciones⁵⁸.

Frente al análisis de los hechos de violencia sexual registrados en el marco del conflicto armado incluidos en el anexo reservado del Auto 009 de 2015, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación de la Fiscalía General de la Nación elaboró un documento e implementó el fortalecimiento de fiscalías

57 Ministerio del Interior (2016) Diagnóstico sobre factores de la violencia estructural de género asociados a la violencia sexual. Convenio de Asociación N° M-1131 de 2015 suscrito entre el Ministerio del Interior y la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, p. 131.

58 Tomado de entrevista con la Dirección de Política Públicas de la Fiscalía General de la Nación del 23 de febrero de 2017.

especializadas en todo el territorio con una dupla psico-investigativa conformada por una investigadora y una psicóloga o trabajadora social para que realicen actividades investigativas con enfoque de género, enfoque diferencial y especial atención a circunstancias regionales. Así mismo, se crea un Comité de articulación y se reconfirma el grupo de trabajo de la policía judicial para determinar por qué se cerró la investigación y si hay lugar a la reapertura.

Esfuerzos interinstitucionales

Como se evidenció, la mayoría de instituciones evaluadas parecen tener una clara preocupación frente a la falta de capacitación y comprensión sobre qué es la violencia de género y cómo evitar su repetición. Además de los individuales presentados, existen diversas mesas interinstitucionales que buscan mejorar la respuesta estatal a la violencia sexual.

La instancia más relevante es el Comité de seguimiento a las Leyes 1257 de 2008, 1719 de 2014 y sus Decretos reglamentarios. Esta mesa se reúne cada tres meses y está conformada por instituciones del Estado y con la frecuente participación de organizaciones de mujeres. Este espacio es liderado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Su mayor ventaja es la concurrencia de organizaciones de región, que permite conectar al centro con la periferia y no olvidar la especificidad de la violencia sexual en cada territorio.

Por su parte la Comisión Intersectorial de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres que busca facilitar la implementación del CONPES 161 de 2013. La Fiscalía General de la Nación reporta que este espacio ha sido útil para socializar lo que hace cada entidad en términos de cumplimiento.

El Ministerio de Salud y Protección Social lidera el Mecanismo Nacional de Coordinación Intersectorial e Interinstitucional para el abordaje integral de las violencias de género que reúne cada una de las Mesas y subcomités relacionados con este tipo de violencias. Se encarga de coordinar el trabajo del Comité interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual; del Comité Interinstitucional para

ejecutar la política pública de prevención y erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes; entre otros espacios que abordan de forma intersectorial las violencias de género, con énfasis en violencias sexuales.

Otro espacio es el Subcomité de Sistemas de Información, Sistema Integrado de Información de violencia de Género- SIVIGE, el cual busca que las variables de medición del fenómeno de violencia sexual de todas las entidades sean compatibles. Sin embargo, las falencias en términos de cifras e identificación de violencia sexual persisten.

Estas iniciativas permiten que las diversas instituciones competentes se mantengan al tanto de lo que otras instituciones hacen, así como recibir apoyo por parte de organizaciones de mujeres y fortalecer lazos de confianza. Sin embargo, el emprendimiento de acciones conjuntas es escaso.

Si bien todas las instituciones están comprometidas con fortalecer la prevención y respuesta estatal ante la violencia sexual, cada una se mantiene en el cumplimiento de las funciones que le otorga cada Ley y el cumplimiento de órdenes de la Corte Constitucional.

Todas las iniciativas expuestas, tanto individuales como interinstitucionales, son tenidas en cuenta con el objetivo de no formular recomendaciones y lineamientos repetitivos, sino acciones que efectivamente contribuyan a mejorar la respuesta estatal, especialmente en términos de prevención primaria de la violencia sexual contra mujeres y niñas.

Respuesta institucional en casos con ocasión del conflicto armado: un balance de la aplicación de la Ley 975 de 2005 en clave de género

El 25 de julio de 2015 se cumplieron 10 años de la expedición de la Ley 975 de 2005, mejor conocida como la Ley de Justicia y Paz, demostrando la posibilidad de hacer justicia doméstica por crímenes graves cometidos en el marco del conflicto armado, y a su vez ha mostrado los enormes desafíos de pretender investigar, juzgar y sancionar un universo de más de 4000 postulados. Sin embargo, también ha evidenciado las inmensas dificultades de reparar a casi 300.000 víctimas sobrevivientes en el marco del proceso penal.

De manera particular, las Sentencias de Justicia y Paz han permitido responsabilizar penalmente a algunos comandantes paramilitares como máximos responsables de la comisión de hechos de violencia sexual perpetrados por los miembros de grupos bajo su mando, bajo la figura de la autoría mediata. Algunos de estos casos permitieron el reconocimiento judicial de que la violencia basada en género, incluyendo de manera prevalente la violencia sexual, fue un patrón de actuación de al menos cinco bloques paramilitares.

A pesar de lo anterior, la experiencia de Justicia y Paz ha demostrado que la priorización de casos de violencia sexual no es, por sí sola, suficiente para visibilizar la manera en la violencia basada en género se manifiesta en contextos de violencia y conflicto interno. En este mismo orden de ideas, la imputación y la atribución de responsabilidad penal por estos delitos, tampoco es suficiente ni significa una visibilización real de la manera en que estos patrones de violencia contra las mujeres (y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no-mayoritarias) se cometen y las afectan.

Si bien en los procesos de Justicia y Paz fue priorizada la violencia basada en género en el proceso de investigación, y aunque la mayoría de Sentencias incluían hechos de violencia basada en género, aún falta que se plantee un análisis más profundo de la violencia sexual y reproductiva (no sólo acceso carnal violento, sino prostitución forzada, esclavitud sexual, aborto forzado, entre muchos otros) contra las mujeres (y no sólo mujeres de la sociedad civil, sino mujeres integrantes de estos grupos al margen de la ley). Específicamente, es necesario resaltar el hecho de que, en la mayoría de los casos, si bien estos procesos (como aquellos adelantados contra Fredy Rendón Herrera y contra Salvatore Mancuso) revelan múltiples hechos de este tipo de violencias, no generan un análisis de fondo de estas formas de violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado (sus causas y sus implicaciones).

En consecuencia, se tiene que además de la priorización en la investigación de estos casos y la imputación de estos delitos, en el marco de la Sentencia Judicial es necesario que exista un análisis serio y detallado sobre el contexto y circunstancias de su comisión y demás conductas que representan hechos de violencia basada en género. Esto plantea la necesidad, de que en estos procesos penales existan funcionarios judiciales sensibilizados en el enfoque de género, y que tengan los co-

nocimientos requeridos para plasmar la manera en que estas conductas individuales se enmarcan, no sólo en patrones de macro-criminalidad de un grupo al margen de la ley específico, sino en dinámicas sociales y políticas estructurales de exclusión, prejuicios y discriminación. Además de lo anterior, es clave identificar algunas lecciones que el proceso penal especial de Justicia y Paz deja en relación con hechos de violencia sexual (en particular) y hechos de violencia basada en género (en términos generales).

En primer lugar, es necesario comprender que la justicia penal no puede llevar toda la carga de la transición, ni de la satisfacción de los derechos de las víctimas. La experiencia de Justicia y Paz demuestra que un proceso penal no puede satisfacer ni garantizar la materialización de los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad, la justicia y la reparación. Por ende, es necesario comprender con claridad el sentido y los objetivos de la justicia penal en un contexto de transición política y, en este orden de ideas, tener claras sus limitaciones.

En segundo lugar, es necesario que en el marco de la justicia transicional creado por el Acuerdo de Paz, exista una mejor distribución de tareas entre los mecanismos judiciales y no judiciales de rendición de cuentas. Esto implica aprovechar las fortalezas de cada uno de los instrumentos y mecanismos transicionales, judiciales y extra judiciales, y conocer sus debilidades. Es necesario que exista coherencia entre los distintos mecanismos de la justicia transicional, distribuir estratégicamente las tareas entre ellos y buscar su complementariedad.

En tercer lugar, la justicia penal en un contexto de transición debe contar con una agenda estratégica. En un contexto de violaciones masivas, en el cual cientos de miles de mujeres y personas LGBTI han sido víctimas y existe una gran cantidad de presuntos responsables, es clave aprovechar el sentido simbólico de la justicia penal. No es posible ni deseable investigar ni juzgar a “todos por todo”. “La pretensión inicial de Justicia y Paz de investigar, juzgar y sancionar a más de 5000 personas sin considerar estratégicamente su rango, crímenes cometidos, zonas de influencia, e impacto simbólico de su acción, demostró ser un fracaso. Durante los primeros cuatro años de implementación de la Ley 975 no se produjo ninguna Sentencia y al año 10 de su ejecución, se logró condenar a 115 excombatientes en 30 fallos. Solo 14 de ellos están en firme. El universo objetivo de la persecución penal debe ser acotado y definido de

manera estratégica. La agenda de persecución penal se debe traducir además en la definición de las prioridades de la persecución penal, y en el enfoque y los planes de investigación”.

Es innegable que desde un principio, el diseño e implementación de la Ley de Justicia y Paz no tuvo en cuenta la amplitud y complejidad del fenómeno que debía enfrentar. Esto significó que la implementación no tuvo metas claras y las instituciones tuvieron que hacer ajustes continuos para responder a la demanda de justicia que se presentó. Así, aunque la flexibilidad y los ajustes son importantes, una mejor planeación inicial puede ayudar a reducir la incertidumbre y contingencia asociadas a cambios repetidos.

En cuarto lugar, la definición de prioridades es esencial en dicha agenda estratégica de persecución penal. Así, teniendo en cuenta las dimensiones y la naturaleza de los crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado interno, además de un universo objetivo acotado en términos de presuntos responsables, es necesario establecer un orden de prioridades estratégicas que permitan distribuir de la manera más efectiva los recursos limitados.

En el marco de esta agenda estratégica, es fundamental que una de las prioridades de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) creada por el Punto 5º del Acuerdo de Paz, sea precisamente, la investigación y judicialización de hechos de violencia basada en género cometidos contra personas y grupos históricamente discriminados. Ahora, si bien se reconoce el avance que representa la creación (desde el texto del Acuerdo de Paz) de un grupo de investigación enfocado en hechos de violencia sexual al interior de la Unidad de Investigación y Acusación en la JEP, se reitera la importancia de desplegar esta labor de investigación y judicialización con enfoque de género, e incorporar este enfoque en todo el curso del proceso penal.

Para lograr este cometido, la experiencia acumulada de Justicia y Paz también demuestra que la incorporación y materialización efectiva de un enfoque de género adecuado en estos casos, constituye una herramienta necesaria para poner de presente el hecho de que ciertas personas (como las mujeres, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, entre muchas otras) enfrentan vulnerabilidades especiales en razón de su pertenencia a diferentes grupos poblacionales. En este mismo orden de ideas, la atribución de

responsabilidad penal por conductas de violencia basada en género, debe dar cuenta de la forma en que estas formas de violencia se han cometido de manera sistemática en contra de niñas, adolescentes y mujeres. Es decir, debe permitir la comprensión de estas violencias como parte de dinámicas sociales estructurales, y no como esporádicos ni aislados.

En suma, el enfoque de la investigación penal debe adecuarse a la naturaleza de los crímenes que se pretende esclarecer. Justicia y Paz demostró que la investigación de las conductas cometidas en el marco del conflicto armado no puede ser la misma que se utiliza para enfrentar la criminalidad ordinaria. Así mismo, Justicia y Paz evidenció que un enfoque tradicional de investigación genera Sentencias Judiciales que no dan cuenta de la naturaleza masiva y/o sistemática de los crímenes. Varias de las primeras Sentencias de Justicia y Paz abordaron los hechos como si se tratara de hechos aislados e inconexos, y ello ocurrió también en relación con hechos de violencia basada en el género. Sólo a partir del cambio metodológico adoptado en el 2012 y de las nuevas exigencias de la Ley 1592 (de identificar máximos responsables y contextos y patrones de macro-criminalidad) se adoptó como propósito que los procesos visibilizaran de mejor manera la naturaleza de los crímenes y, específicamente, de delitos de violencia sexual y violencia basada en género.

TERCERA PARTE

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

Las recomendaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho realizadas en febrero de 2015 para la “Prevención de los delitos sexuales de acceso carnal y acto sexual cometidos contra niños, niñas, adolescentes y mujeres en Colombia” proponen que la “prevención de los delitos sexuales debe ser una acción constante e intersectorial, desarrollada por las autoridades públicas, el sector privado y la ciudadanía en general, en la que se debe adoptar un enfoque diferencial etario, étnico, de discapacidad y geográfico (urbano o rural) y que debe interrelacionarse con las políticas de salud pública y de seguridad ciudadana”⁵⁹. Para esto se propone la adopción de acciones de prevención y de garantías de no repetición que sólo se puede lograr a través del trabajo conjunto con agresores que hayan sido condenados por este tipo de delitos y con los ex miembros de los grupos armados organizados al margen de la Ley que se hayan desmovilizado.

Desde estos lineamientos el Ministerio identificó que las construcciones sociales de la feminidad y masculinidad engendran patrones de violencia, y que el género es el eje sobre el cual se organizan las relaciones sociales las cuales a su vez determinan cuáles conductas son aceptadas socialmente y cuáles no⁶⁰, por lo cual los programas de prevención deben atacar estas construcciones sociales alrededor del género que efectivamente eviten las violencias particulares a las cuales son sujetas las mujeres.

Estas recomendaciones, como antecedente a los presentes lineamientos, se enfocan en violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y no dan espacio a explicar la relación de estas violencias con la violencia sexual en otros escenarios. En este sentido, cuestionando la diferencia entre tiempos de paz y guerra, y comprendiendo la relación entre medidas preventivas y las etapas de la criminalización, se pretende crear el puente a necesario a través de medidas de prevención.

La revisión del marco teórico, de las cifras y las respuestas institucionales al fenómeno de la violencia sexual muestran que la retribución y el control como medidas privilegiadas del po-

59 Dirección de Política Criminal y Penitenciaria (2015) Prevención de los delitos sexuales de acceso carnal y acto sexual cometidos contra niños, niñas, adolescentes y mujeres en Colombia. Recomendaciones de política pública. Febrero 2015, p. 3.

60 Dirección de Política Criminal y Penitenciaria (2015) Prevención de los delitos sexuales de acceso carnal y acto sexual cometidos contra niños, niñas, adolescentes y mujeres en Colombia. Recomendaciones de política pública. Febrero 2015, p. 5.

pulismo punitivo, han llevado a evidentes fracasos donde la violencia sexual no ha sido prevenida y su relación con las formas de violencia sexual en el escenario de lo privado se ha profundizado. Adicionalmente, cuando se han creado programas de prevención, éstos no se han focalizado y parecieran más iniciativas de promoción que de prevención primaria, que si bien son necesarias no son suficientes.

Las distintas actividades y esfuerzos tomados en aras de cumplir con la orden tercera del Auto 009 de 2015 por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho apuntan a la misma conclusión: el continuum de violencia debe ser problematizado y analizado desde un enfoque de prevención que permita comprender las diferentes causas de la violencia sexual desproporcionada contra mujeres y niñas.

De igual forma, sin dejar de lado la solicitud de la Corte Constitucional sobre la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, se presentan lineamientos que permitan abordar la violencia sexual en el marco del conflicto y desde la prevención secundaria.

En este contexto, los siguientes lineamientos se basan en la evaluación del diagnóstico alternativo que da luces sobre la relación entre violencia sexual en el marco del conflicto armado y por fuera de éste, buscando atacar las causas estructurales de la violencia sexual en la esfera individual, interpersonal, comunitaria y societaria.

En aras de no reiterar recomendaciones que se han formulado en el pasado, se elaboran directrices concretas que aportan a programas ya existentes, objeto de desarrollo en el análisis de la respuesta estatal.

1. Medidas de prevención primaria

1.1. Fortalecer organizaciones mujeres a nivel relacional y comunitario

Si bien, los pocos avances en materia de prevención de violencia sexual han sido conseguidos por las organizaciones de mujeres ante Comités interinstitucionales y sus constantes co-

municaciones a la Corte Constitucional, dichas organizaciones requieren ser fortalecidas para continuar en su labor de red de apoyo para mujeres a nivel local y nacional.

Las mujeres del Valle del Guamuez expresaron que poder contar su historia y escuchar otras historias de violencia sexual con otras mujeres víctimas en un ambiente de desconfianza ante el Estado y la sociedad patriarcal ha salvado vidas. Muchas cuentan que la primera persona a quien logran contarle lo sucedido es a otra mujer y no a funcionarios. Así mismo, es a través de estos grupos que se han enterado de sus derechos y cómo defenderlos. Estas organizaciones permiten que las mujeres participen en el diseño e implementación de la política pública para la prevención de la violencia sexual, y en general, aseguran su participación política como tal.

Sin embargo, las organizaciones de mujeres pueden llegar a excluir grupos de mujeres víctimas invisibilizados, por lo cual, es importante la capacitación de estos grupos frente a estereotipos y mitos sobre la violencia sexual, especialmente a grupos de adultas mayores que se consideran víctimas pero desconocen la victimización de generaciones más jóvenes. Esta capacitación podría fortalecer el movimiento así como volverlo más incluyente.

1.2 Realizar trabajo con organizaciones de mujeres para el autocuidado como mecanismo de prevención a corto plazo

En la visita al Valle del Guamuez las mujeres perteneciente a una organización reiteraron que la mayor fuente de seguridad que tenían en una zona de conflicto era conocer sus derechos y saberlos defender. Para esto se deben incentivar estrategias básicas de auto cuidado para mujeres en casos de violencia sexual a través de programas como el violentómetro⁶¹ promovido por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que busca promover alertas en el ámbito interpersonal que ayuden a las mujeres a identificar cuándo deben alejarse de una relación o situación que pueda llevar a violencia de género.

Sin embargo, esta campaña se debe realizar con todos los miembros de la comunidad, teniendo en cuenta las especificidades de cada municipio, para que la educación sexual pueda

⁶¹ Herramienta pedagógica que permite a hombres y mujeres estar alerta para detectar y atender la violencia en cualquiera de sus tipos y modalidades a través de diferentes manifestaciones. En el Violentómetro se simula una escala de violencia gradual, en donde se inicia señalando las manifestaciones más sutiles, posteriormente las más evidentes y, en el último, las manifestaciones más extremas.

tener un impacto real en la prevención de nuevos agresores. Lo anterior deberá ser llevado a cabo por alcaldías municipales que logren comprender el fenómeno de violencia sexual a nivel local, así como entablar una relación cercana con las organizaciones de mujeres del nivel regional.

Adicionalmente, para que estos programas tengan mayor visibilidad, el Estado debe apoyar eventos colectivos como el “tomarse la calle” con organizaciones de mujeres como medida simbólica de reconocimiento de las mujeres como empoderadas y desmitificar el estereotipo de víctimas y débiles.

1.3 Adecuar programas de educación sobre las sexualidades y la identidad de género por parte del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Entidades Territoriales

Las campañas regionales de salud sexual a cargo de entidades territoriales deberán realizarse de manera articulada y tomando lecciones aprendidas del programa desarrollado por el Ministerio de Educación sobre Sexualidad para la Ciudadanía y de la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos del Ministerio de Salud.

El trabajo interinstitucional, con especial referencia al conocimiento especializado de las entidades territoriales y su relación con organizaciones de mujeres a nivel local, debe guiar cualquier programa e iniciativa de prevención primaria de violencia sexual.

1.4 Elaborar campaña de educación sexual con familia a través de trabajo interinstitucional entre el ICBF y el Ministerio de Educación

Teniendo en cuenta que la mayoría de la violencia de género tiene lugar en la intimidad de lo familiar y lo privado, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– como entidad encargada de velar por el bienestar de las familias en Colombia, junto con el Ministerio de Educación, deben lograr que no sólo niñas, niños y adolescentes reciban educación sexual, sino que todos los miembros de la familia logren comprender en el nivel relacional y comunitario la importancia de la sexualidad y su protección.

De esta forma se responde a necesidades específicas planteadas por las organizaciones de mujeres en el Valle del Guamuez,

así como de las Comisarías de Familia que recomendaron el fortalecimiento de la relación entre las familias y el ICBF a nivel local, ya que constituyen el primer contacto con el Estado para muchos casos de violencia sexual.

1.5 Fortalecer garantías de no repetición a través de programas de protección a las mujeres víctimas y lideresas

Para que las garantías sean reales, también se deben fortalecer los programas de protección para las mujeres víctimas y lideresas. “Los programas de protección a las mujeres víctimas o defensoras deben tener la máxima prioridad y no deben escatimarse esfuerzos en su implementación. Son un deber ineludible del Estado, una condición indispensable para garantizar que las mujeres denuncien los hechos, para crear un contexto de seguridad para que ellas puedan defender sus reivindicaciones sin temor a represalias y para resarcir los daños que han sufrido y garantizar que no se repitan”⁶².

1.6 Evaluar y mejorar estrategia de articulación de comités interinstitucionales

Existe una clara necesidad de incentivar acciones conjuntas más allá de la socialización de estrategias y obligaciones en mesas de trabajo interinstitucionales. Si bien la interlocución entre distintas instituciones para temas de violencia sexual son considerados como grandes avances institucionales, los funcionarios que asisten a dichas Mesas consideran que no todas las sesiones aportan a mejorar la respuesta estatal y en algunos casos pueden ser vistas como una obligación más, que no facilita el trabajo diario.

Por lo anterior se recomienda que se haga una evaluación al interior de cada Mesa de trabajo sobre su necesidad y funcionalidad para determinar cuáles espacios deben continuar y cuáles no.

A partir de esta evaluación será posible reforzar aquellos mecanismos de trabajo interinstitucional que sí funcionen para luego fortalecer sus funciones en aras de promover acciones conjuntas que agilicen medidas de prevención primaria que puede ser más efectivas si varias instituciones actúan de manera conjunta.

62 CNMH (2015) Crímenes de no prescriben. La violencia sexual del Bloque Vencedores de Arauca. Imprenta Nacional: Bogotá, p. 209.

1.7 Incluir la violencia sexual como un riesgo especial en época de post-conflicto

Se han evidenciado nuevas formas de criminalidad asociadas a etapas de posconflicto. En el caso de la violencia sexual deben generarse mecanismos que den respuestas oportunas de atención a víctimas y de persecución a este tipo de delitos.

Por ejemplo, en el sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo debe incluirse el riesgo de violencia sexual como un riesgo que se acentúa cuando se espera que haya un cambio en el control territorial, no importa cuál es el bando atacante y cuál es el que va a perder control.

1.8 Trabajar con grupos desmovilizados de las FARC-EP como miembros de la sociedad civil

Una de las grandes preocupaciones de la mujeres del Valle del Guamuez, así como de la mayoría de organizaciones en la Conferencia realizada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en septiembre de 2016, es la falta de garantías de no repetición. Sin estas garantías hablar sobre acceso a la justicia resulta poco productivo por lo cual urge que tras la desmovilización de las FARC-EP se trabaje la prevención de la violencia sexual, no como una estrategia de guerra, sino como parte de la vida civil.

1.9 Velar por la transformación y modernización de relaciones dentro de la Fuerza Pública, así como su posición en la sociedad⁶³

Teniendo en cuenta el rol de primer protector en las zonas más afectadas por el conflicto armado, y que existen casos aislados donde la violencia sexual es usada como arma de guerra y de disciplina, se recomienda lo siguiente:

1.9.1. Hacer responsables a los comandantes por los actos de violencia sexual cometidos por sus inferiores por falta de supervisión debida

63 Como se mencionó en el aparte de metodología, para la construcción de los lineamientos de prevención de violencia sexual en mujeres y niñas, fue realizada la Conferencia sobre Prevención de Violencia Sexual para el Postconflicto. En esta Conferencia se realizó el panel “Violencia sexual y militarización”, en el cual participaron Carolina Vergel, profesora Universidad Externado de Colombia; Julián(a) Salamanca, Directora de Comunicaciones de Parces ONG; el Coronel Marco Antonio Castillo Velasco del Ministerio de Defensa Nacional y Tatiana Flórez, consultora Organización Internacional para la Migración. El panel tenía como objetivo comprender la relación que existe entre los conflictos armados y la violencia sexual, y discutir las formas específicas en las que se puede prevenir este tipo de violencia. Algunas de las recomendaciones de este panel se recogen en los lineamientos que se presentan bajo la numeración 1.1.

Actualmente, salvo que se demuestre que la actuación del subordinado hacía parte de un plan de batalla, los comandantes no tienen responsabilidad por los hechos. No obstante, en el caso de la violencia sexual, en donde está demostrado que existe una falta de supervisión, es necesario que esta falta de supervisión sea jurídicamente equivalente a una falta de supervisión planeada.

1.9.2. Mejorar los incentivos económicos en las carreras militares y policiales

La idea de ser expulsado de la Fuerza Pública adquiere importancia cuando lo que se pierde como inversión en el futuro es significativo. Si por el contrario, tanto el dinero como la valoración social son iguales o mejores cuando se hace parte de otras fuerzas armadas legales o ilegales, entonces no hay verdaderas razones para esforzarse por acoger ciertos códigos de conducta. De la misma manera, no se podrá reclutar a los mejores candidatos si los incentivos no son los correctos. Si se empieza con candidatos no-óptimos los esfuerzos de capacitación y entrenamiento serán realmente costosos.

1.9.3. Mejorar la supervisión de las conductas al interior de la Fuerza Pública

Si no se cuenta con buenos protocolos de investigación y control de las actuaciones al interior del cuerpo, difícilmente se puede dar a cada miembro la señal de que lo que hagan será sancionado si viola una norma de conducta⁶⁴.

1.9.4. Llevar a cabo formaciones en sexualidad y género a miembros de la Fuerza Pública

La educación sexual en forma continua y monitoreada de manera adecuada, que incluya derechos sexuales y reproductivos, no únicamente la prohibición de la violencia sexual, es clave para que los esfuerzos por eliminar conductas discriminatorias por parte de la Fuerza Pública sean exitosos.

64 USAID (2016) Entregable #3: insumos para la política pública de prevención de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano. Proyecto de Acceso a la Justicia, Noviembre de 2016, p. 15 y 16.

2. Medidas de prevención secundaria

2.1. Evaluar modelos de atención a víctimas de violencia de género.

Los casos de violencia sexual son variados y la existencia de mitos y estereotipos ha limitado el entendimiento de este fenómeno. Lo anterior es exacerbado teniendo en cuenta que existen múltiples aproximaciones a la documentación de estos casos. Dependiendo del funcionario que conozca el caso se pondría atención a ciertos elementos sobre estos, y se ignorarán circunstancias que podrían ser claves para el éxito del mismo.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de rutas por medio de las cuales las víctimas pueden poner el hecho delictivo en conocimiento de las autoridades, incluyendo el Centro de Atención Integral para Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS), el Centro de Atención a Víctimas Violencia Intrafamiliar (CAVIF), el Centro de Atención Penal Integral para Víctimas (CAPIV), la Unidad de Reacción Inmediata (URI), Comisarías de Familia, el Comando de Acción Inmediata (CAI), Casas de Justicia y Centros de Salud, resulta necesario realizar una evaluación sistemática sobre la efectividad de cada centro. Dicha evaluación permitirá tomar decisiones adecuada frente a mantener o eliminar algunas, así como modificar el funcionamiento de otras.

2.2. Los hallazgos judiciales en materia de violencia sexual en el marco del conflicto armado deben ser visibilizadas con el fin de remover patrones y estereotipos negativos de género presentes en la sociedad.

Del análisis sobre el abordaje de la violencia sexual en los procesos de Justicia y Paz se puede concluir que existe la tendencia entre los desmovilizados a no reconocer su participación en hechos de violencia sexual y que prevalecen los discursos de relaciones consentidas, así como un lenguaje y una narrativa justificatoria que se basa en la exaltación de la masculinidad. Por tanto, es necesario que los hallazgos que produzcan las autoridades judiciales deben contar con una estrategia de difusión pública con el fin de visibilizar los patrones estructurales de violencia y exclusión basada en el género, relacionar la violencia sexual como reflejo de prejuicios y dinámicas estigmatizantes, y generar un efecto de sensibilización, solidaridad y concientización de la sociedad frente a esta violencia.

De esta forma, se esperará el establecimiento de ámbitos de convivencia pacífica y no repetición, basados en el conocimiento público y generalizado de la verdad.

2.3. Evitar prácticas de revictimización de sobrevivientes del conflicto armado.

La atención de víctimas sobrevivientes de diversos hechos de violencia en el marco del conflicto armado, requiere de personal con conocimiento y/o experiencia específica en enfoque de género, en especial de violencia sexual, permitiendo tener la sensibilidad necesaria que garantice la atención adecuada.

Las entrevistas deben ser realizadas una única vez por parte de personas capacitadas. Se debe evitar a toda costa la repetición de las narraciones ante diferentes funcionarios/as y en distintos escenarios. En algunas ocasiones, y con consentimiento previo, libre e informado de las víctimas, será pertinente grabar los testimonios y las entrevistas.

De igual forma, se debe evitar la centralidad de la prueba física para la investigación y posterior judicialización de los casos de violencia sexual. Esto, porque las mujeres han enfrentado innumerables barreras para acceder a la justicia en el marco del conflicto armado. Se debe valorar el contexto en el que tuvo lugar el delito, los patrones de macro criminalidad asociados con este y el testimonio de la víctima.

2.4. Priorización de los casos de violencia sexual y de otras violencias de género en los instrumentos de justicia transicional, a través de la investigación en contexto.

La experiencia acumulada de la implementación de la Ley de Justicia y Paz reveló que conocer, investigar y judicializar todos los hechos victimizantes cometidos en el marco del conflicto armado no es posible –ni deseable– en el marco de un proceso de justicia transicional como el que empieza a adelantarse en Colombia.

Una estrategia de priorización contribuye a evitar que los procesos de investigación y judicialización respondan a la iniciativa propia del funcionario/a encargado/a. Este último punto resulta de suma importancia si se recuerda que, en el caso colombiano, la mayoría de funcionarios y funcionarias del Estado –como la misma Corte Constitucional identificó en la senten-

cia T-025 de 2004 y en el Auto de seguimiento 009 de 2015- no suelen tener conocimientos en enfoque de género, no están en capacidad de dar un manejo adecuado y respetuoso a personas víctimas de violencia basada en género y tampoco tienen interés alguno en tramitar estos casos como eventos importantes o merecedores de atención y respuesta estatal.

2.5. La violencia sexual debe ser entendida en un contexto más amplio de discriminación y violencia estructural basada en género.

Como se ha señalado a lo largo de este documento, la violencia sexual en contra de las mujeres hace parte de un continuo de violencias más amplio que ellas enfrentan, tanto dentro como fuera del conflicto armado. Es pertinente indagar no solo por hechos de violencia sexual, sino también por otro tipo de violencias asociadas a esta en el marco del conflicto armado. Por ejemplo, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, las amenazas y la intimidación.

La violencia sexual casi nunca se comete de manera aislada. Por el contrario aparece más bien como parte de un engranaje con una variedad de repertorios violentos que deben ser visibilizados, investigados y judicializados. Estos otros delitos también se viven de manera diferenciada por parte de las mujeres y, desde esta óptica, deben ser investigados. Se debe identificar entonces en qué medida el hecho de ser mujeres, de haber adoptado determinados roles en la sociedad y de ocupar ciertos lugares en la misma, hizo que ellas experimentaran de manera desproporcionada y diferencial estos delitos en medio de la guerra. En esta línea, se hace necesario cruzar la variable “género” con los delitos que viven las mujeres en medio del conflicto armado y, de esta forma, aclarar las facetas de género presentes en la vulneración a sus derechos.

2.6. Las medidas destinadas a enfrentar la violencia sexual y las otras violencias de género en el marco del conflicto armado deben incluir estrategias encaminadas a brindar atención en salud física y mental a las sobrevivientes.

Teniendo en cuenta el daño físico y psicosocial que ha causado el conflicto armado en las mujeres y en las personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas, es fundamental que todos los mecanismos que conforman el Sistema Integral cuenten con personal idóneo y capacitado

para atender a las víctimas de violencias de género en su salud física y mental. Este personal debe ser suficiente, debe estar permanentemente disponible y además de contar con conocimientos clínicos en materia de salud física y psicosocial, debe estar sensibilizado con las dinámicas del conflicto armado y con el enfoque de género. Solo de esta forma se garantizará una atención de calidad y digna.

De otra parte, es importante que los mecanismos del Sistema Integral se articulen con otras entidades del Estado, ya que seguramente algunos casos ameritarán la activación de rutas, por ejemplo, el registro de niños y niñas y la emisión de documentos de identidad, entre otras acciones a cargo de entidades nacionales.

2.7. Los hallazgos (tanto judiciales como extra-judiciales) en materia de violencias de género en el marco del conflicto armado, y en especial de violencia sexual, deben ser visibilizados.

Respecto a la verdad construida mediante los procesos de Justicia y Paz, han surgido fuertes críticas que plantean que esta verdad no llegó a la sociedad en general. Dado que las audiencias eran –en principio- reservadas y luego tuvieron como público principal a las víctimas, la información que se obtenía a partir de las versiones libres permeó muy poco a sectores no directamente involucrados en la implementación de la Ley. El Centro de Memoria Histórica señala en uno de sus informes que la necesidad de religitimar el proceso a partir de la selección de un público privilegiado, como era el de las víctimas, hizo que se olvidaran los grandes públicos y la satisfacción del derecho colectivo a la verdad (CNMH, 2012 a, 563).

En suma, es indudable que un enfoque de género capaz de visibilizar las distintas formas de violencia basada en género que mujeres, niñas, personas con orientaciones sexuales diversas y personas con identidades de género minoritarias han sufrido en el marco del conflicto armado, es necesario. Sólo a partir de esta difusión y generación de conocimiento ante la sociedad, será posible identificar patrones estructurales de violencia y exclusión para generar consciencia social sobre esta problemática.

3. Enfoque territorial y participativo en la implementación de lineamientos

Llevar a las regiones del país que se encuentran en fase de implementación de los acuerdos de paz, los lineamientos de prevención de violencia sexual como herramienta para evitar la comisión de este tipo de agresiones, incluidas estrategias de autocuidado para identificar situaciones de violencia cometidas contra en mujeres y niñas o presentes en su entorno.

Adaptar los contenidos los lineamientos para la prevención de la violencia sexual en el posconflicto a las particularidades culturales así como los patrones de violencia sexual de cada región priorizada, permitirá entender particularidades del fenómeno de la violencia sexual y proponer respuestas según los territorios y las necesidades de las víctimas. Este proceso de construcción conjunta se realiza entre las entidades territoriales y organizaciones de la sociedad civil, en especial, organizaciones de mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

I. CNMH (2015) Crímenes de no prescriben. La violencia sexual del Bloque Vencedores de Arauca. Imprenta Nacional: Bogotá, p. 77.

II. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

III. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria (2015) Prevención de los delitos sexuales de acceso carnal y acto sexual cometidos contra niños, niñas, adolescentes y mujeres en Colombia. Recomendaciones de política pública. Febrero 2015.

IV. Echeburúa, E. De Corral P. Evaluación del daño Psicológico en víctimas de delitos violentos. Psicopatología Clínica, Legal y Forense. Vol. 4. 2004. Páginas 227-244.

V. Garnica, Nelson J; Playa-Murillo, Ángela M. (2011) Exploración de a violencia sexual en la Ciudad de Bogotá: Una aplicación de técnicas de minería de datos, Volumen 53, Num. 2, Revista Criminología: Bogotá.

VI. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (2015) Exámenes médico legales por presunto delito sexual. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Colombia.

VII. Ministerio de Defensa Nacional (2010) Política de Derechos Sexuales y reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, Salud Sexual y Reproductiva, con Énfasis en VIH. Agosto de 2010, UNFPA: Colombia.

VIII. Harris, Angela P. (2011) Heteropatriarchy Kills: Challenging Gender Violence in a Prison Nation. 37 Wash. U. J. L. & Pol'y 13.

IX. Littlewood (1997) Military Rape. Anthropology Today, April 13(2). Citado en: USAID (2016) Entregable #3: insumos para la política pública de prevención de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano. Proyecto de Acceso a la Justicia, Noviembre de 2016.

X. Martínez, Santiago (2016) “Colombia lo está haciendo mejor que Irlanda del Norte”: Mónica McWilliams. 16 de noviembre de 2016, [elespectador.com](http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-esta-haciendo-mejor-irlanda-del-norte-monica-m-articulo-666660). URL: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-esta-haciendo-mejor-irlanda-del-norte-monica-m-articulo-666660>

XI. Meyer, E. and Post, Lori A. (2007) “Alone at night. A feminist ecological model of community violence”. *Feminist Criminology*, Vol. 1(3).

XII. Ministerio de Defensa Nacional. Protocolo de la Fuerza Pública. Para la prevención y respuesta a la violencia sexual, particularmente en relación con el conflicto armado. Imprenta Nacional: Bogotá.

XIII. Ministerio de Defensa Nacional. Módulo: Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, Salud Sexual y Reproductiva, con Énfasis en VIH. Para el manual único pedagógico de las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional de Colombia. Torreblanca: Colombia.

XIV. Ministerio del Interior (2016) Diagnóstico sobre factores de la violencia estructural de género asociados a la violencia sexual. Convenio de Asociación N° M-1131 de 2015 suscrito entre el Ministerio del Interior y la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

XV. Olga Amparo Sánchez et al., First Survey on the Prevalence of Sexual Violence Against Women in the Context of the Colombian Armed Conflict, 2001-2009: Executive Summary, Casa de la Mujer y Oxfam, Bogotá, 2011, disponible en: www.peacewomen.org/assets/file/Resources/NGO/vaw_violenceagainstwomenincolombiaarmedconflict_2011.pdf

XVI. OMS (2003) “La Violencia Sexual”. En Organización Mundial De La Salud (Ed.) Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud 2003. Publicación Científico Técnica No. 588. Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud, URL: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

XVII. USAID (2016) Entregable #1 Propuesta Metodológica. Septiembre 2016.

XVIII. USAID (2016) Entregable #2 Conferencia sobre prevención de la violencia sexual en el conflicto armado Colombiano. Octubre 2016.

XIX. USAID (2016) Entregable #3: insumos para la política pública de prevención de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano. Proyecto de Acceso a la Justicia, Noviembre de 2016.

XX. Wood, Elisabeth (2015) La violencia sexual asociada al conflicto y las implicaciones políticas de investigaciones recientes. Estudios Socio-Jurídicos, Vol.18(2)

**Lineamientos para la Prevención de
Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas**
Medidas de prevención primaria y secundaria