

INFORME ANUAL CIDESD

La situación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en Cartagena de Indias

2
0
1
7



Centro Interdisciplinario de
Derechos Sociales y Desarrollo

Informe anual CiDESD

**La situación del derecho
de las mujeres
a una vida libre
de violencias
en Cartagena de Indias**

**2
0
1
7**



**Centro Interdisciplinario de
Derechos Sociales y Desarrollo**

Equipo Investigador del
Ambito Democracia,
Paz y Desarrollo
Proyecto Observación de la Igualdad
de Género en el Desarrollo Local

Coordinación general del Informe
Lluís Casanovas

Consejo Asesor Editorial

María Villegas Robles
Tatiana Patrón Torres
Santiago Burgos Bolaños
Luis José González Álvarez

© Centro Interdisciplinario de
Derechos Sociales y Desarrollo

Diagramación e impresión

ARFO Editores e Impresores S.A.S.
Cra. 15 No. 54-32
Tels.: 2177415 - 2494992
Bogotá, D. C.
casaeditorial2011@gmail.com

Auspicia la publicación:



Con la colaboración:



**INFORME ANUAL CiDESD. La situación del
derecho de las mujeres a una vida libre de
violencias en Cartagena de Indias**

ISSN: 2500-5952

Agosto 2017

*Este Informe documenta la situación del
derecho de las mujeres cartageneras y
bolivarenses a una vida libre de violencia
durante el año 2016. Refleja los principales
motivos de preocupación de CiDESD.*

La ausencia de una determinada área o
categoría no significa que no se produjeran
violaciones en ella ni debe entenderse que no
hay preocupación por parte del equipo
de CiDESD.

En todo el proceso de identificación y
análisis se busca garantizar la rigurosidad y
la exactitud de la información y de las cifras;
no obstante pueden presentarse cambios
imprevistos al estar sujetas a la
actualización.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de CiDESD. De ningún modo refleja la posición de las instituciones que apoyan el estudio.

Se permite la reproducción parcial o total del contenido de la publicación siempre que se dé el crédito correspondiente citando la fuente.

ÍNDICE

Prólogo	5
1. Vida libre de Violencias en Cartagena de Indias	8
1.1. Mujeres y vida cotidiana	9
• Maltrato y violencia interpersonal.	9
• Violencia en el ámbito intrafamiliar	11
• Violencia de pareja.	12
• Violencia sexual	14
1.2. El derecho a la vida	17
Homicidios de mujeres	17
Feminicidios	19
2. Panorama de la violencia contra mujeres jóvenes, adolescentes y niñas en Cartagena de Indias	21
2.1. La violencia cotidiana contra niñas, adolescentes y jóvenes ...	21
• Violencia intrafamiliar	21
• Violencia de pareja.	21
• Violencia sexual	22
• Violencia contra adolescentes y jóvenes por otros familiares.	23
• Homicidios de mujeres jóvenes	24
2.2. La explotación sexual comercial	24
3. Violencia patrimonial y económica	28
4. Violencia social	35
4.1. Violencia social e inseguridad ciudadana	35
4.2. Memoria, verdad y justicia	39
5. El panorama general de las violencias contra las mujeres en el departamento de Bolívar	42
• Violencia interpersonal.	42

•	Violencia intrafamiliar	43
•	Violencia de pareja	44
•	Violencia entre otros familiares	45
•	Violencia sexual.	46
•	Homicidios	47
•	Violencia contra niñ@s, adolescentes y jóvenes	49
•	Mujeres víctimas del conflicto armado	49
6.	La institucionalidad y la violencia	52
•	La promoción de la igualdad de género	53
•	La transversalización de género.	55
•	Organización de la Administración Distrital	56
•	Presupuestos no sensibles al género	58
6.1.	Plan de Desarrollo Primero la Gente y violencia contra las mujeres.	59
6.2.	La violencia contra las mujeres y los sectores de la institucionalidad.	66
	Sector de la Salud en el Distrito	67
	El Sector Educación en el Distrito	71
7.	Consideraciones finales	73

PRÓLOGO

La violencia es una constante en la vida de gran número de mujeres en Cartagena de Indias y en el Departamento de Bolívar. La amenaza de las violencias contra las niñas y mujeres está detrás de las puertas y ventanas de sus casas; en los escenarios públicos como las calles, plazas y servicios de transporte público; e incluso en los distintos espacios locativos de las instituciones. De nuevo, nuestro Informe Anual da cuenta de la situación del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias y nos obliga ir más allá de la descripción reiterativa y persistente de un panorama creciente e inaceptable de violación de los derechos humanos de las mujeres en una sociedad democrática.

Las violencias que se ejercen contra las niñas y mujeres en el Distrito y en el Departamento reafirman que los actos violentos contra ellas no son meras cuestiones casuales, personales o de intimidad familiar. La violencia contra las mujeres es un problema social y político que debería ocupar la prioridad máxima en la agenda política de las autoridades Distritales. Atentar contra los cuerpos y la vida de las mujeres es una realidad que lamentablemente se vive e incrementa en nuestra ciudad sin una respuesta eficiente y eficaz por parte de la institucionalidad.

A pesar de que en la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre las Mujeres, realizada en Beijing en 1995, se definió que *“la violencia que se ejerce contra la mujer es un obstáculo de igualdad, desarrollo y paz, y viola, menoscaba e impide el disfrute de los derechos humanos”*, el desconocimiento y obstinación (patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género) ante el fenómeno de la violencia contra la mujer ha obstaculizado que la propia institucionalidad atienda de manera pronta e integral este problema. Contrario a ello, la no priorización en la erradicación de la violencia machista y la impunidad prevaleciente fomenta su continuidad y su exacerbación.

El Informe 2017, que abarca el período de enero a diciembre del 2016, conserva la observación y el análisis de las graves violaciones de las que son objeto las mujeres cartageneras de todas las edades en los distintos contextos y escenarios cotidianos donde tienen mayor ocurrencia estas violencias. Se pone en evidencia la magnitud de los actos violentos y crímenes contra las mujeres y la falta de garantías al Derecho de las mujeres cartageneras a una

Vida Libre de Violencias. Asimismo, se revela la falta de sensibilidad y voluntad política distrital frente a la erradicación de las violencias contra las mujeres y la igualdad y la perspectiva de género para eliminar la discriminación en derechos humanos que afecta a las mujeres de todos los ámbitos. Al bajo grado de implementación de la ley y de la política pública se le suma la falta de presupuesto adecuado para enfrentar el tema y la ausencia de una política de institucionalización de la transversalización de género en el sector público distrital. Constataciones que se muestran en el nuevo Plan de Desarrollo Distrital aprobado y en el presupuesto asignado para la vigencia fiscal de 2016. Nuevamente se ha perdido, la oportunidad de incorporar la perspectiva de género en la agenda local de manera transversal y en las diferentes acciones de la gestión municipal, y refrendar una voluntad política de erradicar las violencias contra las mujeres y la igualdad de género. Lamentablemente, si el Gobierno Distrital no es capaz de rectificar y no pone las políticas de igualdad en el centro, su discurso contra la violencia machista será superficial y sus actuaciones sólo serán una anécdota administrativa.

Como es habitual, el Informe de CiDESD parte del seguimiento y análisis de las distintas fuentes –tanto oficiales, como de organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación–, que aportan identificación y caracterización de las violencias contra las mujeres en la ciudad de Cartagena e información sobre el compromiso de la institucionalidad acerca del desarrollo local con igualdad de género. Al respecto, en este informe priorizamos un análisis en conjunto del nuevo Plan de Desarrollo Distrital “Primero la Gente” y su presupuesto aprobados por el Concejo Distrital entendiendo que como hoja de ruta de la nueva Administración debería contemplarse, si realmente hubiera ‘voluntad política’, un discurso coherente sobre cuáles son las causas estructurales de la desigualdad entre hombres y mujeres en Cartagena y una opción específica y relevante para implementar efectivamente la igualdad y la perspectiva de género en todos los programas y políticas gubernamentales distritales con un congruente presupuesto asignado.

Atendiendo, a las tendencias observadas y analizadas la situación de la violación de los derechos de las mujeres persiste y, continuamos, demandando un mayor compromiso y eficaz e integral actuación por parte de las autoridades para garantizar una vida libre de violencias para las mujeres cartageneras porque no podemos seguir tolerando ni permitiendo que las violencias contra las mujeres sigan siendo un fenómeno cotidiano, tolerado, silenciado y no prioritario en nuestra sociedad y en la agenda oficial institucional. Urge reconocer las condiciones de discriminación e injusticia de las mujeres y resulta imprescindible que la Administración Local adopte medidas oportunas y eficaces desde la diversidad y equidad para garantizar los derechos de las mujeres.

Como en años anteriores, la publicación que se presenta es un esfuerzo de síntesis¹ del procesamiento y análisis de la información suministrada a través de documentos, entrevistas, prensa y revisión de material publicado por organizaciones sociales y entidades públicas, por desvelar las dinámicas de las violencias contra las mujeres y los entramados socioculturales que la sustentan y subyacen en el seno de la sociedad cartagenera.

En este sentido, no queremos dejar de manifestar nuestro agradecimiento a las ONGs y organizaciones de mujeres del Movimiento Social de Mujeres por su predisposición constante a dialogar, aportar su experiencia y a responder a nuestras solicitudes permitiendo enriquecer la información, los análisis y valoraciones. Así como al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y al Concejo Distrital de Cartagena por su disponibilidad a colaborar y atender todos nuestros requerimientos o consultas.

¹ Como en anteriores ocasiones, no sobra resaltar que este Informe refleja los principales motivos de preocupación de CiDESD. No significa ni debe entenderse que se agota el abordaje de la situación, que no se producen otras violaciones y que no hay preocupación por parte del equipo de CiDESD. No se tiene la intención de abordar todas las dimensiones del problema, al considerar que se tratan en otros informes de temáticas específicas.

1. Vida libre de violencias en Cartagena de Indias

La escritura de este necesario apartado, producto del también necesario seguimiento que hacemos gracias a las instituciones que proporcionan los datos², se ha convertido en un ejercicio de dolorosa y sistemática confirmación de crudas realidades. Porque se evidencia en estas cifras lo sistemática, sostenida y estructural de la violencia, abuso, maltrato –físico, psíquico y sexual– que sufren las mujeres que habitan en Cartagena de Indias. Para ellas, el 52 por ciento de la población de la ciudad, la cotidianidad se presenta a manera de atentado sostenido sin que la institucionalidad local revise, analice y asuma de forma integral estrategias para impactar sustantivamente en esta realidad

“Primero la Gente” es el tercer plan de desarrollo elaborado desde la vigencia de la Ley 1257³, la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2011) y la Política Pública de Mujeres del Distrito (“Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos”); y el primero desde la aprobación de una legislación específica contra la violencia contra las mujeres⁴. Toda una batería normativa que no ha sido puesta en acción para garantizar una vida libre de violencias para las mujeres de Cartagena de Indias.

Hemos insistido que la violencia contra las mujeres no alcanza a medirse en sus reales dimensiones. Más allá de las discusiones sobre sus expresiones “medibles”, dentro de la medición posible y disponible debe asumirse la existencia de un subregistro. Incluso así, es claro que no cesa y, al contrario, sigue en aumento en sus distintas modalidades. Incluso así, debe entenderse que estas cifras se refieren a las expresiones más evidentes de un entramado de relaciones jerarquizantes de género, de una sociedad y una ciudad donde se discrimina a las mujeres y donde esta discriminación se presenta de forma diferentes en todas las esferas y contextos. Expresiones suficientemente evidentes para llegar a los espacios mediáticos, al menos en eventuales episodios registrados –no obstante– desde la vigente cultura sexista que promueve y reproduce la posición de sumisión y subordinación de las mujeres.

Es cierto que algunas cifras son menores en relación con los recientes años, incluidas las de violencia homicida/feminicida. Pero como cada año, hemos de advertir que no hay muestra de tendencias y mejorías que sean sostenibles. Mucho menos, como se leerá más adelante, resultado de la aplicación de políticas

² El seguimiento y procesamiento de CIDESD se realiza periódicamente a la información de la prensa local; a los indicadores cuantitativos de la ciudad registrados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) y del Centro de Observación y Seguimiento del Delito (COSED); y a las experiencias e informes de las mujeres víctimas de la violencia y de las organizaciones de mujeres que las asesoran y acompañan.

³ Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

⁴ Ley 1761 “Rosa Elvira Cely”. Julio 2015.

institucionales. Dicho de otra manera, no hay mejorías significativas en términos de protección y garantía del derecho a la vida y una vida libre de violencias para las mujeres del Distrito. Y no hay razones para confiar en que la mejoría en ciertos indicadores esté ligada a un cambio en la situación desfavorable en material de seguridad humana integral para las mujeres.

1.1. Mujeres y vida cotidiana

El primer semestre de 2017 la violencia cotidiana contra las mujeres en Cartagena ha estado en primeras planas repetidas veces, tanto a nivel local como nacional. Si bien visibiliza episodios específicos, el desarrollo de la discusión no se aparta de los lugares fijados desde la cultura sexista, desprendiéndola discursivamente de su carácter continuado y sostenido. No se agota en marcas de sangre episódicas. La violencia contra las mujeres se expresa tanto en lo privado como en lo público, en todos los rangos etarios y en todas las clases sociales.

Durante 2016, periodo de análisis de este informe, advertimos que hubo menos homicidios de mujeres, con respecto a 2015, al igual que menos mujeres víctimas de violencia de pareja. Hubo incremento en los casos de violencia sexual y de violencia interpersonal contra mujeres.

Maltrato y violencia interpersonal

El Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) señala que la violencia interpersonal debe ser vista como un fenómeno que encierra muchas y variadas relaciones entre autores, escenarios, actividades, etc., lo que hace imposible explicarla de una sola forma. Resalta el acoso escolar, el cruce de “fronteras invisibles” (líneas imaginarias que determinan el área de acción de una pandilla, combo o grupo al margen de la ley), la pertenencia a barras de fútbol, etc. Muchas de las víctimas y victimarios de violencia interpersonal son adolescentes y adultos jóvenes⁵.

El INMLCF reportó 2.641 peritaciones por violencia interpersonal realizadas en 2016. En 965 de los casos (37 por ciento del total) la víctima fue una mujer. En total, son 43 casos más que el año anterior. Si se tienen en cuenta solo los casos específicos donde fue víctima una mujer, son 66 casos más, equivalente a un incremento de 7,3 por ciento con respecto a 2015.

⁵ Referencia específica del Forensis.

El porcentaje de mujeres víctimas (con respecto al total) es mayor que el año anterior, así como la tasa, que pasó de 173,68 en 2015 a 184,39 en 2016. Es además el tercer año consecutivo en que aumenta el número de casos reportados, después de que en 2014 se registrara una considerable reducción.

Cuadro n° 1
Lesiones personales según sexo
Período 2010 – 2016
Cartagena de Indias

2010			
Concepto	Hombre	Mujer	Total
Casos	2.045	1.079	3.124
Tasas	449,61	220,47	330,84
2011			
Casos	2.097	1.174	3.271
Tasas	455,15	237,18	342,26
2012			
Casos	1.838	1.118	2.956
Tasas	393,97	223,34	305,66
2013			
Casos	1.768	1.095	2.863
Tasas	374,26	216,32	292,56
2014			
Casos	1.599	891	2.490
Tasas	334,32	174,06	251,47
2015			
Casos	1.699	899	2.598
Tasas	350,92	173,68	259,34
2016			
Casos	1.676	965	2.641
Tasas	342,02	184,39	260,61

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF
Informe Forensis "Comportamiento de las lesiones por violencia interpersonal, Colombia 2010- 2016".
Tasa por 100.000 habitantes. Cálculos CiDESD.

En el grupo de mujeres lesionadas por la violencia interpersonal se observa que la mayoría son mujeres jóvenes ubicadas entre los 20 a 24 años de edad. Más del 75 por ciento de las víctimas conocía a su agresor. Aproximadamente el 50 por ciento de los hechos de violencia interpersonal sucedieron en la vía pública (calle, carretera, etc.). Y el 90 por ciento de las lesiones se registraron durante riñas.

Violencia en el ámbito intrafamiliar

Uno de los elementos recurrentes en la representación de la violencia de género que se hace en los medios locales es la ubicación casi exclusiva de la misma en el ámbito privado, desconociendo lo que representa este delito y este flagelo en la vida privada de las mujeres. En ese sentido, la violencia que se ejerce en privado es invisibilizada e incluso aceptada y justificada dentro del vigente discurso sexista con el que se relata el problema. Algo que no se compadece con el impacto de la violencia intrafamiliar, de la que las mujeres resultan ser las más violentadas y abusadas.

Medicina Legal registró en 2016, 1.501 casos de violencia intrafamiliar. En 1.237 de los casos la víctima fue una mujer. Esto es: 82 por ciento de los casos. El INMLCF distribuye los datos de este tipo de violencia en cuatro conceptos: niños y adolescentes, adultos mayores, la violencia entre otros familiares y la violencia de pareja. Este último concepto representa el 72 por ciento de los casos, es decir, 1.079. Allí, otra vez, la mayoría de las víctimas son mujeres.

Esta última idea puede desagregarse para evidenciar bien la desigualdad y la dimensión sexista (contra la mujer) de la violencia de pareja. Hubo entonces 1.079 casos registrado de violencia de pareja. De estos, 999 corresponden a violencia donde la víctima fue la mujer. Eso es el 93 por ciento de los casos de violencia de pareja durante todo 2016.

Cuadro n° 2
Violencia Intrafamiliar
Cartagena de Indias, 2016

Concepto	Hombre	Mujer	Total
Niño/as adolescentes	49	42	91
Adultos mayores	17	14	31
Violencia de Pareja	80	999	1.079
Violencia entre otros familiares	118	182	300
Total	264	1.237	1.501

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF.
Informe Forensis "Comportamiento de la violencia intrafamiliar y de Pareja". Colombia, 2016.
Violencia entre otros familiares: INMLCF. información preliminar sujeta a cambios.
Grupo: GCRNV y Base: SICLICO. Cálculos CIDESED.

Es cierto que las cifras generales en este aspecto se redujeron con respecto a 2015. El número total de casos de violencia intrafamiliar fue de 1.593 durante ese año, cerca de 6 por ciento menos. Pero la cifra sigue siendo superior a la registrada en 2012, 2013 y 2014, así que bajo ninguna circunstancia podría entenderse como una tendencia positiva. Otro pero: el peso que tiene la violencia contra la mujer, además del volumen de las cifras –entendiéndolas además como un subregistro–, son muestra de la vigencia y agravamiento, de la

violación constante del derecho a una vida libre de violencias y de la falta de seguridad en todos los ámbitos de la ciudad.

Violencia de pareja

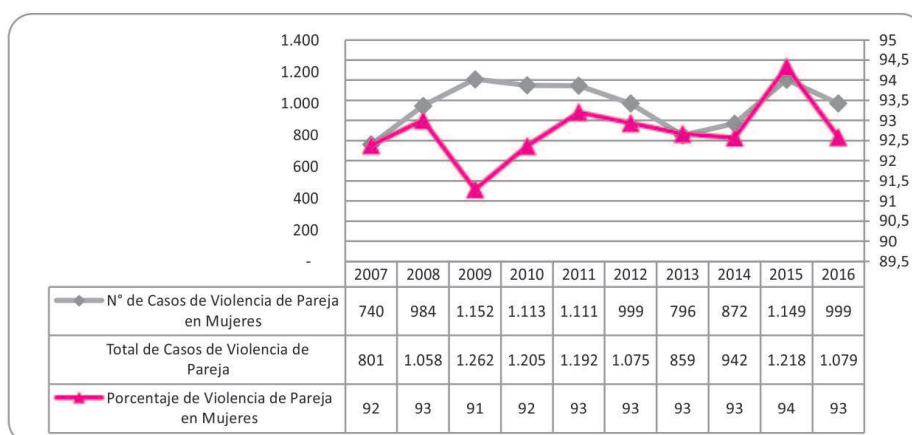
Es cierto, decíamos, que las cifras para todo el concepto de violencia intrafamiliar se redujeron. Una variación pequeña, en todo caso. Y más pequeña si se mira específicamente la correspondiente a violencia de pareja.

Sirva una aclaración sobre este tipo de violencia. Para el INMLCF, se entiende por pareja, concretamente “pareja sentimental o íntima”, a la formada por dos personas, sean hombre o mujer mayores de edad o adolescentes, que tienen o hayan tenido relaciones íntimas consentidas entre sí a lo largo de un período mínimo de varias semanas, hayan convivido o no de forma continua en el mismo domicilio. Por tanto, esta definición incluye parejas de esposos y exesposos, de novios y exnovios y también parejas íntimas más esporádicas.

Es una de las formas de violencia contra la mujer más difundidas en Cartagena de Indias. Sus cifras deben entenderse como un subregistro. En principio porque no representan toda las diversas manifestaciones en que se puede expresar: agresiones físicas, sexuales y maltrato psicológico y emocional hasta la violencia patrimonial pasando por la coacción, amenazas y los comportamientos controladores y dominantes. Como hemos repetido en nuestros informes, todas estas expresiones de la violencia –protegidas, en gran parte, por la cultura del silencio– son determinantes de procesos de enfermar y morir (físicos y psicológicos) en las mujeres víctimas, constituyéndose no sólo en un grave problema de derechos humanos sino de salud y calidad de vida para las mujeres.

Incluso en el marco de lo “registrable”, las cifras son desoladoras. Sobre todo vistas en la evolución por año. Un enunciado podría evidenciar el estancamiento –o agravamiento– de la situación durante la vigencia de la política pública de mujeres local: el número de casos de violencia de pareja donde la mujer es la víctima, denunciados y registrados en 2016, es casi igual –incluso superior– al de 2008: 999 ahora y 984 entonces. Advertimos en párrafos anteriores que representa el 93 por ciento de todos los casos de violencia de pareja para el año de vigencia de este análisis. Entonces, en 2008, representaba exactamente la misma proporción. Y a lo largo de los años corridos desde entonces, ni el número total ha sufrido un descenso significativo –de hecho ha aumentado– ni la proporción –entre 91 y 94 por ciento– en el total de la violencia de pareja.

Gráfica n° 1
Violencia de pareja en mujeres
Período 2007 – 2016
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF/División de Referencia de Información Pericial - DRIP. 2007-2008: SIAVAC. 2009: SIRDEC/SINEI. 2010: GCRNV/SIAVAC. 2011p – 2016 p: Información preliminar sujeta a cambios. INMLCF/GCRNV/SIAVAC/SICLICO. Cálculos CIDESED.

La violencia se ejerce mayormente contra mujeres entre los 20 y 40 años. Divididos en grupos más pequeños, de acuerdo con los datos de Medicina legal, el mayor número de casos se presentó –igual que el año anterior– contra mujeres entre los 25 y 29 años (232 casos, equivalente a 23 por ciento) y entre los 20 y 24 (215 casos, equivalente a 22 por ciento). En este último rango, los casos registrados aumentaron con respecto a 2015 (201).

Es penoso constatar que la violencia de pareja contra las mujeres se mantiene constante en todos los rangos etarios, luego en todas las generaciones se reproduce como expresión privada de las desigualdad entre hombres y mujeres.

El ejercicio de esta violencia contra las mujeres, de manera intencional y desproporcionada, se manifiesta en distintos espacios; pero cabe resaltar –según los registros del INMLCF– que la mayoría de las mujeres cartageneras son agredidas, violentadas y coercionadas en su propia casa (cerca del 75%), mientras alrededor del 20 por ciento en la calle o vía pública y un 3 por ciento en el comercio y áreas de servicio.

Es imposible contener en unas cifras la completa dimensión de la violencia que sufren de forma cotidiana las mujeres en Cartagena de Indias. E incluso así, por donde se le mire a las cifras, el panorama ya es desolador. Dicho de una manera: cada día al menos tres mujeres son víctimas de violencia intrafamiliar, en la mayoría de los casos ejercida por su pareja. Dicho de otra manera: cada mes al menos 96 mujeres son víctimas de violencia física ejercida por su pareja.

Dicho en tasas, la tasa de violencia de pareja en mujeres de la ciudad (226,39) está por encima del promedio nacional (213,48) y de las de Cali (141,31),

Cuadro n° 3
Violencia de pareja según rango de edad
Período 2010 – 2016
Cartagena de Indias

Edad	2010			2011			2012			2013			2014			2015			2016		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
10 a 14	-	3	3	-	-	-	-	3	3	-	4	4	-	1	1	1	2	3	-	2	2
15 - 17	1	28	29	2	41	43	1	39	40	-	23	23	-	20	20	-	27	27	-	25	25
18 - 19	2	74	76	1	61	62	2	62	64	-	40	40	-	49	49	-	64	64	-	36	36
20 - 24	13	228	241	12	238	250	9	189	198	5	166	171	10	190	200	12	201	213	9	215	224
25 - 29	13	230	243	10	261	271	19	229	248	18	174	192	19	191	210	12	274	286	10	232	242
30 - 34	17	227	244	23	220	243	12	222	234	12	167	179	8	162	170	17	239	256	11	196	207
35 - 39	19	160	179	13	131	144	13	110	123	12	101	113	14	121	135	8	142	150	14	119	133
40 - 44	16	77	93	8	85	93	7	65	72	8	68	76	8	72	80	9	119	128	14	73	87
45 - 49	3	40	43	6	47	53	6	39	45	4	30	34	4	37	41	5	37	42	6	38	44
50 - 54	2	28	30	4	23	27	2	33	35	-	15	15	3	15	18	-	25	25	7	38	45
55 - 59	4	11	15	2	4	6	2	6	8	2	6	8	2	8	10	3	11	14	3	7	10
60 - 64	1	2	3	-	-	-	1	1	2	2	2	4	2	4	6	-	6	6	5	3	8
65 - 69	1	3	4	-	-	-	2	1	3	-	-	-	-	1	1	2	1	3	1	4	5
70 - 74	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2	2
75 y +	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-
Total	92	1.113	1.205	81	1.111	1.192	76	999	1.075	63	796	859	70	872	942	69	1.149	1.218	80	990	1.070

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF.
Información preliminar sujeta a cambios. INMLCF/GCRNV/SICUICO. Cálculos CIDESD.

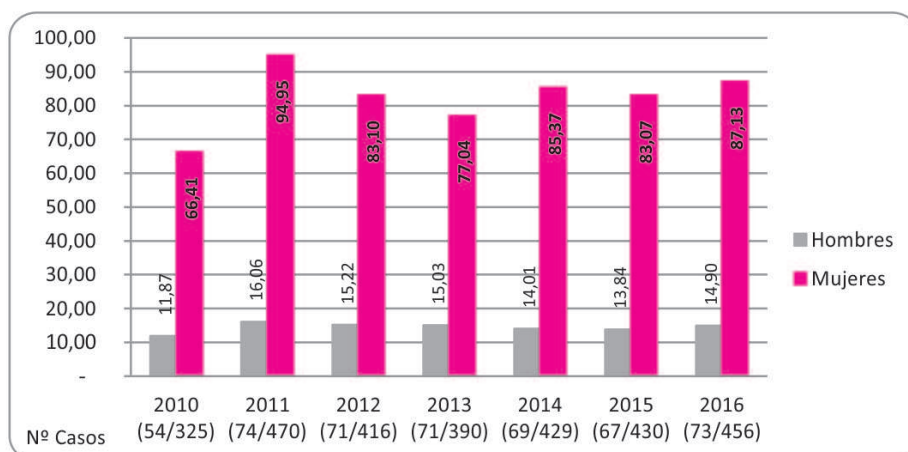
Manizales (158,18), aunque por debajo de las que presentan Bogotá (303,96), Bucaramanga (242,82), Cúcuta (282,38) y Villavicencio (561,09), que está muy por encima de las demás. En el panorama de las ciudades del Caribe, Montería (117,14) tiene una tasa más baja y Santa Marta (321,76) más alta que Cartagena de Indias.

Violencia sexual

Gran parte de la exposición mediática que ha tenido la violencia contra la mujer en lo que va corrido de 2017 se desprende de casos de violencia sexual. En esto, líderes de opinión han hecho énfasis e incluso promovido campañas nacionales de condena y sanción social. No fue menos grave el año anterior. Es el más alto registro de casos desde 2011 y el segundo más alto en una década. En 2016 el INMLCF registró 456 casos de violencia sexual –los registros del instituto hablan explícitamente de informes periciales sexológicos en– contra mujeres. Esto es el 86 por ciento del total de casos registrados en la ciudad (529). Fueron 26 casos más –específicamente contra la mujer– que en 2015 (430), lo que se refleja también en un incremento en la tasa: de 83,07 en 2015 a 87,13 en 2016.

Gráfica n° 2

Número de casos y tasa de informes periciales sexológicos según sexo
Período 2010 – 2016
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF.
Informes Anuales Forensis, Exámenes médico legales por presunto delito sexual 2010 – 2016.
Cálculos CIDESD.

La mayoría de las víctimas de estos casos registrados como posible agresión sexual es menor de edad: el 82,1 por ciento. Visto por rangos de edad, el mayor número de casos registrados corresponde a mujeres entre los 10 y 14 años (43,8 por ciento), lo que es una dolorosa constante en los informes.

Cuadro n° 4
 Informes periciales sexológicos en mujeres
 según rangos de edad
 Cartagena de Indias, 2016

Rango de edad	2016	
	Mujeres	Mujeres %
0 - 4	39	8,8
5 - 9	73	16,6
10 - 14	193	43,8
15 - 17	57	12,9
18 - 19	12	2,7
20 - 24	31	7,0
25 - 29	18	4,1
30 - 34	7	1,6
35 - 39	3	0,7
40 - 44	4	0,9
45 - 49		-
50 y más	4	0,9
Total general	441	100

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF.
 Información preliminar sujeta a cambios. INMLCF/GCRNV/SAVAC.
 Cálculos CIDESED.

De igual manera, dolorosa y constante, se presenta la evidencia de que los principales agresores coexisten en el espacio privado de las mujeres jóvenes víctimas de agresión sexual. En el 46,7 por ciento de los casos, el presunto agresor ha sido el novio (12,2 por ciento), el padrastro (10,77 por ciento), un vecino (12,92 por ciento), un amigo (6,22 por ciento) o un familiar (4,55 por ciento). En el 12,68 por ciento de los casos el presunto agresor es un conocido sin ningún trato y en otro 12,2 por ciento de los casos no fue identificado. Y es justo en espacios privados donde más se materializa esa agresión registrada por el INMLCF: el 71,42 por ciento de los casos tuvo como escenario la vivienda. Pero no sólo en los espacios privados. Los registros muestran que la agresión se presenta en escenarios de todo tipo, poniendo en evidencia el grado de desprotección, coacción y entorno coercitivo que viven, particularmente, las jóvenes y las niñas y la preocupante inseguridad que enfrentan las mujeres en el espacio público: en las calles y vías públicas (9,5 por ciento), áreas recreativas, baldíos y espacios al aire libre (6,4 por ciento), centros educativos (3,1 por ciento), entre otros.

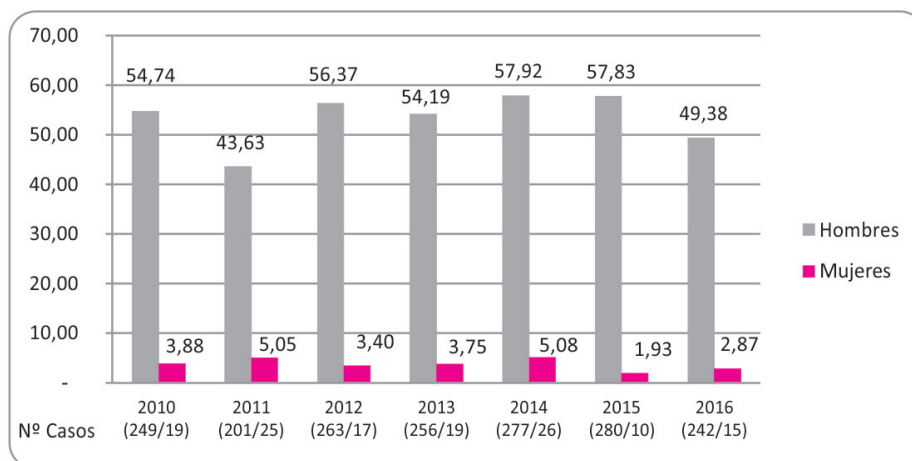
1.2. El Derecho a la Vida

Homicidios de mujeres

La cifra de homicidios descendió en Cartagena en 2016, con respecto a 2015. Hubo 257 homicidios, la cifra más baja desde 2011, cuando se registraron 226. Es la primera vez en una década que hay una reducción durante dos años seguidos, sin obviar que durante los dos años anteriores (2014 y 2015) se registraron las cifras más altas de la misma década: 303 y 290, respectivamente. La tasa no permite matices, sigue siendo alta (25,36), superior a la media nacional (23,62) y mucho mayor que la de Bogotá (16,32), por tener una referencia.

Y mientras bajaron los homicidios donde específicamente fueron víctimas los hombres, la cifra de asesinatos de mujeres se incrementó, de 10 (en 2015) a 15 (en 2016). Ello representa un aumento en la tasa, que pasó de 1,87 a 2,87, ahora por encima de Bogotá (2,65), aunque todavía por debajo de la media nacional (4,04). Como es histórico, las víctimas de homicidio son en su mayoría hombres, que este año representan el 94 por ciento de los casos.

Gráfica n° 3
Tasa de Homicidios según sexo
Período 2010 – 2016
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF.
Informes Anuales Forensis 2010 – 2016. Cálculos CIDESED.

La cifra de homicidios de mujeres, no obstante aumentó, está lejos de la registrada en 2014 (26). El histórico refleja mucha variabilidad entre los años, así que impide, como en muchos casos aquí mencionados, atribuir sus descensos a intervenciones efectivas de la institucionalidad.

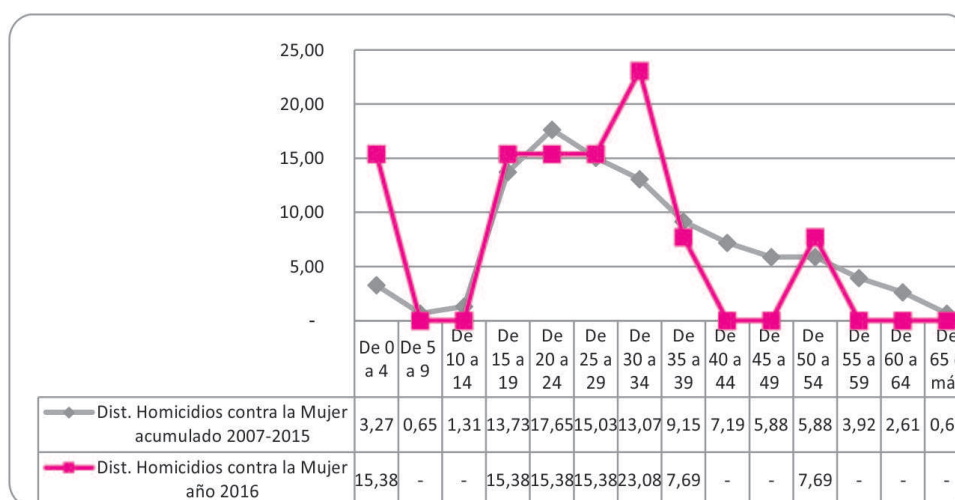
Gráfica n° 4
 Porcentaje de mujeres asesinadas sobre el total de homicidios
 Período 2004 – 2016
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF.
 Años 2004 - 2006: Información definitiva. Años 2007 - 2009: División de Referencia de información Pericial - DRIP.
 Año 2010: GCRNV/SIRDEC. Año 2011p-2012p: Información preliminar sujeta a cambios. INMLCF/GCRNV/SIRDEC.
 Forensis Comportamiento del Homicidio, Colombia 2013 - 2016. Cálculos CIDESED.

De acuerdo con los rangos de edad, la mayoría de las mujeres asesinadas en 2016 estaba entre los 15 y los 34 años (69,2 por ciento), coincidente con la distribución porcentual histórica. El 23 por ciento de las mujeres víctimas de homicidio en el año aquí analizado estaba entre los 30 y 34 años de edad. Con relación a la distribución porcentual histórica llama la atención el aumento en el rango de 0 a 4 años de edad (15,38 por ciento de los homicidios contra mujeres en 2016).

Gráfica n° 5
 Distribución porcentual de homicidios contra la mujer, según rangos de edad
 Gráfica comparativa Período 2007 – 2015 y año 2016
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF/ División de Referencia de información Pericial - DRIP.
 Nota: cálculo acumulado período 2007 a 2010. 2007 - 2008: SIRDEC. 2009: SIRDEC/SINEI. 2010: GCRNV/SIRDEC.
 2011p. 2016 p: Información preliminar sujeta a cambios. INMLCF/GCRNV/SIRDEC. Cálculos CIDESED.

Feminicidios

Las cifras anteriores aplican, entonces, para los homicidios contra las mujeres. Ello no es equivalente a la dimensión del feminicidio y obliga a recordar y subrayar la necesidad de incorporar distintos abordajes en la representación de esta violencia homicida que sufren las mujeres.

El término feminicidio fue utilizado por primera vez por la norteamericana Diana Russell al testificar ante el Tribunal Internacional sobre Crímenes contra Mujeres en Bruselas. Se refiere al asesinato de las mujeres por el hecho de ser tales y opera a su vez como forma de dominación, poder y control hacia todas las mujeres dentro de una sociedad, encontrándose naturalizada dentro de su cultura y tolerada por la sociedad y el Estado.

En Colombia, fue contemplado y descrito en la ley 1761 de 2015, pero Medicina Legal no lo cuantifica en sus informes porque éste exige, para su determinación, unas variables que deben ser profundizadas desde el ámbito de la rigurosidad investigativa. Así que no es posible tener un dato exacto de las muertes violentas relacionadas con la violencia sexista y misógina (feminicidios), pese a estar descrita en la ley y la teoría.

Como hemos descrito en informes anteriores, la aproximación que podemos hacer es estimativa, articulando dos de las variables que el INMLCF contempla de forma independiente: circunstancias del hecho y presunto autor. Intentamos alimentarlo también con los registros de prensa de los respectivos casos evitando legitimar o reforzar sus representaciones sexistas o misóginas.

De acuerdo con Medicina Legal el 38,5 por ciento de los homicidios de mujeres fueron cometidos por compañero permanente (15,4 por ciento), examante (15,4 por ciento) o excompañero permanente (7,7 por ciento). En el 23,1 por ciento de los homicidios se desconoce al agresor y en 15,4 por ciento no hay información. En 7,7 por ciento de los casos éste fue un vecino, en otro 7,7 por ciento el padre y en el 7,7 por ciento restante un policía.

Atendiendo a ello, se podría estimar que del 33 al 54 por ciento de los asesinatos de mujeres en el Distrito (aproximadamente 5 y 8 casos) corresponderían a homicidios relacionados con la violencia sexista y misógina (feminicidios), constituyéndose en la forma más extrema de violencia contra las mujeres.

Cuadro n° 5
Homicidios de Mujeres según presunto agresor
Cartagena de Indias, 2016

Presunto agresor	N° de casos	Porcentaje
Agresor Desconocido	3	23,1
Compañero permannete	2	15,4
Ex - amante	2	15,4
Ex - compañero (a) permanente	1	7,7
Padre	1	7,7
Policía	1	7,7
Vecino	1	7,7
Sin Información	2	15,4
Total	13	100

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses- INMLCF.
Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV.
Base: Sistema de Información red de cadáveres y desaparecidos - SIRDEC. Cálculos CIDESED.

En lo que respecta a las circunstancias de los homicidios de mujeres en el Distrito, para este año 2016, predomina como en años anteriores la falta de información. Las cifras del INMLCF indican que alrededor del 70 por ciento de los asesinatos de mujeres se desconocen las motivaciones de la muerte, y un 20 por ciento estuvieron relacionados por otros motivos no identificados.

2. Panorama de la violencia contra mujeres jóvenes, adolescentes y niñas en Cartagena de Indias

2.1. La violencia cotidiana contra niñas, adolescentes y jóvenes

A lo largo de los apartados de este capítulo del informe se ha hecho evidente que la violencia sexista y misógina tiene especial manifestación contra niñas, adolescentes y mujeres jóvenes. Hace años que en CiDESD entendimos necesario analizar el comportamiento particular de la violencia contra este grupo de mujeres, el cual está condensado en el informe específico *Queremos vivir sin miedo*, de circulación bienal⁶.

Violencia Intrafamiliar

Ya se ha expuesto cómo la violencia intrafamiliar afecta mayormente a las mujeres: en 1.237 de los 1.501 casos de violencia intrafamiliar registrados por Medicina Legal en 2016, la víctima fue una mujer, es decir, 82 por ciento de los casos. Del total de casos de violencia intrafamiliar, 91 fueron cometidos contra menores de 18 años. En 42 de esos casos la víctima fue una mujer.

Cuadro n° 6
Violencia contra niños, niñas y adolescentes
(edades inferiores a 18 años)
Período 2013 – 2016
Cartagena de Indias

Años	Hombre	Mujer	Total
2013	39	35	74
2014	50	44	94
2015	60	50	110
2016	49	42	91

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Informes Forensis 2013 – 2016. Cálculos CiDESD.

Violencia de pareja

Retomamos aquí otro párrafo de apartados anteriores para subrayar que en el 22 por ciento del total de los casos de violencia de pareja contra la mujer, la víctima estaba entre los 20 y 24 años (215 casos). El panorama estadístico es-

⁶ Los informes y demás publicaciones del CiDESD pueden descargarse desde la página web: www.cidesd.org.

pecífico para este grupo de mujeres jóvenes, adolescentes o niñas se distribuye así: el 78 por ciento de víctimas se concentra entre las edades de 20 a 24 años, el 13 por ciento de los casos estaban entre los 18 y 19 años; el 9 por ciento de los casos, entre los 15 y 17 años; y el 0,7 por ciento de las víctimas, entre 10 y 14 años. Como en informes anteriores, para menores de 19 años, en todos los casos reportados el maltrato de pareja lo sufre una mujer.

Cuadro n° 7
Maltrato de pareja según sexo
en adolescentes y Jóvenes menores de 24 años
Período 2013 – 2016
Cartagena de Indias

Edad	2013			2014			2015			2016		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
10 a 14	-	4	4	-	1	1	1	2	3	-	2	2
15 - 17	-	23	23	-	20	20	-	27	27	-	25	25
18 - 19	-	40	40	-	49	49	-	64	64	-	36	36
20 - 24	5	166	171	10	190	200	12	201	213	9	215	224
Total	5	233	238	10	260	270	13	294	307	9	278	287

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF.
Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV.
Base: Sistema de Información red de cadáveres y desaparecidos – SIRDEC.
Cálculos CIDESD.

No obstante, en relación con años anteriores –desde 2013, al menos– los casos de violencia de pareja donde la víctima estaba entre los 18 y 19 años, se redujeron: de 64 a 36, con respecto a 2015. Es, en todo caso, una evidencia más de lo estructural de la violencia contra las mujeres y de lo incorporada que está en las relaciones de pareja: en el 97 por ciento de los casos de maltrato de pareja en menores de 24 años la víctima es una mujer (278 de los 287 casos).

Violencia sexual

Similar conclusión puede elaborarse al leer las cifras de violencia sexual ejercida contra mujeres jóvenes: el 85 por ciento de las víctimas de violencia sexual menores de 24 años es mujer. El INMLCF registró 405 casos de violencia sexual contra niñas, adolescentes y mujeres jóvenes (menores de 25 años). En el mayor número de casos, 193 (47,6 por ciento), la víctima estaba entre los 10 y 14 años. Si puede ser más aterradora la imagen estadística, es al mirar que desde el menor rango de edad registrable –de 0 a 4 años– se ejerce ya la violencia contra niños (10 casos) y niñas (39 casos), sin carecer de la carga sexista y misógina, representada numéricamente en que el número de víctimas de niñas duplica al de niños.

Cuadro n° 8
Violencia sexual según sexo
en niños/as, adolescentes y jóvenes menores de 24 años
Período 2013 – 2016
Cartagena de Indias

Rango de edad	2013			2014			2015			2016		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
0 - 4	16	37	53	8	40	48	13	44	57	10	39	49
5 - 9	22	78	100	25	96	121	29	74	103	26	73	99
10 - 14	19	169	188	24	182	206	16	179	195	20	193	213
15 - 17	10	39	49	4	51	55	7	62	69	10	57	67
18 - 19	-	15	15	-	14	14	-	14	14	3	12	15
20 - 24	-	22	22	2	22	24	1	21	22	1	31	32
Total	67	360	427	63	405	468	66	394	460	70	405	475

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF.
Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV.
Base: Sistema de Información red de cadáveres y desaparecidos - SIRDEC.
Cálculos CIDESED.

El total de los casos de violencia sexual entre 0 y 24 años (475 casos) aumentó ligeramente con respecto a 2015 (460 casos). Es, de hecho, la mayor cifra de casos registrados desde 2013. Igualmente aumentó la cifra de casos donde la víctima fue una mujer.

Violencia contra adolescentes y jóvenes por otros familiares

De los 1.501 casos de violencia intrafamiliar registrados en 2016 por INMLCF en Cartagena de Indias, 300 responden al concepto de violencia entre otros familiares. En 182 casos las víctimas fueron mujeres (61 por ciento). En 60 del total de casos (300) la víctima estaba entre los 18 y 24 años. Y leídas las cifras para ese rango de edad, puede verse que en 42 casos (70 por ciento de los 60 casos) la víctima fue una mujer.

Cuadro n° 9
Violencia entre otros familiares según sexo
en jóvenes entre 18 y 24 años,
Período 2013 – 2016
Cartagena de Indias

Edad	2013			2014			2015			2016		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
18 - 19	8	8	16	2	13	15	2	9	11	5	10	15
20 - 24	10	28	38	10	44	54	13	27	40	13	32	45
Total	18	36	54	12	57	69	15	36	51	18	42	60

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF.
Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV.
Base: Sistema de Información red de cadáveres y desaparecidos - SIRDEC.
Cálculos CIDESED.

Homicidios de mujeres jóvenes

En 2016 hubo más homicidios de mujeres que en 2015. El 62 por ciento de las víctimas era menor de 29 años, tal como registró el INMLCF. Llama la atención que el 15 por ciento de las víctimas estaba en el rango de 0 a 4 años.

Cuadro n° 10
Distribución porcentual de homicidios contra la mujer, según rangos de edad
Período 2013 – 2016
Cartagena de Indias

RANGOS DE EDAD	2013		2014		2015		2016	
	N° casos	%	N° casos	%	N° casos	%	N° casos	%
De 0 a 4 años	-	-	-	-	-	-	2	15,4
De 5 a 9 años	-	-	-	-	-	-	-	-
De 10 a 14 años	1	5,6	-	-	-	-	-	-
De 15 a 19 años	2	11,1	1	4,0	3	30,0	2	15,4
De 20 a 24 años	4	22,2	8	32,0	-	-	2	15,4
De 25 a 29 años	1	5,6	3	12,0	3	30,0	2	15,4
De 30 a 34 años	3	16,7	4	16,0	1	10,0	3	23,1
De 35 a 39 años	2	11,1	2	8,0	1	10,0	1	7,7
De 40 a 44 años	-	-	2	8,0	1	10,0	-	-
De 45 a 49 años	2	11,1	1	4,0	-	-	-	-
De 50 a 54 años	1	5,6	1	4,0	1	-	1	7,7
De 55 a 59 años	2	11,1	1	4,0	-	-	-	-
De 60 a 64 años	-	-	2	8,0	-	-	-	-
De 65 o más	-	-	-	-	-	-	-	-
Total por años	18	100	25	100	10	100	13	100

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF.
Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV.
Base: Sistema de Información red de cadáveres y desaparecidos – SIRDEC.
Cálculos CIDESED.

Para CIDESED, es tan necesario como lamentable ratificar las conclusiones de las versiones anteriores de este informe y de aquellos específicos para el análisis de la violencia contra niñas, adolescentes y jóvenes. Habíamos advertido en *Queremos vivir sin miedo* que el panorama de las violencias contra las mujeres jóvenes, adolescentes y niñas en Cartagena amerita atención prioritaria y la institucionalidad no ha respondido en consecuencia.

2.2. La explotación sexual comercial

La poca información que existe sobre la explotación sexual comercial en Cartagena de Indias imposibilita enfrentar esta práctica de manera eficiente y sostenida. No ha impedido que se represente en narraciones periodísticas a partir de historias particulares. Tampoco ha impedido el trabajo importante, aunque muy focalizado, de algunas organizaciones sociales que intentan paliar esta problemática en la ciudad. De hecho, en informes anteriores⁷ se ha reconocido el esfuerzo de diversas organizaciones y de entes de control público por visibilizar el problema de la explotación sexual comercial⁸. Pero hay que advertir ahora que esa intencionalidad no se ha materializado en la elaboración de diagnósticos que den cuenta del volumen de este problema y permitan el diseño y aplicación de las políticas y estrategias para enfrentarlo y superarlo.

Desde hace años, en registros de prensa, la ciudad ha sido retratada como escenario de explotación sexual comercial, delito que tiene especial expresión por la condición turística de Cartagena, a la que describen bajo el riesgo de convertirse en un destino de turismo sexual. Riesgo ya materializado, de acuerdo con fuentes periodísticas⁹. El enfoque institucional concentra los esfuerzos en programas y campañas vinculadas a la promoción de formas legales de turismo, a lo que vinculan la estrategia de prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. La opacidad se altera principalmente por las campañas, especialmente alusivas a la trata de Personas en el marco del Día Internacional contra la Trata, en julio, y por los reportajes publicados en medios locales y nacionales.

Durante 2016 dos casos fueron subrayados por la prensa¹⁰, como indicador del delito y de su volumen, todavía no visibles en perspectiva. El primero fue el de una joven de 15 años que se lanzó desde un piso 26 para escapar de un abusador sexual, en el barrio Bocagrande, escenario turístico y comercial. El segundo caso se escenificó en La Boquilla, corregimiento turístico al norte de la ciudad. Allí un empresario fue apresado, acusado de ofrecer en su restaurante y hospedaje, ‘servicios’ sexuales de menores de 13 años.

⁷ Véase los informes CIDESD sobre La situación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

⁸ En Cartagena de Indias se concentran esfuerzos de organizaciones no gubernamentales como Fundación Renacer, Terre des homes Suiza y Global Humanitaria.

⁹ El canal Discovery publicó en 2015: “Cartagena de Indias recibe por año 300 mil visitantes y es la ciudad más turística de Colombia. Sus calles desbordan de colores, cultura, historia y tradición y la convierten en uno de los distritos más atractivos de América Latina. Sin embargo, también ostenta otro reconocimiento menos feliz: ser una verdadera meca del turismo sexual, cuyo flujo económico mueve millones de dólares al año”. Puede leerse en la nota “La peligrosa dinámica del turismo sexual en Colombia”, publicada en: <http://www.latam.discovery.com/investigacion/la-peligrosa-dinamica-del-turismo-sexual-en-colombia/>, una de varias notas que ese medio ha colgado en sus medios digitales sobre el turismo sexual en Cartagena y Colombia. En 2014, la revista Vice publicó un reportaje con el título “El ‘boom’ del turismo sexual de menores en Cartagena”. Puede verse en <https://news.vice.com/es/article/boom-turismo-sexual-menores-cartagena>.

¹⁰ El periódico El Universal recogió ambos casos en la nota titulada “Explotación sexual, lo que las murallas quieren ocultar”, que puede leerse en línea: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/explotacion-sexual-lo-que-las-murallas-quieren-ocultar-234660>.

Las cifras generales, no obstante, no son conciliadas y el esfuerzo institucional tampoco ha aclarado las interrelaciones que el delito tiene con la trata (captación, traslado y sometimiento con fines de explotación) que opera también en el territorio distrital.

El Plan de Desarrollo Primero la Gente, aprobado para el periodo de gobierno del Alcalde Manolo Duque (2016-2019), establece un programa para enfrentar la explotación sexual (específicamente de niños, niñas y adolescentes), concentrado en jornadas de prevención y atención. Consiste en realizar cuatro “jornadas de prevención y atención en ESCNNA (Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes) en las instituciones educativas del Distrito, servidores públicos (sic), entidades privadas y comunidad en general”¹¹, a cargo de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana.

Establece un programa similar para la prevención de la Trata de personas: “Realizar 12 jornadas de prevención y atención en Trata de Personas en las Instituciones Educativas del Distrito, servidores públicos (sic), entidades privadas y comunidad en general”¹², a cargo de la misma secretaría.

Para ninguno de los dos delitos propone o proyecta la construcción de información e investigación eficaz, componentes necesarios para que se actúe con la debida diligencia frente al delito y se prevenga la impunidad, tal como se ha señalado en pasados informes. La falta de fuentes de información oficial, completa y periódica al respecto impide un adecuado seguimiento de casos y un conocimiento de la magnitud del problema, lo cual perpetúa el riesgo y la violencia a la que se exponen niñas, adolescentes y mujeres jóvenes.

En las medidas contra la trata, los gobiernos nacional, departamental y local instalaron en 2016 el Comité Unificado contra la Trata de Personas, que reportó a la prensa tener registros de seis casos de trata desde 2014. Un subregistro del que sus propios voceros aclaran: “En realidad en el ámbito local no tenemos un diagnóstico específico, pese a que la trata de personas es un delito bastante conocido. El Comité solo ha conocido de manera oficial cinco casos desde 2014, pero sabemos que pueden existir muchos más. Consideramos que son pocos los casos que nos han reportado quizás por el mismo desconocimiento del esfuerzo institucional que se está dando”, dijo a un medio local Armely García Arrieta, coordinadora del programa de Derechos Humanos de la Secretaría del Interior del Distrito.

La reactividad va en contravía de los ejes de acción de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Trata de Personas¹³, coordinada desde el Ministerio del Interior, que proyecta la gestión en (i) coordinación y sostenibilidad, (ii) prevención, (iii) protección y asistencia a víctimas, (iv) investigación y judicialización,

¹¹ Alcaldía de Cartagena. Plan de Desarrollo Primero la Gente, pág. 283.

¹² *Ibíd.*

¹³ Ministerio del Interior. Decreto número 1036 de 2016.

(v) cooperación internacional, (vi) generación y gestión del conocimiento y (vii) seguimiento y evaluación. Estos ejes establecen explícitamente la necesidad de construir un diagnóstico, lo que se ha señalado insistentemente en estos informes el CiDESD, no sólo para la trata, si no específicamente para el delito de la explotación sexual comercial con el que tiene conexiones.

Organizaciones que investigan sobre el delito insisten en la necesidad de construir mejores indicadores, informes y fuentes. En un informe reciente, para varios países del continente, la organización Women link Wordwide¹⁴ concluye que “la trata interna no se identifica de manera proactiva”, entre varias razones por “la tendencia de identificar como víctimas de trata sólo a aquéllas que lo son con fines de explotación sexual y trabajos forzados, mientras que las otras modalidades son identificadas en menor medida”. Agrega que “a esta situación contribuye la incorporación, aceptación y normalización de prácticas contrarias a los derechos humanos que comprenden la trata, como el compadrazgo o criadazgo, y que continúan ocurriendo con la aprobación de los actores más relevantes”. Específicamente para Colombia, expresa que no existe claridad en los protocolos para “la identificación de las víctimas”.

En ese sentido, y en consecuencia, sobre la explotación sexual, CiDESD debe insistir también en:

- Es imperativa la construcción de una caracterización confiable y coherente, con datos suficientes y cuidados para valorar la magnitud del problema y la tragedia a la que son forzados niños, niñas y mujeres jóvenes en Cartagena de Indias. Sin el diagnóstico adecuado las instituciones no pueden implementar acciones adecuadas contra ese delito, ni mucho menos intervenir integralmente.
- La acción pública en el Distrito sigue siendo reducida, deficiente y discontinua. Carece de presupuesto adecuado y de estrategias claras, sólidas y sostenibles.
- El poco énfasis que se hace en el Plan de Desarrollo Primero la Gente, es inversamente proporcional a la impresión de la extensión del problema, no concentrado en zonas turísticas.

No existe consecuencia entre las propias manifestaciones institucionales sobre el problema y la agenda del Distrito, contenida en el Plan de Desarrollo vigente. Ni se proyecta la creación de instrumentos o planes para un mejor diagnóstico o para la definición de políticas públicas. Dicho plan no prioriza y no define soluciones o estrategias para enfrentar el delito, ni para la definición de políticas integrales para la prevención, identificación de casos, atención de las víctimas y procedimientos judiciales oportunos y eficaces.

¹⁴ MARTÍNEZ, Carmen Cecilia & ROSERO, Cristina. *Víctimas de la trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia*. Serie investigaciones. Informe número 7, Womens Link Wordwide, 2017.

3. Violencia patrimonial y económica

En el ámbito de las violencias contra las mujeres, la violencia económica y patrimonial es una forma de agresión poco visibilizada tanto por las mujeres víctimas como por las entidades de protección y justicia. Si bien sus efectos pueden ser menos evidentes que los causados por las violencias físicas y/o sexuales, resultan ser muy frecuentes en la vida cotidiana de las mujeres. Hay un gran número de mujeres que son víctimas diariamente de las violencias económica y patrimonial¹⁵ y sufren efectos devastadores que afectan también a sus hijos e hijas. Son violencias que se ejercen en el espacio familiar y en el ámbito laboral.

En Cartagena de Indias no hay registros específicos sobre estas violencias: están invisibilizadas. Las entidades responsables de la protección y la justicia no las identifican ni las reportan, y las mujeres víctimas las desconocen como tipos de violencia y no las referencian pese a afrontarlas con frecuencia. Hacen referencia a la desigualdad en el acceso a los recursos económicos que deberían ser compartidos entre hombre y mujer.

- Persiste un desconocimiento y una actitud de infravaloración, por parte de l@s servidor@s públic@s frente a unas agresiones culturales y cotidianas que en muchos casos desembocan en el maltrato físico e incluso en la violencia extrema del femicidio.
- Es altamente preocupante que las entidades del Estado encargadas de asegurar protección a todas las mujeres víctimas y de administrar justicia no reconozcan ni identifiquen este tipo de violencias que afectan directamente a la independencia de las mujeres y se constituyen, en muchas ocasiones, como desencadenantes de violencia física y sexual, poniendo en riesgo la vida de la víctima.
- CiDESD considera que los poderes públicos no pueden ser ajenos a esta realidad que impide a las mujeres acceder a su autonomía e independencia.

El informe *Violencia económica y patrimonial: Una aproximación a través de la atención en los municipios de Riohacha, Buenaventura y el Distrito de Cartagena*¹⁶ es una investigación realizada en 2016 por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Para la ciudad de Cartagena señala:

¹⁵ La violencia económica se refiere a aquellas agresiones que limitan la autonomía económica de la mujer, como impedirle que labore, obligarla a entregar sus ingresos para que otros lo manejen, no permitirle que maneje sus propios recursos. La Violencia patrimonial es todo aquello que ocasiona pérdida, sustracción, destrucción o retención de objetos e instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores o derechos económicos destinados a satisfacer las necesidades y que garantizan calidad de vida a las mujeres.

¹⁶ La Agencia Española de Cooperación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, a través del convenio AECIDDAPRE-CPEM, vienen avanzando el proyecto Apoyo a las políticas

❖ *En relación a la identificación de la existencia de la violencia económica y patrimonial,*

- En la ciudad de Cartagena la identificación y caracterización de la violencia económica y patrimonial no se muestra visible por sí sola, sino articulada a la violencia intrafamiliar e, incluso para algunos, esta violencia en algunos casos es el detonante de la violencia física o psicológica hacia las mujeres.
- ✧ En la ciudad no se encontraron referencias bibliográficas importantes que den cuenta de la situación de la violencia económica y patrimonial que afecta a la mujer, esto puede considerarse como un indicador de la invisibilidad de este tipo de violencia.

De otra parte, de acuerdo a información (no oficial) compartida por la Defensoría del Pueblo del departamento de Bolívar, en relación a los tipos de violencia contra la mujer reportados desde enero hasta octubre de 2016, que registran en su base de datos, el siguiente reporte muestra que se identifica y se registra la violencia económica y patrimonial así (el número hace referencia a los casos). En resumen, hay 145 mujeres que reportaron violencia de género y 52 de ellas reportaron presencia de violencia económica y/o patrimonial, siempre conexas a otros tipos de violencias.

- En cuanto a la información recogida a través de las entrevistas, para la identificación de la existencia de la violencia económica y patrimonial en Cartagena, se pueden identificar cuatro tipos:
 - ✧ El primero, la identificación de la inasistencia alimentaria como una forma violencia económica.
 - ✧ El segundo, la dependencia económica que genera otros tipos de violencia, y asociado a esta, las mujeres víctimas que llegan por otras violencias y en el curso de la investigación se evidencia que también son víctimas de violencia económica y/o patrimonial.
 - ✧ El tercero, el desamparo económico en el que quedan algunas mujeres cuando terminan la relación con su pareja, ya sea por que esta se queda con el patrimonio, o porque ellas abandonan la propiedad ante la violencia que viven.

- ✧ El cuarto, la aparición de esta violencia por las diferencias salariales de cada uno de los miembros de la pareja y/o por la adquisición de bienes inmuebles.
- Frente al abordaje, de acuerdo con lo manifestado por las diferentes entidades, se puede concluir que éste es muy precario. Se limita a la atención de la inasistencia alimentaria, o a la conciliación por alimentos, la cual preocupa, pues se puede estar conciliando la violencia amparada en llegar a acuerdos frente a los bienes.
- ✧ El abordaje se da a través de procesos de capacitación sobre violencias contra las mujeres en general, donde la Personería de Cartagena afirma que “el abordaje en el Distrito en cuanto a lo que es Personería que es vigilante de cualquier conducta, es nula ahora mismo en ese aspecto puntual de la violencia económica”.
- ✧ Está relacionada con las debilidades de las Comisarías de familia para abordar la violencia contra las mujeres en general y por ende la violencia económica y patrimonial en particular¹⁷.
- ❖ *Atendiendo al Conocimiento que tienen los funcionarios y funcionarias sobre la ocurrencia de violencia económica y patrimonial y de sus víctimas en la ciudad de Cartagena, el informe resaltó lo siguiente:*

De la revisión documental, se concluye que no hay una referencia específica al conocimiento de los y las funcionarias sobre la violencia económica y/o patrimonial, pero hay información relevante frente a la violencia contra las mujeres.

De las entrevistas realizadas, las modalidades de violencia económica y/o patrimonial que se identificaron en Cartagena, se pueden resumir en las siguientes:

- a. Retención de documentos personales y de identificación de la mujer (visas y pasaportes en estratos altos y cédulas y tarjetas con que se cobran subsidios del Estado).
- b. Negar el dinero necesario para la manutención de ellas y de sus hijos e hijas.
- c. Impedir que la mujer trabaje.
- d. Retener y/o manejar y controlar el salario percibido por la mujer.
- e. Adjudicar al hombre como jefe del hogar la vivienda de interés social.

¹⁷ Referencia del informe.

El Informe registra que para la Fiscalía Seccional Bolívar, estas modalidades de violencia recaen principalmente sobre mujeres de estratos medios y bajos¹⁸. Por su parte, para la Comisaría de Familia, esta violencia recae sobre todas las mujeres, solo que las mujeres de estratos altos no la denuncian¹⁹.

❖ *En cuanto a la oferta institucional con la que cuenta Cartagena para la atención de mujeres víctimas, particularmente, de violencia económica y patrimonial, el Informe afirma:*

- Si bien en la ciudad de Cartagena existe una ruta general para la atención de violencias de género, y en dicha ruta se explican los responsabilidades y obligaciones que tienen las diversas instituciones, frente a la atención específica de la violencia económica y patrimonial, de acuerdo a la comisaría, no hay una ruta concreta, así mismo, se identifica este tipo por estar conexo con otros tipos de violencia²⁰.

❖ *En relación a la identificación del acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia económica y patrimonial, el Informe sugiere:*

- No se activa una ruta de atención a la violencia contra la mujer. Mucho menos contra la violencia económica y patrimonial, por ser un tipo de violencia desconocida. La atención se presta sólo para denuncias por inasistencia alimentaria como una forma de violencia económica y patrimonial.
- Se desconoce la violencia económica y/o patrimonial, incluso como una forma de violencia intrafamiliar, como un delito que debe ser investigado por la Fiscalía.
- Según el informe, solamente la Defensoría del Pueblo hace un contexto de la situación e identifica el tipo de violencia económica o patrimonial que está viviendo para poder restablecer su derecho, brindándole la mejor orientación jurídica a seguir.
- La Fiscalía manifiesta que cumple con su ruta interna de aplicar una encuesta de valoración del riesgo para identificar si la víctima debe recibir

¹⁸ “Estas modalidades de violencia generalmente recaen sobre mujeres de estratos bajos, ya que ellas dependen económicamente de los esposos y a pesar de que estos las maltratan física y psicológicamente no se alejan de ellos porque les preocupa el hecho de no tener quien las mantenga o alimenten no solo a ellas sino a sus hijos y a esto se le suma la poca ayuda de sus familias y el Estado”. (Fiscalía Seccional de Bolívar). Informe *Violencia económica y patrimonial: Una aproximación a través de la atención en los municipios de Riohacha, Buenaventura y el Distrito de Cartagena*. Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2016. Pág. 42.

¹⁹ “Recaen sobre cualquier tipo de mujer, de diferentes estratos sociales; la diferencia entre ellas es que las mujeres de estratos 1, 2, 3 si denuncia, pero en los estratos medios o altos no denuncian, porque como son mujeres adineradas cuentan con recursos para mantenerse. Los de estratos bajos, son de zonas muy vulnerables”. (Comisario de familia comisaria permanente turno 3-Cartagena). Ibid., pág. 43.

²⁰ Cita de página específica.

medidas de protección especial. Si el riesgo es alto se traslada el caso a la Unidad de Reacción Inmediata. Sin embargo, esto aplica solo ante los casos de violencia física o psicológica, pero considera que los casos exclusivos de violencia económica y patrimonial deben ser atendidos por las Comisarias de Familia: “la Fiscalía solo atiende los casos de orden penal que contempla de violencia intrafamiliar”.

- Las entrevistas a funcionarios y funcionarias evidenciaron que no tienen claridad frente a las acciones diferenciales y desde el enfoque de género. Las referencias se enmarcan en acciones de empoderamiento de generación de ingreso.

❖ *Con respeto a los obstáculos identificados en el proceso de denuncia o de puesta en conocimiento de la violencia contra las mujeres, particularmente de la violencia económica y patrimonial, en el Informe se resalta:*

- Las comisarías de familia carecen de un equipo socio jurídico permanente que pueda garantizar una atención integral a las mujeres; *necesitan herramientas para hacer un efectivo trabajo, ejemplo de ello es la carencia de notificador lo que hace que, las propias víctimas tengan que notificar a sus victimarios, poniendo en peligro su integridad. Adicional a lo anterior, en estas instancias no se tipifica la violencia económica como delito, ya que normalmente se le asigna el nombre de delitos personales y no como violencia económica.*
- No hay ruta específica o proceso de atención definido para el abordaje de la violencia económica y/o patrimonial, lo que hace que algunas mujeres acuden a instancias judiciales para hacer valer sus derechos de propiedad y esto les implica múltiples gestiones administrativas que desmotivan a la mujer a continuar con su proceso.
- Las demoras que se presentan en los procesos penales por violencia intrafamiliar cuando son remitidos a la Fiscalía, ocasiona desmotivación y revictimización en la mujer.
- No existe en el Distrito la ejecución de la política pública que fue formulada para el periodo 2008-2019 y que contempla un eje llamado autonomía económica para las mujeres.
- Aunado a lo anterior, no se aborda la violencia con un enfoque de género, enfoque diferencial. Continúa el desconocimiento por parte de las personas víctimas de violencias, frente a donde acudir a denunciar o poner su caso en conocimiento de las autoridades.

- Continúa el represamiento de casos en la Fiscalía, la cual presenta demoras en la notificación y citación de la persona demandada.
- Falta de programas de formación y prevención de violencias.
- Problema estructural ligado a la cultura machista de los cartageneros, que ha normalizado y aceptado estas conductas violentas, permeando todas las entidades del Estado, lo que hace que dentro de estas entidades no se mire con seriedad o dignidad a las mujeres y a sus necesidades particulares.
- Las causas son las mismas causas de los otros tipos de violencia, pero con el agravante de que no se tiene ningún conocimiento sobre la violencia económica y patrimonial.
- Falta de voluntad política, para fortalecer en todos los sentidos a las Comisarías de Familia incluidos procesos de actualización y capacitación.

Los resultados del Informe, en términos generales, para la ciudad de Cartagena son altamente preocupantes. A pesar de los avances en la creación de leyes en el Distrito, la Violencia económica y patrimonial que se ejerce contra las mujeres se desconoce y no hay un reconocimiento específico por parte de las autoridades.

En el marco de los derechos humanos y de la frecuencia de las violencias económicas y patrimoniales que afectan a las mujeres es perentorio tomar medidas concretas. Se sigue sin tipificar la violencia económica como delito, se le asigna el nombre de delitos personales y no como violencia económica.

La gravedad de las distintas manifestaciones de la violencia económica y patrimonial, de acuerdo a su magnitud y alcance y a sus consecuencias individuales y sociales, exige acciones urgentes para apoyar y proteger a las mujeres víctimas. Los efectos de estas violencias, cumplen también, un papel de generar dependencia, temor y revictimización al conciliarse como parte de la solución de otras violencias.

Es necesario que las entidades tanto de protección como de justicia identifiquen y registren los casos de violencia económica y patrimonial para que las mujeres puedan hacer valer y ejercer sus derechos y las medidas de prevención, protección y acceso a la justicia estén realmente garantizadas. En este sentido, los funcionari@s deben asumir sus obligaciones y conocer en plenitud el mandato legislativo vigente. No es posible adoptar medidas para hacer frente a esta problemática sin tomar en cuenta las obligaciones del funcionariado.

Las deficiencias en el abordaje de la violencia económica y patrimonial por parte de la institucionalidad se traduce en un número ínfimo de juicios. La impunidad de estas violaciones de derechos perpetúa la invisibilización, el no reconocimiento y la aceptación social del fenómeno de la violencia económica y patrimonial contra las mujeres. Se hace necesario en el Distrito diseñar e implementar estrategias en las instancias políticas, pero también de los sectores de organismos de control, justicia y protección y educacionales.

4. Violencia social

4.1. Violencia social e inseguridad ciudadana

Las múltiples violencias en las que el conflicto armado se recicla en las ciudades colombianas inciden de manera particular en la vida y en contra los derechos de las mujeres de Cartagena de Indias, específicamente las de sectores más afectados por la pobreza y la desigualdad estructural.

El año anterior, periodo de análisis de este informe, año de la firma del acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), y luego de una década de alertas posteriores a la desmovilización de los grupos paramilitares, la Defensoría del Pueblo regional Bolívar tuvo que emitir el informe de riesgo número 25 de 2016, advirtiendo que más de 350.000 habitantes de 40 barrios de la ciudad, en 11 de las 15 unidades comuneras de gobierno que la componen, estaban en riesgo por la acción de grupos armados. El informe menciona en especial condición de riesgo a “niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres”.

Pocas semanas después, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT–, emitió una alerta temprana con recomendaciones para la Gobernación de Bolívar y la Alcaldía de Cartagena, entre otras entidades, para atender la grave situación, extendida también a los corregimientos y zonas rurales de La Boquilla, Arroyo de Piedra, Pasacaballos y Arroyo Grande.

Para la Defensoría, el riesgo está alimentado por la conjunción de los grupos armados y la débil presencia estatal en los territorios. Por ello, tales grupos –las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Los Rastrojos y Las Águilas Negras, entre otros– podrían ejercer las siguientes actividades:

1. *Se involucran en la economía ilegal del narcotráfico, la extorsión y el préstamo a usura o paga diario, entre otros.*
2. *Expulsan a las comunidades asentadas tradicionalmente en territorios estratégicos para permitir el desarrollo de actividades relacionadas con el narcotráfico, la agroindustria, el turismo o la construcción.*
3. *Perpetran homicidios y amenazas contra líderes y representantes de organizaciones sociales que realizan trabajo comunitario en sectores populares.*
4. *Establecen en el territorio normas de conducta y resuelven conflictos sociales por medio de grupos de criminalidad organizada que ejercen la violencia y que cuentan con un amplio control sobre el territorio.*

5. *Reclutan y utilizan ilícitamente a niños, niñas, adolescentes a través de grupos de criminalidad organizada, para que adelantan labores de vigilancia, mensajería y acciones violentas.*

Acción que empeora la condición de las mujeres, pues se suma a la vigencia de la violencia estructural, que antes de reducirse, se afianza en el Distrito, tal como hemos expuesto repetidamente en el CIDESED. La Defensoría señala: “Las mujeres en Cartagena registran altos niveles de vulnerabilidad debido a tres factores: Primero, la exclusión e invisibilización de las necesidades que padecen las mujeres que habitan en los barrios marginales, como resultado de la desigualdad estructural respecto a los sectores turísticos de la ciudad (prestación de servicios públicos de calidad, cobertura en educación y salud, etc.). Segundo, por su condición de mujer ‘ya que el tratamiento histórico, cultural y socioeconómico que recibe, determinado por la estructura patriarcal, es más injusto frente al hombre’ (...) En tercer lugar, la sociedad tradicionalmente patriarcal, le confiere un rol secundario a la mujer que anula los procesos o movimientos sociales femeninos reivindicativos”.

Es un panorama que el CIDESED ha analizado y diagnosticado en sus diversas publicaciones y que, para la institución que emitió el informe de riesgo, impide que las mujeres cuenten con herramientas “que les permitan garantizar el goce efectivo de sus derechos y quedan a merced de formas de dominación impuestas a través del uso de la violencia o de la amenaza, con lo cual se agudizan las vulneraciones a sus derechos fundamentales. El cuerpo de las mujeres frecuentemente se convierte en un campo de disputa, y el control de su actuación cotidiana se constituye en un ejercicio de dominio”.

La presión sostenida durante más de una década posterior a la desmovilización paramilitar ha incrementado la militarización de la vida cotidiana, agravando las amenazas, los hostigamientos y actos de violencia contra las mujeres. De hecho, el informe defensorial *Dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe*²¹ permite ver que, contrario a ser inédita, la advertencia sobre los peligros consecuentes con el reagrupamiento de grupos residuales de las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia²², se ha repetido desde 2007, operando hoy “en lugares estratégicos de comercio y movilidad como El Canal del Dique, el mercado de Bazurto y otros sectores históricamente vulnerables, llevando a cabo actos de extorsión, sicariato, préstamos de usura o paga diario y el Microtráfico”.

²¹ Defensoría del Pueblo. Equipo Profesional Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH Sistema de Alertas Tempranas (SAT). *Informe Defensorial: Dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe*. Bogotá, 2017.

²² Para lo que es necesario recontar aquí, sirva la síntesis del portal Verdad Abierta (www.verdadabierta.com): “Las desmovilizaciones de las autodefensas se iniciaron el 25 de noviembre de 2003 en Medellín con el bloque Cacique Nutibara y terminaron el 15 de agosto de 2006 con el bloque Elmer Cárdenas. En 38 actos se desmovilizaron 31.671 de los integrantes de los grupos irregulares. Las organizaciones con mayor número de desmovilizados fueron el bloque Central Bolívar con 6.348, el bloque Norte con 4.760, el bloque Mineros con 2.780, el bloque Héroes de Granada con 2.033 y el bloque Elmer Cárdenas con 1.538”. Puede verse en <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/244-la-historia/auc/54-periodo4>

La Defensoría nacional cita repetidos episodios:

- Algunos líderes barriales afirmaron que desde el año 2007 dichos grupos tuvieron como objetivo tomarse el territorio a través de la cooptación y sometimiento de jóvenes y pandillas de barrios periféricos bajo la presunción de que la delincuencia común venía afectando la seguridad y la economía de los pobladores.
- Desde el año 2007 y 2008 se observó en el barrio Nelson Mandela y sectores aledaños, un aumento del reclutamiento forzado de jóvenes³⁸. La continuidad de este fenómeno fue evidenciada en la nota de seguimiento del 27 de enero 2010. Se ha identificado que las pandillas logran ser un primer escalón para involucrarse con los grupos posdesmovilización que operan en la ciudad (...).
- En el año 2008 el SAT advirtió sobre el riesgo de re victimización de la población en situación de desplazamiento debido a acciones amenazantes y hostigamientos de grupos posdesmovilización de las AUC quienes declararon a algunas organizaciones de desplazados como blanco de ataques.
- Para el año 2009 el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo advirtió la presencia permanente de dos grupos armados ilegales en Cartagena: las Águilas Negras y Los Paisas.
- Para el año 2010 nuevos grupos posdesmovilización hicieron presencia en la ciudad de Cartagena. A la presencia de las Águilas Negras y Los Paisas se sumaron las AGC y Los Rastrojos.
- En el año 2012 la correlación de fuerzas entre grupos post desmovilización varió. Según análisis de fuentes judiciales y policiales, Los Rastrojos hicieron mayor presencia y control urbano en Cartagena mientras los Los Urabeños comenzaron su ingreso a la ciudad con el objetivo de disputarse el control en varias zonas.
- Para el año 2015 el Sistema de Alertas Tempranas advirtió a través de un Informe de Inminencia²⁹ la situación de riesgo para la población civil, en especial para NNAJ generada por presuntos grupos armados posdesmovilización de las AUC autodenominados Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Urabeños, quienes a través de acciones de vigilancia, control social y el uso de la violencia han intentado controlar zonas periféricas de la ciudad, importantes para el desarrollo de actividades ilícitas como el transporte y embarque de droga.

Son muchos más los episodios registrados tanto por la Defensoría como por los medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos. Incluso

sentencias judiciales dan cuenta de que en la transición de la presencia de los grupos paramilitares desmovilizados a los que se han reciclado en lo que el Estado ha llamado Bandas Criminales (Bacrim) ha perpetuado el peligro de la población local, integrando diversos sectores delincuenciales, promoviendo incluso una suerte de tercerización de las prácticas criminales y la violencia; y ensañándose contra población particularmente victimizada por las estructuras vigentes, como población LGBTI y mujeres trabajadoras sexuales.

“Hoy la presencia de diversos grupos armados ilegales post desmovilización y su interés de consolidarse en diversos territorios estratégicos para el comercio ilícito y facilitar su movilidad, amplían el riesgo sobre de que nuevas poblaciones y territorios a ser afectados por diversas acciones de violencia como desplazamientos forzados y homicidios”, concluye el informe *Dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe*.

Luego el riesgo que señalan el reciente informe defensorial –25 de 2016– y la consecuente alerta temprana contiene una carga de décadas de violencia social sobre la población afectada. Además se posa sobre unas violencias cotidianas y desigualdades estructurales que, como se puede evidenciar en las cifras aquí presentadas por el CIDESED, no da respiro en la vida de las mujeres de Cartagena de Indias.

Para evidenciarlo, sirve esta cita de la Defensoría Regional: “Las conductas que buscan establecer un dominio del cuerpo y la actuación de las mujeres y niñas, sumado a los factores de vulnerabilidad, inciden en la materialización de fenómenos como la violencia sexual y de género como mecanismo de coerción, presión y desplazamiento, el despojo de tierras o propiedades, el reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, la utilización en trabajos forzosos y degradantes, señalamientos, amenazas y persecución a lideresas, afectando especialmente y de manera desproporcionada a este grupo poblacional. Estos impactos negativos han sido de carácter psicológico, económico y físico”.

No obstante la gravedad de la situación diagnosticada por la Defensoría y la CIAT, y la explicitud de los informes, los gobiernos local y nacional no han dado respuesta o pronunciamiento institucional a la urgencia y riesgo manifiesto. Apenas un par de meses antes del cierre de este informe anual sobre violencias, señalamos que pese a la grave situación que significa estar bajo una Alerta Temprana, las autoridades no han notificado ningún balance (rendición de cuentas) a la ciudadanía cartagenera sobre las recomendaciones para el Distrito.

La ciudadanía continúa sin saber:

- ¿Qué avances han existido en términos de seguridad en los 40 barrios de Cartagena?
- ¿Cómo se ha enfrentado y ha variado la situación de riesgo frente a la acción de las AGC, Los Rastrojos y Las Águilas Negras, además de otras organizaciones criminales no identificadas, mencionadas por la Defensoría?
- ¿Qué medidas se han implementado para garantizar los derechos a las comunidades étnicas?
- ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar la seguridad humana integral a la población de los barrios y en especial a niños y niñas, adolescentes y mujeres jóvenes?

4.2. Memoria, verdad y justicia

No puede relacionarse esta presencia de actores armados –ya documentada durante más de una década– con un crecimiento en las cifras relacionadas específicamente con lo que ha sido el conflicto armado hasta la reciente década. Pero tal como lo advierte la Defensoría del Pueblo nacional, la violencia “política” se ha reciclado en formas menos legibles en los sectores urbanos, agenciando grupos de delincuencia común o las pandillas de jóvenes. El pasivo que ha dejado la violencia armada, trasladado en parte a las capitales, no ha sido atendido de manera compleja y sostenida.

Cuadro n° 11
Mujeres víctimas del Conflicto Armado
Período 2012 – 2016 y acumulado desde 1985
Cartagena de Indias

Hecho	Edad	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL ACUMULADO DESDE 1985
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	ND	-	-	-	-	-	7
	entre 0 y 5	-	-	-	-	-	1
	entre 12 y 17	-	-	-	-	-	1
	entre 18 y 28	1	-	1	-	-	6
	entre 29 y 60	1	-	-	-	-	19
	entre 61 y 100	-	-	-	-	-	5
Amenaza	ND	1	-	-	-	-	2
	entre 0 y 5	1	1	3	1	1	7
	entre 6 y 11	3	4	4	-	5	27
	entre 12 y 17	6	5	3	-	-	26
	entre 18 y 28	13	4	10	1	3	59
	entre 29 y 60	19	19	16	8	7	152
	entre 61 y 100	2	3	2	1	-	24

(Continúa)

(Continuación Cuatro nº 11)

Hecho	Edad	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL ACUMULADO DESDE 1985
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	entre 6 y 11	-	-	-	-	-	2
	entre 18 y 28	-	2	1	-	-	8
	entre 29 y 60	1	-	-	-	-	18
Desaparición forzada	ND	-	-	-	-	-	36
	entre 0 y 5	-	-	-	-	-	6
	entre 6 y 11	-	-	-	-	-	1
	entre 12 y 17	-	-	-	-	-	4
	entre 18 y 28	-	-	-	-	-	41
	entre 29 y 60	-	-	-	-	-	130
	entre 61 y 100	-	-	-	-	-	50
Desplazamiento	ND	1	-	4	3	1	242
	entre 0 y 5	13	10	18	11	4	411
	entre 6 y 11	18	22	25	6	7	765
	entre 12 y 17	15	19	32	1	4	983
	entre 18 y 28	31	17	32	12	3	1.644
	entre 29 y 60	47	41	65	30	11	2.948
	entre 61 y 100	5	7	8	4	-	554
Homicidio	ND	-	-	-	-	-	190
	entre 0 y 5	1	-	1	-	-	7
	entre 6 y 11	1	-	-	-	-	13
	entre 12 y 17	1	-	-	-	-	47
	entre 18 y 28	1	-	-	-	-	174
	entre 29 y 60	7	-	2	-	-	624
	entre 61 y 100	2	-	1	-	-	186
Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles	entre 18 y 28	-	1	-	-	-	1
	entre 29 y 60	1	2	-	-	-	12
	entre 61 y 100	-	-	-	-	-	4
Secuestro	ND	-	-	-	-	-	1
	entre 18 y 28	-	-	-	-	-	1
	entre 29 y 60	-	-	-	-	-	9
	entre 61 y 100	-	-	-	-	-	2
Tortura	entre 29 y 60	-	-	-	-	-	8
	entre 61 y 100	-	-	-	-	-	1
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	ND	-	-	-	-	-	1
	entre 29 y 60	-	-	-	-	-	1
TOTAL Mujeres Víctimas		192	157	228	78	46	9.461
TOTAL Víctimas		362	293	469	160	90	18.748

Fuente: Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas. RNI - Red Nacional de Información. Fecha de Corte : 01/01/2017.

* No se incluyen personas que no informan sobre el sexo. Cálculos CIDESD.

Persiste una manifiesta descoordinación y debilidad de articulación entre las entidades que deben atender y dar respuesta integral a las víctimas (18.748) en la ciudad, de las cuales el 50,4 por ciento (9.461) son mujeres, de acuerdo con los datos de la Unidad para la Atención y de Reparación Integral a las Víctimas.

Si bien disminuye el número de nuevos casos por año, las victimizaciones continúan y quienes las sufren se deben enfrentar luego a diferentes limitaciones institucionales:

- Lentitud de los procedimientos de atención, una ruta de atención concretizada en un conjunto de trámites y de idas y venidas por distintas entidades.
- Demoras en las respuestas y en la implementación de las medidas a adoptar; frecuente desatención con funcionario/as con insuficiente capacitación y, a veces, con desconocimiento de las normas y la magnitud del problema.
- Debilidad en el sistema de atención (sea general, médica, psicológica, etc.).
- Poca credibilidad a sus versiones y denuncias.
- Falta de seguimiento adecuado.

Desde el año 2011 hemos ido constatando y denunciado, conjuntamente, con otras organizaciones sociales y la propia Defensoría del Pueblo²³ que la ciudad en materia de seguridad humana integral para la población cartagenera y, de manera particular, para la población en situación de desplazamiento forzado y demás víctimas, es altamente preocupante y deficiente. El Plan de Desarrollo vigente, elaborado en el año de análisis de este informe, contempla un programa de atención a víctimas del conflicto armado, que propone estrategias de caracterización y atención con enfoque de género²⁴, pero no parece apreciar suficientemente el panorama de crisis perpetua aquí citado, ni proyecta una intervención de fondo. Como el resto de los programas y estrategias del plan para los cuatro años, algunas y dispersas menciones del enfoque de género no resuelven la incorporación pertinentemente del mismo en la elaboración de las estrategias y en el abordaje de los problemas y el tratamiento de la deuda social pendiente y creciente con las mujeres.

²³ Ver Informe Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del distrito de Cartagena. Informe Temático. 2011.

²⁴ Dos programas del Plan de desarrollo Primero la gente se refieren específicamente a las víctimas del conflicto y la defensa de los derechos humanos en ese sentido: el programa Víctimas del conflicto armado integradas que propone estrategias de asistencia y reparación; y el programa Derecho Humanos.

5. El panorama general de las violencias contra las mujeres en el departamento de Bolívar

La dinámica de violencia social y lo que se ha reciclado de conflicto armado en Cartagena de Indias no puede entenderse al margen del departamento al que pertenece. Y la violencia estructural que sufren l@s habitantes de la ciudad tampoco se encuentra desvinculada de la región y el país –y el mundo–. Por ello, exponemos en estas páginas siguientes, y apenas de forma resumida, el fenómeno de la violencia contra las mujeres en Bolívar y ocho de sus municipios sobre los cuales CiDESD realiza un seguimiento periódico.

Violencia interpersonal

De acuerdo con el INMLCF, en 2016 se presentaron 1.337 casos de violencia interpersonal contra mujeres en Bolívar, muy cercano a los 1.333 casos registrados en 2015. La proporción de agresiones a mujeres en relación con el total de casos de violencia interpersonal se mantiene en 35 por ciento, igual o muy cercano a 2014 y 2015.

Realizando una comparación²⁵ entre los 11 municipios estudiados, los municipios con mayor tasa de violencia interpersonal contra la mujer son Cartagena

Cuadro n° 12
Violencia interpersonal en municipios de Bolívar
Período 2013 – 2016

Municipios	2013			2014			2015			2016		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Cartagena	1.768	1.095	2.863	1.599	891	2.490	1.699	899	2.598	1.676	965	2.641
Turbaco	108	42	150	78	36	114	97	39	136	104	49	153
Arjona	55	20	75	37	15	52	54	17	71	44	19	63
Santa Rosa	40	21	61	32	16	48	33	17	50	27	18	45
María la Baja	22	5	27	23	10	33	21	8	29	20	15	35
Mahates	13	6	19	10	2	12	7	9	16	21	5	26
San Juan Nepomuceno	86	27	113	13	2	15	27	4	31	13	6	19
Magangué	167	119	286	136	107	243	168	127	295	159	107	266
San Jacinto	34	9	43	37	14	51	34	20	54	40	12	52
Carmen de Bolívar	109	81	190	149	75	224	115	85	200	115	49	164
Zambrano	9	6	15	6	2	8	14	4	18	6	4	10
Dpto. Bolívar	2.696	1.542	4.238	2.343	1.254	3.597	2.498	1.333	3.831	2.475	1.337	3.812

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF, Forensis Comportamiento de las lesiones por violencia interpersonal, Colombia 2013 a 2016. Cálculos CiDESD.

²⁵ A efectos de poder realizar el ejercicio comparativo entre municipio se usa, en todo el capítulo, la tasa que es la proporción de mujeres víctimas respecto al total de la población de mujeres expresadas, según el INMLCF (los cálculos son sobre 100.000 mujeres).

(tasa: 184,39), Magangué (tasa: 174,85), Santa Rosa (tasa: 164,28), Turbaco (tasa: 133,18), El Carmen de Bolívar (tasa: 133,09) y San Jacinto (tasa: 114,37).

Violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar presentó un leve descenso en 2016. De acuerdo con el INMLCF en 2016 fueron registrados 1.718 casos en mujeres, 13 por ciento menos que en 2015 (1.974 casos). En 2015 este tipo de violencia ejercida contra las mujeres había crecido 28 por ciento con respecto a 2014 (1.544 casos). En el total de casos registrados de violencia intrafamiliar, la que está dirigida específicamente a las mujeres representó el 82 por ciento del total de los casos registrados. Había sido de 85 por ciento en 2015 y de 82 por ciento en 2014.

Además de Cartagena, donde 1.235 casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres representan el 59 por ciento de los casos registrados en todo el departamento, los municipios con más episodios reportados por el INMLCF son Magangué (181 casos), Carmen de Bolívar (75) y Turbaco (63).

Cuadro n° 13
Violencia intrafamiliar* en municipios de Bolívar
Período 2013 – 2016

Municipios	2013			2014			2015			2016		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Cartagena	148	897	1.045	222	1.124	1.346	217	1.376	1.593	261	1.235	1.496
Turbaco	6	39	45	11	37	48	13	68	81	16	63	79
Arjona	2	11	13	10	16	26	3	26	29	1	25	26
Santa Rosa	2	11	13	1	11	12	4	22	26	-	17	17
María la Baja	-	7	7	2	12	14	1	6	7	2	23	25
Mahates	-	-	-	2	3	5	-	3	3	3	1	4
San Juan Nepomuceno	16	24	40	3	5	8	3	6	9	6	4	10
Magangué	24	130	154	31	164	195	50	243	293	38	181	219
San Jacinto	3	8	11	8	9	17	5	21	26	3	18	21
Carmen de Bolívar	18	81	99	35	97	132	21	110	131	20	75	95
Zambrano	-	2	2	-	2	2	-	6	6	-	2	2
Dpto. Bolívar	234	1.288	1.522	349	1.544	1.893	342	1.974	2.316	367	1.718	2.085

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF, Forensis Comportamiento de la violencia intrafamiliar y Violencia de Pareja, Colombia 2013 - 2016.

* Incluye las siguientes tipologías: maltrato contra niños, niñas y adolescentes; pareja y ex pareja; otros familiares y adulto mayor. Cálculos CIDEED.

Entre los municipios estudiados, el municipio de Magangué (tasa 295,78) es el que registra la tasa más alta de violencia intrafamiliar contra la mujer, seguido de Cartagena (235,97), El Carmen de Bolívar (203,72), San Jacinto (171,56), Turbaco (171,24) y Santa Rosa (155,15).

En la violencia intrafamiliar, Medicina Legal reconoce varias tipologías: maltrato contra niños, niñas y adolescentes; violencia de pareja y ex pareja; de otros familiares; y adulto mayor. Los datos específicos para violencia entre otros familiares y violencia de pareja muestran una incidencia mayor, en el caso de la primera y casi absoluta, en el caso de la segunda contra las mujeres: en el 93 por ciento de los casos de violencia de pareja registrados la víctima fue una mujer.

Cuadro n° 14
Porcentaje de violencia intrafamiliar* según sexo
Período 2010 – 2016
Bolívar

Año	Violencia contra niños, niñas y adolescentes		Violencia contra el Adulto Mayor		Violencia de Pareja		Violencia entre otros familiares	
	Hombre	Mujeres	Hombre	Mujeres	Hombre	Mujeres	Hombre	Mujeres
2010	51,3	48,7	48,7	51,3	8,1	91,9	36,8	63,2
2011	45,7	54,3	56,4	43,6	7,1	92,9	36,4	63,6
2012	46,5	53,5	60,0	40,0	6,7	93,3	37,4	62,6
2013	49,6	50,4	46,5	53,5	7,2	92,8	37,2	62,8
2014	50,7	49,3	53,7	46,3	7,6	92,4	35,0	65,0
2015	51,3	48,7	54,5	45,5	5,3	94,7	32,3	67,7
2016	50,0	50,0	53,5	46,5	7,0	93,0	39,0	61,0

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF.

Informes Anuales Forensis Comportamiento de la violencia intrafamiliar 2010 – 2016.

* Incluye las siguientes tipologías: maltrato contra niños, niñas y adolescentes; pareja y ex pareja; otros familiares y adulto mayor.

Cálculos CIDESED.

Violencia de pareja

Retomamos la contundencia del porcentaje anterior: en 2016, el 93 por ciento de las agresiones de pareja y expareja en Bolívar se ejerció contra las mujeres. Apenas un par de puntos porcentuales menos que esa proporción en 2015: 94,7 por ciento.

Entre los municipios estudiados²⁶, Magangué (tasa: 288,29) es el primer municipio con la mayor tasa de violencia de pareja contra la mujer. En segundo lugar se ubica Cartagena (tasa: 226,39), seguida de El Carmen de Bolívar (tasa: 188,85), Santa Rosa (tasa: 176,68) y Turbaco (tasa: 156,41).

²⁶ Cálculos de tasas estimativas realizadas por CIDESED, atendiendo a la población proyectada a 2014 de cada municipio.

Cuadro n° 15
Violencia de pareja en municipios de Bolívar
Período 2013 – 2016

Municipios	2013			2014			2015			2016		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Cartagena	62	775	837	69	855	924	69	1.149	1.218	80	999	1.079
Turbaco	1	33	34	3	21	24	3	54	57	7	48	55
Arjona	1	10	11	2	12	14	-	24	24	-	21	21
Santa Rosa	-	10	10	-	10	10	3	15	18	-	15	15
María la Baja	-	6	6	-	12	12	-	3	3	-	18	18
Mahates	-	-	-	-	2	2	-	1	1	-	1	1
San Juan Nepomuceno	1	18	19	2	4	6	-	4	4	1	3	4
Magangué	10	109	119	12	118	130	8	175	183	8	141	149
San Jacinto	1	7	8	3	5	8	2	19	21	2	11	13
Carmen de Bolívar	3	62	65	2	65	67	3	75	78	2	53	55
Zambrano	-	1	1	-	2	2	-	6	6	-	1	1
Dpto. Bolívar	85	1.091	1.176	96	1.164	1.260	89	1.590	1.679	102	1.363	1.465

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF, Forensis “Comportamiento de la violencia intrafamiliar y violencia de pareja, Colombia, 2013 - 2016”. Cálculos CIDESED.

Releído por meses: En Bolívar, cada mes 122 personas son víctimas de agresión por parte de su pareja, de estas, 114 son mujeres. Cada día, cuatro mujeres sufren esta violencia.

Violencia entre otros familiares

El INMLCF expone que en el 61 por ciento de los casos de violencia entre otros familiares registrados en Bolívar durante 2016 la víctima fue una mujer: son 257 casos de agresión contra la mujer en los 421 episodios de violencia intrafamiliar correspondiente a esta tipología.

En el número total de casos se registró un aumento (396 registrado en 2015 contra 421 registrados en 2016) y en el que corresponde a agresiones contra la mujer, una leve disminución (de 268 en 2015 bajó a 257 en 2016). El número de agresiones contra mujeres en esta tipología disminuyó en Turbaco, Santa Rosa, Magangué y Carmen de Bolívar. Contra hombres, en la misma tipología, aumentó el número de casos en Carmen de Bolívar y especialmente en Cartagena.

Cuadro n° 16
Violencia entre otros familiares en municipios de Bolívar
Período 2013 – 2016

Municipios	2013			2014			2015			2016		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Cartagena	34	70	104	89	195	284	72	165	237	115	180	295
Turbaco	2	2	4	8	14	22	7	12	19	6	8	14
Arjona	1	-	1	6	4	10	3	1	4	1	1	2
Santa Rosa	1	1	2	1	1	2	-	7	7	-	2	2
María la Baja	-	1	1	1	-	1	1	2	3	1	5	6
Mahates	-	-	-	2	-	2	-	2	2	3	-	3
San Juan Nepomuceno	7	3	10	-	1	1	2	-	2	1	-	1
Magangué	5	10	15	12	30	42	18	43	61	17	26	43
San Jacinto	1	-	1	2	2	4	2	2	4	-	5	5
Carmen de Bolívar	7	9	16	20	21	41	4	19	23	7	11	18
Zambrano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Dpto. Bolívar	64	108	172	154	286	440	128	268	396	164	257	421

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF, ForensisComportamiento de la violencia intrafamiliar, Colombia 2013 - 2016. Cálculos CIDESE.

Violencia sexual

En Bolívar fueron registrados por el INMLCF 944 casos de violencia sexual. De esos, 822 casos fueron cometidos contra mujeres. Aumentó el número de casos registrados con respecto al año anterior: en 2016 hubo 897 casos, 791 donde la víctima fue una mujer. Es un incremento sostenido desde 2013, que da cuenta de lo sistemática de la violencia sexual contra las mujeres.

Cuadro n° 17
Violencia sexual en municipios de Bolívar
Período 2013 – 2016

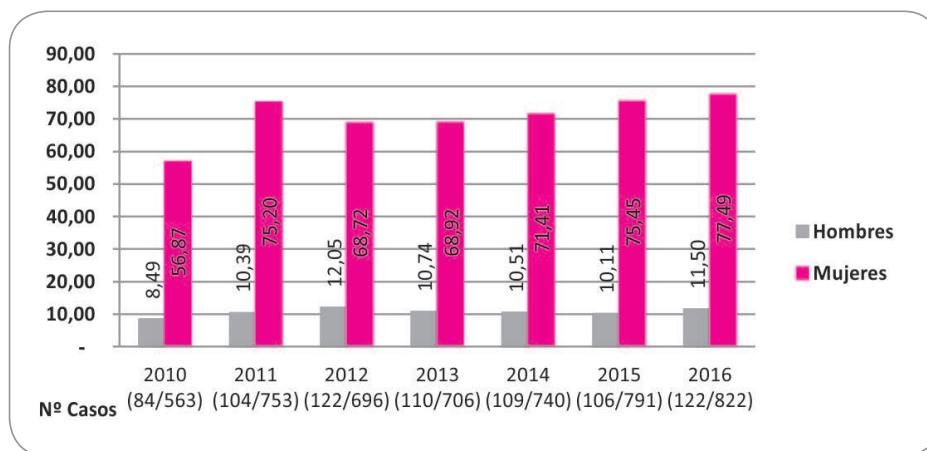
Municipios	2013			2014			2015			2016		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Cartagena	71	390	461	67	437	504	67	430	497	73	456	529
Turbaco	9	33	42	2	22	24	2	32	34	5	35	40
Arjona	3	19	22	5	18	23	4	28	32	1	28	29
Santa Rosa	1	8	9	2	5	7	-	14	14	3	13	16
María la Baja	-	17	17	1	19	20	1	23	24	1	29	30
Mahates	2	4	6	2	14	16	1	14	15	1	11	12
San Juan Nepomuceno	3	24	27	-	7	7	-	12	12	4	5	9
Magangué	4	64	68	13	65	78	15	68	83	8	80	88
San Jacinto	-	7	7	1	8	9	-	7	7	-	7	7
Carmen de Bolívar	9	35	44	7	35	42	5	38	43	5	35	40
Zambrano	-	4	4	1	3	4	-	6	6	-	5	5
Dpto. Bolívar	110	706	816	109	740	849	106	791	897	122	822	944

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF, Forensis “Exámenes medicolegales por presunto delito sexual, Colombia 2013 - 2016”. Cálculos CIDESE.

En el Departamento de Bolívar, durante el año 2016, cada mes se reportaron 69 casos de violencia sexual contra las mujeres. Esto significa que cada día dos o tres mujeres son maltratadas y abusadas sexualmente.

El comportamiento de la violencia sexual en los municipios estudiados indica que Magangué (tasa 130,73) es el primer municipio con la mayor tasa de presuntos delitos sexuales contra las mujeres, seguido de María La Baja (tasa 123,37), Santa Rosa (tasa 118,65) y Turbaco (tasa 95,13).

Gráfica n° 6
Tasa de informes periciales sexológicos según sexo
Período 2010 – 2016
Bolívar



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF, Forensis "Exámenes medicolegales por presunto delito sexual, Colombia 2010 - 2016". Cálculos CIDESED.

Homicidios

En 2016 aumentó el número de homicidios registrados en Bolívar. De 405 casos en 2015, pasó a 413 casos en el año de análisis, 2 por ciento más. Y aumentaron tanto los casos donde las víctimas fueron hombres como en los que fue una mujer. En 2016 el INMLCF registró 386 asesinatos contra hombres, seis más que en 2015; y 27 contra mujeres, dos más que en 2015.

Después de haber experimentado una reducción entre 2014 y 2015, la tendencia homicida contra la mujer volvió a aumentar. En 2014 fueron asesinadas 36 mujeres en Bolívar; en 2015, 25; y en 2016, 27. El 56 por ciento de los asesinatos contra mujeres en el Departamento ocurrió en Cartagena de Indias.

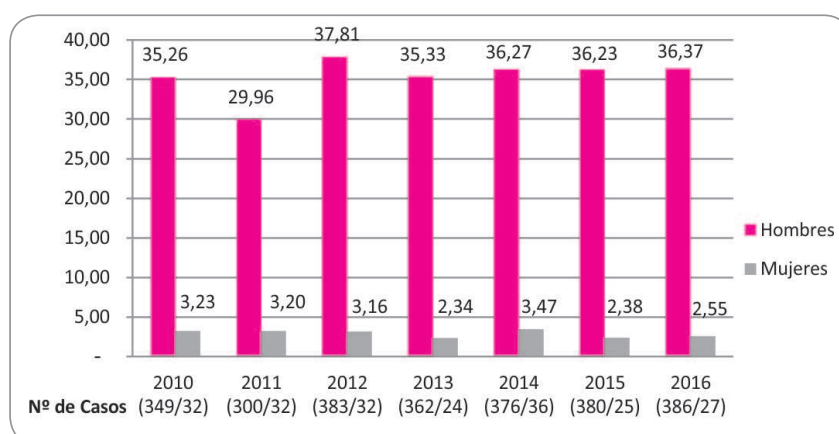
Cuadro n° 18
Homicidios en municipios de Bolívar
Período 2013 – 2016

Municipios	2013			2014			2015			2016		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Cartagena	256	19	275	277	26	303	280	10	290	242	15	257
Turbaco	27	-	27	17	1	18	14	-	14	17	1	18
Arjona	16	-	16	14	-	14	9	1	10	19	-	19
Santa Rosa	1	-	1	2	2	4	2	-	2	2	1	3
María la Baja	14	-	14	2	-	2	6	-	6	6	-	6
Mahates	2	-	2	1	-	1	4	-	4	3	-	3
San Juan Nepomuceno	2	-	2	-	-	-	1	1	2	1	-	1
Magangué	5	1	6	20	3	23	13	2	15	31	2	33
San Jacinto	1	-	1	1	-	1	1	-	1	1	-	1
Carmen de Bolívar	9	2	11	2	-	2	4	1	5	12	3	15
Zambrano	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	2
Dpto. Bolívar	362	24	386	376	36	412	380	25	405	386	27	413

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF, Forensis “Comportamiento del homicidio. Colombia 2013 - 2016”. Cálculos CIDESD.

En el departamento de Bolívar, los municipios estudiados con la tasa más alta de homicidios contra la mujer son Santa Rosa (tasa 9,13), seguido de El Carmen de Bolívar (tasa 8,15), Magangué (tasa 3,27), Cartagena (tasa 2,87) y Turbaco (tasa 2,72).

Gráfica n° 7
Tasa de homicidios por sexo
Período 2010 – 2016
Bolívar



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF. Informes Anuales Forensis 2010 – 2016. Cálculos CIDESD.

Violencia contra niñ@s, adolescentes y jóvenes

Los registros de violencia contra niñ@s, adolescentes y jóvenes experimentaron una reducción. Bajaron a 156 casos en 2016, después de que el INMLCF registró 197 en 2015. Ello representa una disminución de 21 por ciento. En todo caso, los 197 casos de 2015 representaron un fuerte incremento con respecto a los 152 casos de 2014. Los casos en que las víctimas fueron niñas y mujeres jóvenes menores de 18 años de edad registraron una disminución de 19 por ciento, mientras que los casos contra varones de la misma edad fue de 23 por ciento. La distribución entre sexos sobre el total de violencia ejercida contra niño/as, adolescentes y mujeres Jóvenes, es de 50 por ciento para cada uno.

Cuadro n° 19

Violencia contra niño/as, adolescentes y jóvenes
menores de 18 años en los municipios de Bolívar
Período 2013 – 2016

Municipios	2013			2014			2015			2016		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Cartagena	39	35	74	50	44	94	60	50	110	49	42	91
Turbaco	1	3	4	-	2	2	1	1	2	1	4	5
Arjona	-	1	1	-	-	-	-	1	1	-	2	2
Santa Rosa	1	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-
María la Baja	-	-	-	1	-	1	-	-	-	1	-	1
Mahates	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Juan Nepomuceno	8	3	11	1	-	1	-	2	2	4	1	5
Magangué	5	9	14	4	16	20	22	22	44	10	14	24
San Jacinto	1	-	1	2	1	3	1	-	1	1	2	3
Carmen de Bolívar	7	9	16	12	9	21	12	14	26	11	9	20
Zambrano	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dpto. Bolívar	65	66	131	77	75	152	101	96	197	78	78	156

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF, Forensis Comportamiento de las lesiones por violencia intrafamiliar, Colombia 2013 - 2016.
Cálculos CIDESED.

Mujeres víctimas del conflicto armado

Ya se desarrolló en la aparte anterior la relación de la ciudad con la violencia social y política, la cual está claramente en conexión con el contexto departamental y regional. Bolívar ha sido uno de los departamentos con mayor intensidad del conflicto armado interno.

En 2016, 813 personas se registraron como víctimas del conflicto armado en Bolívar, de acuerdo con la Red Nacional de Información. Con estas, son 507.609 víctimas registradas en el departamento, de las cuales 50 por ciento son mujeres (253.244).

Cuadro n° 20
Mujeres víctimas del conflicto armado
Período 2012 – 2016 y acumulado desde 1985
Bolívar

Hecho	Edad actual	2012	2013	2014	2015	2016	Total acumulado desde 1985
Abandono o despojo forzado de tierras	ND						5
	entre 12 y 17						1
	entre 18 y 28						3
	entre 29 y 60						18
	entre 61 y 100						12
Acto terrorista/atentados/combates/hostigamientos	ND						45
	entre 0 y 5	1					13
	entre 6 y 11		1				52
	entre 12 y 17	4	4	1			67
	entre 18 y 28	5	2	2	3		139
	entre 29 y 60	7	11	3	3		450
	entre 61 y 100	1	1				107
Amenaza	ND	5	2	4	1	6	65
	entre 0 y 5	10	13	18	11	6	142
	entre 6 y 11	37	23	15	5	10	313
	entre 12 y 17	28	30	15	6	8	399
	entre 18 y 28	58	53	58	26	20	983
	entre 29 y 60	102	104	77	48	17	2.574
	entre 61 y 100	8	9	11	2	2	467
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	ND						9
	entre 0 y 5	1	1				4
	entre 6 y 11			1			7
	entre 12 y 17			1			8
	entre 18 y 28	3	7	6	3		143
	entre 29 y 60	5	4	9	4		653
	entre 61 y 100						23
Desaparición forzada	ND						133
	entre 0 y 5						15
	entre 6 y 11						18
	entre 12 y 17						70
	entre 18 y 28		2				210
	entre 29 y 60			1			841
	entre 61 y 100						306
Desplazamiento	ND	51	221	116	31	35	11.287
	entre 0 y 5	119	275	255	177	52	12.601
	entre 6 y 11	243	383	328	224	46	24.800
	entre 12 y 17	216	330	319	182	46	30.306
	entre 18 y 28	338	532	472	277	60	51.310

(Continúa)

(Continuación Cuadro n° 20)

Hecho	Edad actual	2012	2013	2014	2015	2016	Total acumulado desde 1985
	entre 29 y 60	465	894	762	459	93	84.949
	entre 61 y 100	66	157	141	66	16	20.103
Homicidio	ND			3			1.542
	entre 0 y 5	2	2	1			44
	entre 6 y 11	7	5		1		136
	entre 12 y 17	11	2	1	2		274
	entre 18 y 28	17	2	3			968
	entre 29 y 60	30	9	5	2		4.043
	entre 61 y 100	10	3	1			1.286
Minas antipersonal/munición sin explotar/artefacto explosivo	ND						3
	entre 12 y 17						1
	entre 18 y 28						1
	entre 29 y 60		1				7
	entre 61 y 100						1
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	ND						5
	entre 6 y 11						2
	entre 12 y 17						1
	entre 18 y 28	1	2	3		1	38
	entre 29 y 60	14	21	7	5	2	693
	entre 61 y 100	2	1	1			264
Secuestro	ND						15
	entre 6 y 11	1					3
	entre 12 y 17	1					3
	entre 18 y 28						10
	entre 29 y 60	1	1				111
	entre 61 y 100						27
Tortura	ND						9
	entre 12 y 17						3
	entre 18 y 28			1			13
	entre 29 y 60						56
	entre 61 y 100						8
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	ND						1
	entre 6 y 11			1			1
	entre 12 y 17		2		1		4
	entre 18 y 28						17
	entre 29 y 60						3
Total Mujeres víctimas		1.870	3.110	2.642	1.539	420	253.244
TOTAL Víctimas		3.661	6.129	5.172	3.017	813	507.609

Fuente: Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas. RNI - Red Nacional de Información. Fecha de Corte: 01/01/2017.

* No se incluyen personas que no informan sobre el sexo. Cálculos CIDEDES.

6. La institucionalidad y la violencia

En este año 2016, inició la nueva Administración Local su andadura con el Plan de Desarrollo *Primero la Gente* como hoja de Ruta. El balance de la Administración saliente, en materia de estrategias y actuaciones para la garantía de los derechos humanos de las mujeres y poner fin a la violencia contra las mujeres cartageneras fue, como resaltamos en nuestro informe 2016, sumamente negativo y desalentador. Ni la Alcaldía ni el Concejo Distrital pudieron mostrar avances significativos en el compromiso de adoptar medidas y acciones para desarrollar de manera efectiva los mandatos normativos y legales tanto internacionales como nacionales²⁷ para la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres cartageneras. Los responsables de la política Distrital no permitieron que los intereses de las mujeres entraran decididamente en la agenda política de la ciudad. Su actuación política dejó una Cartagena en deuda con todas sus mujeres.

Hoy la nueva Alcaldía y el nuevo Concejo Distrital tienen un desafío importante, pues al terminar su período deberán rendir cuentas de la ejecución, logros obtenidos y cambios duraderos alcanzados en la implementación de la *Política Pública Distrital de Mujeres para la Equidad de Género 2008-2019* dirigida a garantizar la no discriminación y el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias. Sin duda, el nuevo Plan de Desarrollo *Primero la Gente*, elaborado por la Alcaldía y aprobado por el Concejo Distrital, se debe convertir en la hoja de ruta para implementar las medidas y mecanismos necesarios para alcanzar los propósitos de dicha política.

Para CiDESD, el Plan de Desarrollo *Primero la Gente 2016-2019* abre más interrogantes que soluciones propone en materia de equidad de género y enfoque diferencial para el Distrito. Se evidencia, en su formulación aprobada, una inercia de actuaciones que se traducen en **una propuesta insuficiente para impulsar reales transformaciones hacia mayores niveles de justicia de género; y en una falta de decisión política para mejorar e incrementar los recursos** y reforzar, de manera adecuada y consistente, los procesos claves en materia de igualdad de género contemplados en la *Política Pública Distrital de Mujeres para la Equidad de Género*.

Ni el discurso de los derechos humanos ni el de la perspectiva de género han logrado incidir en una redefinición del Plan de Desarrollo Local y de sus estrategias y acciones donde se supere la brecha entre redistribución económica, cultural y política y el reconocimiento de los derechos de las mujeres. **Se mantiene**

²⁷ La falta de implementación tanto de la *Política Pública Distrital de Mujeres para la Equidad de Género*, como de la Ley 1257 y la *Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres* como el incumplimiento de la La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o CEDAW.

un orden institucional aparentemente “neutro” en género, pero que en realidad resulta adverso a la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo local y en la sociedad cartagenera. No se considera la centralidad de género como determinante de los procesos de desigualdad que afectan a las mujeres y deben contemplar avances en las soluciones.

CiDESD considera que los análisis y retos del Plan de Desarrollo desconocen los desafíos de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como un elemento central y sustancial para un desarrollo local distrital realmente inclusivo, equitativo y sostenible. Entendemos que la formulación del nuevo Plan de Desarrollo era el momento propicio para reconocer que los esfuerzos hasta ahora han sido insuficientes en términos de garantizar y proteger los derechos de las mujeres en Cartagena. Se ha perdido la oportunidad. **No se vislumbra una respuesta integral que reoriente la intervención con medidas y acciones constantes y deliberadas, y una inversión significativa** –y no de referencias secundarias– a favor de favorecer la igualdad de género en todos los ámbitos de desarrollo; eliminar la discriminación sistemática contra las mujeres; y erradicar los distintos tipos de violencias que afectan cotidianamente a las mujeres cartageneras de todas las edades.

Existe un vacío institucional en la formulación de la planeación –estrategias y programas– y en la elaboración presupuestal; en el sentido que se desconoce el contexto, las características y necesidades específicas de las mujeres y no se incorpora adecuadamente el enfoque diferencial y de género en los distintos ámbitos y sectores. A su vez, es preocupante que no se contemple explícitamente la incorporación de las mujeres, sus derechos y las medidas para hacer efectiva la participación igualitaria de las mujeres en los espacios de participación ciudadana y política distrital como elemento central de la construcción de la paz y del desarrollo distrital.

La promoción de la igualdad de género

Si se tiene la igualdad como horizonte, el Plan de Desarrollo aprobado muestra un alto grado de debilidad para enfrentar la injusticia sociocultural, manifiesta en los patrones de dominación y poder patriarcal; la injusticia socioeconómica, expresada en la distribución injusta de bienes y recursos; y la injusticia representativa de las mujeres, reflejada en la participación inequitativa en los escenarios de decisión administrativos y políticos.

- ✓ Así, el Nuevo Plan Distrital no incorpora como condición esencial de avance la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como parte integral de la agenda política distrital y del desarrollo local. **El planteamiento, la formulación y las acciones definidas, lo hacen aún desde una visión androcéntrica, y la perspectiva de género sigue sin incorporarse e in-**

visibilizando la situación de las mujeres dando por supuesto que las necesidades son generales y universales.

- ✓ En general la intención central del enfoque de género no se aplica en la formulación del Plan de Desarrollo. No se percibe un análisis de género sobre las condiciones y efectos del desarrollo local en la población cartagenera. Tampoco se evidencia una información desagregada por sexo. **Es un Plan de Desarrollo local que no se dirige a transformar, de manera integral y articulada, el orden de género que permitiría en distintos ámbitos contribuir a reducir la subordinación y las desventajas de las mujeres cartageneras en el desarrollo local; así como generar mayor igualdad de oportunidades en las distintas esferas.**
- ✓ En este sentido, **la escasa inclusión de una perspectiva de género, identifica el concepto “género” con “mujer”**. Se reconoce que las mujeres constituyen una importante proporción poblacional del desarrollo local; pero se continúa manejando la idea de que se las está beneficiando porque están incluidas en los programas específicos que se impulsan. **A su vez, se sigue reduciendo y considerando a las mujeres como un sujeto vulnerable** (que se debe proteger de la violencia, las violaciones, los embarazos no deseados, etc.) o como madre que tiene la responsabilidad del cuidado de l@s niñ@s, ancian@s y de la vida familiar en general).
- ✓ Al respecto, **las políticas sociales que se continúan promoviendo en el Plan de Desarrollo asumen a las mujeres como las administradoras de recursos destinados a otros u otras** o como mera fuente de ingresos económicos para la vida doméstica y garantizar así la subsistencia o mejorar las condiciones de vida de la familia. Se sigue concibiendo a las mujeres para el trabajo doméstico, del cuidado y comunitario desconociendo e invisibilizando su papel público.
- ✓ Paralelamente, **en el marco económico y generación de empleo distrital subyace la concepción de la división sexual del trabajo**. El alcance de la redistribución –atendiendo al género y la transversalización de este enfoque– en una política de carácter sectorial, como la política económica y de empleo distrital, no se vislumbra. Persiste una clara omisión de las mujeres, de sus necesidades específicas en relación a la autonomía económica, y una ausencia de una perspectiva de género en el abordaje de los derechos económicos y laborales de las mujeres.
- ✓ **La preocupación por las mujeres se reduce más al ámbito particular de lo social en las políticas públicas (sujeto vulnerable de violencias y exclusiones sociopolíticas) y a los programas de subsidios condicionados (sujeto responsable de la familia, la vida doméstica y la supervivencia de las personas que tiene a su cargo)**. Se restringe el favorecer la

autonomía económica de las mujeres y se continúa contemplándolas como destinatarias de programas de subsistencia familiar o vulnerabilidad.

La transversalización de género

En el Plan de Desarrollo Primero la gente no se contempla ninguna referencia a La estrategia de la Transversalidad de Género. Dicha estrategia implicaría modificar la organización y gestión del sector público distrital e incorporar la perspectiva de género y los criterios de equidad de género en el desarrollo de todas las políticas distritales.

- ✓ Su ausencia necesariamente genera un alto grado de preocupación. Dos presupuestos posibles pueden dar razón de la ausencia de referencia a la estrategia de transversalidad de género. Desconocimiento absoluto de su conceptualización, noción y aplicación; o explícita voluntad política de no llevar a cabo los compromisos y las acciones que implica la implementación de la transversalidad de género en la Administración Distrital, omitiendo la obligatoriedad que proviene del mandato estatal en relación a la legislación y normas nacionales y a los convenios internacionales que obligan a desarrollar dicha estrategia.
- ✓ No garantizar la implementación de la transversalidad de género es desconocer uno de los retos políticos, legales y culturales esenciales para la construcción de un desarrollo inclusivo y sostenible. Significa en la práctica, de un lado, no incorporar la perspectiva de género en todas las políticas y en todo el actuar del ámbito administrativo; de otro la no adopción adecuada de medidas específicas de acción positiva
- ✓ CiDESD considera preocupante e inaceptable que el nuevo Plan de Desarrollo 2016-2019 no contemple como eje central de la transformación administrativa y el sector público local una ruta para la implementación de la estrategia de transversalidad de género. Considerando que no es una facultad discrecional, su ausencia restringe y distorsiona el marco legal.

Es una exigencia que traspasa la formulación de políticas públicas específicas y de la igualdad. Su centralidad está en la organización, procedimientos de trabajo y actuaciones de la Administración Pública Local para el cumplimiento de las leyes y política públicas de igualdad de género del Estado y del Distrito. Su importancia se concretiza en su reconocimiento en el ámbito internacional, en tanto que es la estrategia más idónea para el logro de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y la lucha contra la discriminación genérica en la sociedad y en el desarrollo local de Cartagena.

- ✓ Consideramos que es urgente lograr la inclusión política, social y económica y el empoderamiento de las mujeres cartageneras y para ello es necesario asumir que:
 - Todas las estrategias organizativas (sobre estructura y formas de organización de la administración pública distrital), los procedimientos y las políticas públicas y acciones distritales han de orientarse por el objetivo de eliminar las discriminaciones de género. Debe estarse a atentos a los efectos e implicaciones, que causan las distintas intervenciones de la Administración, en relación a la posición y situación de las mujeres y fomentar con medidas activas la igualdad entre mujeres y hombres y evitar la reproducción de inequidades en todos los sectores.
 - La transversalidad de género no se reduce a tener una política pública de mujeres o de equidad de género sino que hace referencia a todos y a cada uno de los ámbitos de las políticas sectoriales (como son salud, educación, empleo y mercado laboral, vivienda, recreación, deportes, etc.; pero también política presupuestaria, de comunicación y medios, de ordenamiento territorial, etc.,...) teniendo que incorporar activamente su propósito y orientación para lograr la igualdad de género en cada ámbito.
 - En el marco de la modernización de la Administración pública del Distrito se hace necesario aplicar de manera inmediata medidas “de aplicación transversal” (lenguaje incluyente y no sexista, capacitación en igualdad de género, recolección de información y elaboración de información desagregada por sexo y participación paritaria de hombres y mujeres en los escenarios de toma de decisiones). Y medidas específicas para incorporar la perspectiva de género en los programas (procedimientos concretos de cambio, propuestas para modificar la realidad de discriminación e inequidad, estrategias que contemplen el conjunto de aspectos que intervienen en la generación, efectos y reproducción de inequidades en todos los sectores, etc.).

Organización de la Administración Distrital

Hasta la fecha, atendiendo a la organización de la Administración Distrital, los resultados han sido insuficientes desde el punto de vista del desarrollo institucional y los recursos disponibles. La oficina de la Mujer dependiente de la Secretaria de Participación no ha tenido la rectoría –en igualdad de condiciones que las demás Secretarías Distritales– para liderar y dinamizar la coordinación que debería garantizar el proceso de transversalización de género institucional. Asimismo, se debe resaltar que la Oficina, durante estos diez años, no ha mostrado la suficiente capacidad de gestión pública para diseñar, implementar y evaluar la ruta crítica para la construcción de los procesos de transversalización del enfoque de género en el interior de las entidades distritales ni para esta-

blecer el cumplimiento de las leyes y políticas públicas nacionales o locales en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Considerando que la implementación de la transversalidad de género implica un proceso técnico y político, CIDEED considera fundamental la existencia de una entidad que asuma –con responsabilidad plena y política– las funciones de gestión pública, coordinación y asesoramiento público a fin de que se incorporen los principios de equidad e igualdad de género en todas y cada una de las acciones de la Administración Distrital, al interior de las entidades y en sus planes de política pública. El Plan de Desarrollo Primero la Gente volvió a dar la espalda a la creación, tanto a nivel simbólico como funcional, de un ente rector –con situación jerárquica reconocida– para poder trabajar la transversalidad de género con el resto de las secretarías distritales y promover la igualdad real y efectiva para mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social del territorio distrital.

- ✓ En este sentido, una vez más, llama la atención y es motivo de preocupación constatar la inacción del Concejo Distrital para hacer valer los derechos de las mujeres y exigir a la Administración Local a crear una entidad distrital que ostente la rectoría dirigiendo las actuaciones del sector público y liderando la coordinación institucional en el Distrito en materia de Igualdad de mujeres y hombres. Se perdió nuevamente la oportunidad de desarrollar y fortalecer la institucionalidad para la transversalización del enfoque de género en el sector público. No se percibe voluntad política y se sigue desconociendo la importancia y la obligación por parte de la institucionalidad local de crear las condiciones necesarias para eliminar las desigualdades estructurales que históricamente han relegado a las mujeres cartageneras y sus aportaciones a un plano secundario.
- ✓ Fortalecer la institucionalidad es fundamental para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la igualdad oportunidades en relación a los hombres y el avance de la mujer en la sociedad cartagenera. En aras a ser consecuentes con el mandato de las políticas públicas de igualdad de género²⁸ y la lucha contra la discriminación y desigualdad que viven las mujeres en el Distrito debería contemplarse la creación de una entidad rectora de la política pública de las mujeres en la Alcaldía Distrital de Cartagena con igualdad de estatus dentro de la Administración Distrital. Ente necesario con poder político y presupuestario de decisión que asuma y coordine los procesos políticos y estratégicos de la transversalidad de género que requiere el sector público del Distrito; y se responsabilice del diseño, implementación, coordinación, evaluación y rendición de cuentas de las acciones, programas y planes de la política pública distrital para las mujeres.

²⁸ Política Pública Distrital de Mujeres para la Igualdad de Género y Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

Presupuestos no sensibles al género

Los presupuestos distritales son un instrumento de política económica y social que refleja las prioridades de la Administración Local en relación con el desarrollo de la ciudad, su compromiso con los derechos humanos, el bien común y el bienestar de la población. La formulación, planeación, programación y adjudicación de recursos presupuestales constituyen una definición importante para crear las condiciones favorables para avanzar en la igualdad de género, eliminar la discriminación contra las mujeres y garantizar sus derechos de manera específica. **Los presupuestos aprobados del Plan de Desarrollo *Primero la Gente* no incorporan pertinentemente el enfoque de género en la planificación y presupuesto. En este sentido, no se favorecen las condiciones y la transparencia para contrarrestar las desigualdades de género; el análisis del impacto diferenciado del gasto y de la inversión pública entre hombres y mujeres y la rendición de cuentas desde la perspectiva de género por parte del gobierno local.**

- ✓ Los presupuestos del Plan de Desarrollo están caracterizados por restricciones y rigideces. Prevalece un gasto comprometido a funciones y programas que no pueden desaparecer, la reasignación de recursos es poco flexible y en los recursos de nueva destinación con aumento del gasto no se visibiliza la integración transversal de la perspectiva de género, a fin de asegurar la asignación equitativa de los mismos. **Persiste una visión restringida frente a lo que deben ser unos presupuestos sensibles al género. En el mejor de los casos, son básicamente entendidos como un aumento del gasto designado para las mujeres.**
- ✓ Si se tiene en cuenta las situaciones, roles y demandas que viven las mujeres cartageneras, **no podemos atestiguar avances significativos en los presupuestos aprobados del Plan de Desarrollo *Primero la Gente*, para eliminar las discriminaciones existentes contra las mujeres en los distintos ámbitos y sectores ni para atender sus necesidades específicas como mujeres.** En este sentido, urge al Distrito priorizar sus esfuerzos en asegurar un mayor apoyo financiero y recursos suficientes en todas las partidas sectoriales para alcanzar un mayor impacto en la equidad de género y contribuir, en mayor medida, a cerrar las brechas persistentes entre mujeres y hombres para fortalecer los derechos humanos, un desarrollo inclusivo y sostenible y una real democracia para las mujeres.
- ✓ **Aquellas partidas de recursos públicos asignados a programas y acciones que benefician particularmente a las mujeres no sólo no reflejan avances en acciones programáticas sino que las asignaciones de recursos experimentan ostensibles reducciones.** Los recursos asignados en los presupuestos públicos de la nueva Administración se recortan y el grado de integración efectiva de los objetivos de igualdad de oportunidades para

las mujeres se reducen (ver el apartado Plan de Desarrollo y la violencia contra las mujeres).

Sin duda, no es suficiente para hacer frente a las violencias de género que afectan a las mujeres ni para solventar los recortes acumulados de los últimos años. Para financiar los servicios sociales de atención y apoyo a las mujeres víctimas, se deberían *mínimamente multiplicar por diez* los fondos para los programas destinados a la prevención y protección de las mujeres.

Se sigue sin explicitar ni financiar, adecuadamente, un programa específico amplio, estratégico y progresivo para igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que incida en todos los sectores de la política pública.

6.1. Plan de Desarrollo *Primero la Gente* y la violencia contra las mujeres

El Plan de Desarrollo *Primero la Gente*, aprobado por el Concejo contempla tres objetivos estratégicos: OE 1. *Superar la Desigualdad* OE 2. *Adaptar el Territorio Para La Gente* y OE 3. *Construir Ciudadanía Y Fortalecimiento Institucional*. Dentro del OE1 se encuentran ubicados los programas específicos para enfrentar la desigualdad contra las mujeres: *Programa Una Vida Libre de Violencias para las Mujeres*; *Programa las Mujeres Decidimos sobre el Ejercicio del Poder*; y *Programa Primero Tú Mujer*. De ellos el primer programa hace referencia a la apuesta por la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Es de resaltar que si bien se aborda la propuesta desde la actuación estratégica de Programas no se logra identificar una ampliación ni un avance en el diseño estratégico de dichos programas específicos de las mujeres ni en sus Subprogramas –como los definió la Administración anterior–. Se refleja, por el contrario, un estancamiento e incluso una reducción de una visión integral de las acciones programáticas para la realización de la línea estratégica *Mujeres en Pleno Goce Efectivo de sus Derechos*.

Se pone en evidencia que los esfuerzos para contribuir a garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades frente a los hombres se limitan y las decisiones más bien están orientadas a allanar el camino hacia otros intereses que hacia la igualdad para las mujeres. Los programas y las acciones dirigidos a la igualdad de género no se contemplan como prioritarios y se subordinan a otros intereses.

La situación se agrava cuando se observa que aquellas destinaciones de recursos públicos asignadas en el Plan de Desarrollo se recortan significativamen-

te al aprobar los presupuestos para las vigencias anuales, como se refleja en el presupuesto del año fiscal 2017, que constituye la primera asignación presupuestaria íntegramente propia de la nueva Administración²⁹. El Presupuesto aprobado en el Plan de Desarrollo *Primero la Gente* y difundido a la ciudadanía se recorta bajo el pretexto de la necesidad de ajuste económico o criterios de austeridad. Los presupuestos aprobados del Plan de Desarrollo asignaron para el año 2016³⁰ \$485 millones de pesos y para el año 2017, \$500 millones de pesos. En la práctica, los presupuestos aprobados según vigencia fiscal 2016 y 2017 se redujeron a 455 millones para cada año³¹.

Los criterios de ajuste o políticas de austeridad dan cuenta que no están pensadas desde una perspectiva de género, lo que da lugar a un recorte de derechos para las mujeres y pone en peligro su bienestar y desarrollo pleno.

Cuadro n° 21
Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo Primero la Gente Aprobado
Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias
Período 2016 - 2019

Concepto	2016		2017		2018		2019	
	Inversión	Porcentaje/total	Inversión	Porcentaje/total	Inversión	Porcentaje/total	Inversión	Porcentaje/total
TOTAL PLAN DE INVERSIONES	752.150.000.000		768.180.000.000		791.225.000.000		814.962.000.000	
Programa Mujeres con autonomía económica	125.000.000	0,02	129.000.000	0,02	133.000.000	0,02	137.000.000	0,02
Programa una vida libre De violencia para las Mujeres	200.000.000	0,03	206.000.000	0,03	212.000.000	0,03	219.000.000	0,03
Programa las mujeres decidimos sobre el ejercicio del poder	160.000.000	0,02	165.000.000	0,02	170.000.000	0,02	175.000.000	0,02
Total LÍNEA ESTRATÉGICA MUJERES EN PLENO GOCE EFECTIVO DE SUS DERECHOS	485.000.000	0,06	500.000.000	0,07	515.000.000	0,07	531.000.000	0,07
Población de Mujeres*	523.367		529.128		534.778		540.268	
Costo de Inversión "Vida Libre de Violencia contra la Mujer" por cada Mujer**	382		389		396		405	
Costo de Inversión Política Distrital de Mujeres para la Equidad de Género "Cartageneras en Pleno Goce de Nuestros Derechos" por cada Mujer	927		945		963		983	

* Población de mujeres del Distrito estimada por el Dane. Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 total departamentales y municipales por sexo y grupos quinquenales de edad. A junio 30.

** En el año 2015 el presupuesto asignado representó \$499,9 pesos per capita.

²⁹ En el primer año de gobierno distrital, se incluye el presupuesto de la Administración saliente.

³⁰ http://www.funcicar.org/sites/default/files/archivos/proyecto_de_acuerdo_presupuesto_2016_2.pdf

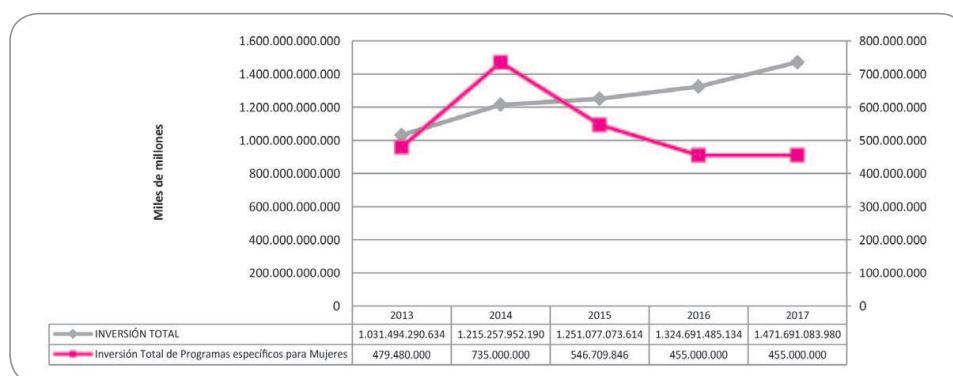
³¹ Acuerdo 018. Concejo Distrital de Cartagena de Indias. 29 de diciembre 2016

- Los recursos asignados a la línea estratégica Mujeres en Pleno Goce Efectivo de sus Derechos para los años 2016³² y 2017³³ son 455 millones para cada año (sin incremento interanual). El recorte en relación al año 2014 (735 millones) alcanza el 38 por ciento. Con estas decisiones el gobierno distrital no puede cumplir con sus compromisos relacionados con el género de una forma efectiva. Los presupuestos del Plan de Desarrollo no tienen en cuenta adecuadamente los intereses y necesidades de las mujeres.

La obligación de conseguir objetivos de igualdad real con los criterios de la política presupuestaria de la nueva Administración local se desconoce. **El enfoque actual da como resultado una distribución de ingresos y de activos regresiva para las mujeres** y tiende a imponer y definir una implementación simplista de la Línea Estratégica Mujeres en Pleno Goce Efectivo de sus Derechos que, aunque necesaria e importante, no es suficiente como meta para alcanzar la inclusión de las mujeres. Marcado impacto reductivo.

La insuficiente dotación es una constante de los últimos gobiernos locales del Distrito. La evolución durante estos dos últimos años con la actual Administración es peor. **La inversión presupuestaria del Distrito crece significativamente y la destinación de los recursos destinados a programas específicos para las mujeres se recortan** desconociendo las necesidades de las mujeres y la exigencia de favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Gráfica n° 8
Plan de Inversiones Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias,
según vigencia fiscal
Período 2013 – 2017
Cartagena de Indias



Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

- ✓ La partida presupuestada asignada para una Vida Libre de Violencias para las Mujeres no sólo es limitada sino que se reduce significativamente para

³² Presupuesto Distrital aprobado vigencia 2016. Concejo Distrital de Cartagena de Indias.

³³ Presupuesto Distrital aprobado vigencia 2017. Concejo Distrital de Cartagena de Indias.

este año 2016 (\$190.000.000) con respecto al año 2015 (\$258.738.628). Para el año 2017 la asignación alcanza los \$269.264.189, pero es inferior al año 2014 donde se asignó el máximo de financiación con \$275 millones de pesos y con un presupuesto de inversión total de la Administración mucho menor.

El Costo de Inversión “Vida Libre de Violencia contra la Mujer” por cada mujer representa unas cifras irrisorias y preocupantes. Son \$363 por cada mujer, según vigencia fiscal, lo que destina la Administración en el año 2016 para la erradicación de las violencias contra las mujeres. **Esta asignación perjudica gravemente a las mujeres; perpetúa las violencias contra ellas y la desigualdad de oportunidades; tiene efectos directos sobre el incremento del riesgo mortal manteniendo a las mujeres víctimas de violencia de pareja en un estado permanente de exposición a las violencias y en una desprotección recurrente; y está haciendo retroceder en los pocos avances logrados. Un presupuesto que afianza el impacto desigual del desarrollo local entre mujeres y hombres.**

Cuadro n° 22
Plan de Inversiones Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias,
según vigencia fiscal
Período 2013 – 2017

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017
	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión
TOTAL PLAN DE INVERSIONES	1.031.494.290.634	1.215.257.952.190	1.251.077.073.614	1.324.691.485.134	1.471.691.083.980
Programa Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer	99.980.000	150.000.000	167.625.037	150.000.000	50.133.478
Programa Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras	79.500.000	160.000.000	120.346.181	115.000.000	55.000.000
Programa "Cartagena Campo Libre de Violencia contra la Mujer"	150.000.000	275.000.000	258.738.628	190.000.000	269.264.189
Programa Institucionalización de la Política de Mujer	150.000.000	150.000.000	–	–	–
Subprograma Primero Tú Mujer, Constructora de Paz	–	–	–	–	80.602.333
Total Política Distrital de Mujeres para la Equidad de Género "Cartageneras en Pleno Goce de Nuestros Derechos" *	479.480.000	735.000.000	546.709.846	455.000.000	455.000.000

Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

* Para el año 2015, los programas que se desarrollaron para 2013 y 2014 dentro de la política Distrital de Mujeres para la Equidad de Género, se convierten en subprogramas; Subprograma Mujeres Emprendedoras; Subprograma Sensibilización y Atención de la Violencia contra la Mujer y Subprograma Empoderamiento Sociopolítico de las Mujeres (donde se incluyen el programa Institucionalización de la Política de la Mujer y el programa Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer).

Cálculos CIDESED.

** http://www.funcicar.org/sites/default/files/archivos/proyecto_de_acuerdo_presupuesto_2016_2.pdf y Acuerdo 018. Concejo Distrital de Cartagena de Indias. 29 de diciembre 2016.

- ✓ En relación a la protección de las mujeres víctimas se desaprovecha la oportunidad de considerar una de las respuestas concretas y necesarias para la eliminación de violencias contra las mujeres y garantizar el acceso a la Justicia. **La creación e implementación de Casas Refugio para la atención integral de las mujeres víctimas de violencias nuevamente no se contempla ni adecuada ni dignamente.**

Se continúa con la iniciativa de los *Hogares de Paso* sin cumplir con la continuidad ni la calidad necesaria esperada como espacios físicos que deben brindar acogida, protección y atención integral a las mujeres víctimas con la finalidad de aportar a su autonomía y a su Derecho a una Vida Libre de Violencia.

- ✓ **La insuficiente asignación de fondos explica que el programa específico de protección a las mujeres víctimas como acción afirmativa no se desarrolla ni se implementa a cabalidad.** En el año 2010 la Administración Distrital se comprometió a abrir de 5 a 6 casas de refugio para acoger a mujeres maltratadas por sus maridos o compañeros de pareja³⁴; y distribuidos en distintos sectores de la ciudad. En la actualidad se dispone de una sola casa Refugio en la ciudad con períodos de interrupción del servicio y sin garantizar una atención integral, adecuada y de calidad.

Atendiendo a la valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja del Informe del INMLCF realizado en el año 2014, el riesgo de muerte de la mujer víctima tiene un grado³⁵ de riesgo extremo en el Distrito. Esto implica afirmar que los recortes en la lucha con las violencias machistas son mortales y la Administración y el Concejo no tienen en cuenta esta grave violación de los derechos humanos de las mujeres y niñas cartageneras.

- ✓ **No sólo han disminuido los fondos destinados a combatir la violencia contra las mujeres sino que las partidas específicas destinadas a la política de mujeres han experimentado una significativa reducción.** El presupuesto total aprobado correspondiente a la vigencia 2016 tiene un recorte de \$91.709.846 en relación al ejecutado en el año 2015. Tendencia que se mantiene para el año 2017.

Para el programa específico denominado autonomía económica de las mujeres (año 2017) solo se destinan 55 millones de pesos. No sólo es un fondo insuficiente para enfrentar el grave problema de la autonomía económica de las mujeres sino que las discrimina tanto por acción como por omisión revictimizándolas en el campo de las violencias.

³⁴ Ver ElUniversal. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/local/casas-de-refugio-para-mujeres-maltratadas> 24 de Julio de 2010.

³⁵ Informe Valoración del riesgo para las mujeres víctimas de violencia de pareja. INMLCF 2014.

- ✓ **El gasto per cápita, en términos generales, para las políticas específicas de mujeres también han disminuido. Los presupuestos dejan de ser un instrumento ideal para la materialización de los objetivos de la igualdad de género en la sociedad cartagenera. Se abandona un compromiso político que implique una gradualidad, progresividad y retroalimentación con el contexto para avanzar en la política pública de igualdad de género y de prevención y erradicación de la violencia machista.**

Pero, además, una limitación de los presupuestos, y de los programas etiquetados para las mujeres –como en anteriores Planes–, es que no consideran qué porcentaje del gasto se traduce realmente en beneficios directos y tangibles para las mujeres. Una parte de las partidas puede ser retenida para los trabajadores del sector público que operan en el programa sin tener una acción directa en las mujeres. En este sentido, el gasto real per cápita disminuiría más todavía.

- ✓ En el primer año de esta Administración, cabe señalar que en políticas de equidad de género y de prevención de violencia machista la inversión sólo supone el 0,034 por ciento del total del presupuesto 2016. No sólo no hay estancamiento en la designación de fondos sino que se recorta mucho más en la política pública de mujeres que otras políticas públicas. Para el año vigente 2017 la asignación apenas representa el 0,031 por ciento del total del presupuesto. La distribución y asignación de fondos en el presupuesto de la actual Administración, como se ha señalado, perjudica gravemente el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres. Son preocupantes las consecuencias de un impacto desigual de los programas presupuestarios sobre las mujeres en comparación con los hombres.

Al respecto preocupa lo siguiente:

- ✓ **No se incorpora suficientemente la información existente sobre la situación de las mujeres, adolescentes y niñas cartageneras en la elaboración del presupuesto.** No se identifica adecuadamente el objetivo del programa/proyecto ni se valora suficientemente el problema al que se intenta hacer frente con medidas y acciones de intervención limitadas. Sirva de ejemplo la valoración del riesgo en mujeres víctimas de violencia de pareja, donde la ciudad se clasifica entre los municipios de mayor porcentaje de riesgo extremo³⁶.
- ✓ **No se reflejan en la destinación de los recursos criterios que aseguren la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de la apuesta por la igualdad de género.** Las partidas presupuestarias de los Programas siguen rompiendo el nexo entre presupuesto y política; y en la práctica van a dejar, una vez más, sin resolver problemas profundos pendientes que afectan a las mujeres

³⁶ Proyecto de Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja. INMLCF. 2014.

y a su autonomía. Así como no las medidas marcadamente insuficientes no alcanzan a romper los círculos viciosos de producción y reproducción de las violencias contra las mujeres.

- ✓ **Los presupuestos definidos en este Plan 2016-2019 para enfrentar las condiciones de discriminación de las mujeres no son el instrumento de política económica y social esperado que contribuya de forma activa a superar las desigualdades de género.** Las medidas presupuestarias adoptadas no van a repercutir sobre las condiciones de una vida libre de violencias para las mujeres de una forma integral ni van a tener un impacto significativo y efectivo sobre las relaciones asimétricas de género y la erradicación de las violencias contra las mujeres.
- ✓ **La concepción presupuestaria para enfrentar la desigualdad de las mujeres permite observar que no se corrige la reticencia y la inercia establecida en anteriores Planes.** De nuevo, no se incorpora la perspectiva de género adecuadamente y los intereses estratégicos de las mujeres y adicionalmente se observa un estancamiento de propuestas; persisten los recelos a la hora de emprender actuaciones y programas nuevos; y una ausencia de respuestas más concretas y eficaces desde el enfoque de género y étnico para erradicar las violencias y garantizar la protección de las mujeres víctimas.
- ✓ **Con todo ello es presumible que si no hay reorientaciones y reajustes se repitan las acciones puntuales y discontinuas; no se asuma los principios de gradualidad, progresividad y permanencia en el tiempo;** las metas sean profundamente limitadas y de baja cobertura; y, en consecuencia, se presenten desviaciones para la consecución de los fines. Preocupante a tres años de finalizar el período de la política pública.
- ✓ **Es para CiDESD legítimo preguntarse bajo qué supuestos de género se planifican los presupuestos.** Los gastos e ingresos a cubrir no parece que sean seleccionados a la luz del análisis de los patrones de desigualdad de género, de las prioridades e intereses de las mujeres y de las políticas públicas y leyes existentes sobre desigualdad de género en el país. Y es, a estas alturas, preocupante que lo que debería constituirse como centralidad del desarrollo local –la igualdad de género, los derechos de las mujeres y su incorporación plena en la construcción de la paz y un desarrollo sostenible e inclusivo en el Distrito– se desconozca o se considere como un accesorio o asunto secundario que debe figurar por obligación legal o para estar mínimamente en consonancia con los tiempos actuales.
- ✓ **Para CiDESD los presupuestos asignados a enfrentar la desigualdad de las mujeres definen un importante y grave retroceso que va en contravía a los derechos e intereses de las mujeres cartageneras.** Son el mensaje central de la nueva Administración y del Concejo Distrital: la lucha

contra la violencia de género y la apuesta por una igualdad efectiva entre hombres y mujeres ocupan un lugar secundario en la agenda de gobierno y política del Distrito.

- El presupuesto sensible al género debe incorporarse en la Administración local como aquel instrumento básico e irrenunciable para que la planeación, programación, presupuesto, evaluación y rendición de cuentas contribuyan al avance de la igualdad de género y la realización de los derechos de las mujeres. Es necesario identificar las intervenciones de política sectorial y específica que se requieren para atender las necesidades particulares de las mujeres, cerrar las brechas de desigualdad de género y eliminar la discriminación contra las mujeres.
- En este sentido, la forma en la cual se distribuyen los recursos presupuestales juega un importante papel para crear condiciones favorables para el logro de la igualdad de género. Uno de los mecanismos a utilizar debe ser la aplicación de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) las cuales deben estar orientadas a la asignación de recursos públicos a programas y acciones que benefician particularmente a las mujeres, es decir, que su destino se garantiza por ley y no puede ser utilizado para un fin distinto.
- Otra es la perspectiva de género en todas las políticas sectoriales que deben incorporar criterios de equidad de género en todo el proceso de desarrollo de política y la asignación de recursos para orientarse hacia la igualdad de género de una manera eficaz e integral. Como podría ser para remediar y compensar las desigualdades de género en el trabajo no remunerado y el remunerado, en acceso a la propiedad de recursos materiales, en el acceso a créditos, a la formación, la recreación, el ocio, etc. y también para erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

6.2. La violencia contra las mujeres y los sectores de la institucionalidad

En los dos últimos Informes Anuales CiDEED ha realizado seguimiento a los resultados del Informe *“Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres”* de la Consejería Presidencial la Equidad de la Mujeres³⁷.

³⁷ En el año 2014, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y la AECID decidieron realizar una segunda medición de la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres con el propósito de conocer los avances o retrocesos en relación con la transformación o persistencia de los imaginarios, actitudes y prácticas que naturalizan y legitiman dichas violencias en las diez ciudades priorizadas en el estudio: Cartagena, Barranquilla, Medellín, Buenaventura, Pasto, Tumaco, Popayán, Florencia, Villavicencio y Bogotá. En esta medición se ha priorizado la realización de entrevistas y grupos focales con servidoras y servidores públicos de los niveles directivo, técnico y operativo dada la relevancia de profundizar en la respuesta que el Estado colombiano le está dando a la prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres.

Este Informe de Tolerancia liderado por la Consejería señaló que:

- *“Entre las diez ciudades que participaron en el estudio se encuentra que para 2014 la que tiene mayores deficiencias en relación con la tolerancia de las violencias contra las mujeres es Cartagena, le siguen Popayán, Pasto, Buenaventura y Tumaco. Este resultado muestra que han sido insuficientes las políticas locales y los proyectos de los organismos internacionales, ya que a pesar de los múltiples procesos desarrollados la tolerancia institucional de las violencias contra las mujeres continúa siendo alta o media en varias de las dimensiones incluidas”.*
- *“Con excepción de Cartagena, se aprecia un nivel bajo de tolerancia en los imaginarios frente a las violencias contra las mujeres, lo cual se puede deber a los procesos de sensibilización realizados con las servidoras y servidores públicos y a las transformaciones culturales sobre los estereotipos, prejuicios y creencias relacionadas con el género”.*
- *“La dimensión de prevención tiene un retroceso importante entre 2009 y 2014 para las ciudades de Cartagena, Pasto y Buenaventura al pasar de una tolerancia media a una tolerancia alta. Popayán no varió su comportamiento”.*

Atendiendo a los Resultados del índice de tolerancia institucional por sector en la ciudad de Cartagena, el informe resaltó lo siguiente:

- *Cartagena presenta graves retrocesos en salud y educación en cuatro de las dimensiones analizadas. Todos los sectores han empeorado en imaginarios. Los organismos de control, justicia y protección son los sectores con menos problemas, ya que en atención y prevención obtuvieron un nivel bajo de tolerancia de las violencias contra las mujeres.*
- *En Cartagena, el sector con un peor comportamiento es educación, lo cual tiene graves implicaciones en la naturalización de las violencias contra las mujeres en niñas, niños y adolescentes. Se resalta que los organismos de control, justicia y protección hayan mejorado en protección.*

En este sentido, pese a la existencia de las acciones descritas por los distintos sectores y órganos de control, no se muestran resultados efectivos para mejorar la actuación y revertir el significativo retroceso de los índices alcanzados por parte de los sectores que han empeorado su desempeño.

Sector de la Salud en el Distrito

El DADIS, en su respuesta a CiDESD³⁸, identifica y reconoce las dificultades que enfrenta en relación a situaciones y procesos administrativos que influyen en el

³⁸ Respuesta a la Acción de Petición con Radicado EXT-AMC-17-0035105. Junio 2017.

retroceso en la atención de las mujeres víctimas, pese a los esfuerzos que se hacen:

- *Los prejuicios y creencias personales, de los funcionario/as que atienden víctimas de violencia sexual, tienden a justificar la violencia e incluso a culpar a las personas sobrevivientes a situaciones de violencia.*
- *Alta rotación del talento humano encargado del tema de las violencias, a nivel de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud-IPS.*
- *Los procesos de contratación de personal no responden a un perfil que garantice el cumplimiento de las responsabilidades Estatales frente el abordaje de la violencia de género, contra las mujeres y sexuales.*

Las medidas específicas adoptadas por el DADIS, según su respuesta, ante el informe están en relación a

- *Alianza estratégica con la Fundación Plan Internacional para generar procesos de capacitación (atención basada en enfoque de derechos, diferencias y de género).*
- *Desarrollo de capacidades de los miembros del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención y Atención e Violencias Sexuales (órgano consultivo de coordinación interinstitucional y de interacción con la sociedad civil organizada).*
- *Inclusión del DADIS en el Comité Unificado de Seguimiento a la Aplicación de la Ley 1257/2008 (donde se generan procesos de articulación, coordinación y definición de políticas locales).*

Las acciones específicas implementadas y dirigidas a entidades públicas y privadas:

- *Realización de mesas temáticas para la revisión de procesos de atención a mujeres víctimas de violencias generados por las diferentes instituciones.*
- *Orientación frente a los procesos de atención integral y de acceso a la justicia de acuerdo con la ruta de atención.*
- *Proceso de sensibilización con servidores y servidoras públicas sobre competencias del sector salud frente a la intervención e las violencias de género (objetivo promover y garantizar de manera oportuna la atención en salud a las mujeres víctimas).*

Los lineamientos adoptados para la capacitación del personal sanitario público y privado están basados en los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social:

- *Acciones de fortalecimiento institucional a nivel de las diferentes instituciones que integran el sistema de seguridad social en salud para el cumplimiento de la normatividad internacional y nacional para la protección y garantía de los derechos humanos sexuales y reproductivos de toda la población. Desarrollo de medidas ágiles, oportunas y especializadas de protección para garantizar una vida libre de violencias y discriminación.*
- *Desarrollo de Diagnóstico de las capacidades y Asesoría a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios-EAPB e IPS públicas y privadas del Distrito en el componente de promoción de los Derechos Sexuales, derechos Reproductivos y equidad de género. Y prevención y atención integral en la salud sexual y reproductiva a las víctimas de violencia basadas en género.*
- *Fortalecimiento de las capacidades personales y profesionales del talento humano de los sectores de salud, vinculado a las IPS de salud públicas y privadas que hacen parte de la Red de servicio del Distrito de Cartagena de Indias para la atención integral de las violencias de género.*
- *Procesos de capacitación y certificación en atención integral a las violencias sexuales, de acuerdo a los lineamientos del protocolo de atención integral en salud Resolución 0459 de 2012 (dirigido a personal sanitario de IPS públicas y privadas y apoyado por el IMLCF).*

Para CiDESD, preocupa sobremanera el diagnóstico realizado por el DADIS de las situaciones y procesos administrativos que influyen en el retroceso en la atención de las mujeres víctimas. Se constituyen en un problema que no solo impide la adecuada atención sino que revictimiza (desde la institucionalidad) a las mujeres víctimas que acuden a los servicios de salud.

- Si bien se pueden reconocer los esfuerzos para avanzar en la aplicación de reglamentaciones, guías técnicas y protocolos de atención según las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social, **se observa un profundo desanclaje entre esfuerzos institucionales y práctica asistencial que pone en evidencia la ausencia de una auténtica estrategia de transversalización de género en el sector.** Estrategia y plan de acción para incorporar una perspectiva de género en el marco global de la labor del DADIS que transforme tanto las políticas de salud y programas como la dimensión administrativa en sus procesos de planeación –incluido recursos humanos– evaluación y presupuesto.

- La atención a las mujeres víctimas de la violencia sexual, si bien va adquiriendo relevancia preferencial y especial por parte de los servicios de urgencia, **no se correlaciona con la implementación de una atención adecuada, diferenciada y oportuna con enfoque de género.** El protocolo³⁹ establecido para atender a las mujeres víctimas de la violencia sexual en muchas IPS no se conoce de manera íntegra evidenciándose vacíos y deficiencias en la atención que no permiten una atención integral, específica y cuidadosa. Por el contrario, se reproducen en la atención –tanto institucional como del personal– demasiadas situaciones que perjudican y revictimizan a las mujeres víctimas. Se hace notorio que persiste mucha desinformación en el personal de la salud y que las capacitaciones realizadas no son suficientes. Se abren preguntas sobre el proceso de capacitación que se señala como estratégico para transformar la atención: ¿Cuál es la cobertura real de las capacitaciones por año? ¿Cuál es el proceso de formación permanente establecido en el Distrito? ¿Cuáles son las medidas implementadas en términos de capacitación por parte de las EPS e IPS a todo su personal para cumplir con los requerimientos de la ley 1257?
- A pesar de las disposiciones de la Ley 12575 de 2008 en materia de atención en salud física y psicológica para las mujeres víctimas, dicha implementación en términos de atención y protección continúa sin desarrollarse adecuadamente en la mayoría de las EPS del Distrito. **No se observan avances en las políticas de las EPS ni en el cumplimiento de las exigencias de las normas que deberían cumplir las IPS.** Se continúa sin garantizar en la mayoría de centros –ni en urgencias ni en la consulta clínica– la atención inmediata en salud mental (psicológica y psiquiátrica) a las mujeres víctimas y a sus hijos e hijas. Tampoco se cuenta ni se implementan las medidas (relacionadas con habitación y alimentación de la víctima, transporte y subsidio monetario) de atención-protección para las mujeres en situación especial de riesgo.
- Los datos y la información de las mujeres víctimas y organizaciones que las asesoran y acompañan pone de manifiesto que la atención y la manera de abordar las violencias contra las mujeres y las niñas en los centros de atención es, en términos generales, muy deficiente poco diferencial y específica, y sin una oportuna y adecuada articulación intersectorial. **Cabe preguntarse ¿cuál es el impacto real del Comité Unificado de Seguimiento a la Aplicación de la Ley 1257/2008? y ¿cuáles son sus facultades sancionatorias para enfrentar ese incumplimiento sistemático de la ley por parte de las IPS y EPS del Distrito?**

³⁹ Protocolo y modelo de atención para el abordaje de la violencia sexual, que por disposición de la Ley 1257 de 2008 debieron ser expedidos para garantizar una atención integral a las mujeres víctimas y que fueron adoptados mediante la Resolución 459 de 2012 del Ministerio de Salud. El protocolo describe 15 pasos que deben ser aplicados por el personal de salud.

- CiDEED observa con preocupación la práctica y el incumplimiento de las empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Régimen Subsidiado encargadas de la prestación de servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijos e hijas. El proceso de atención integral para las mujeres víctimas de violencia no se asume como debería ser y genera graves efectos perversos hacia las mujeres víctimas. Ausencia de perspectiva de género institucional, desconocimiento, falta de lenguaje incluyente, dificultad de la distinción y valorización de las distintas formas de violencia contra las mujeres por parte del personal y falta de voluntad política de las entidades para incorporar las medidas y los requerimientos en su hacer son características entre otras que persisten reiterativamente en la red sanitaria distrital pública y privada.
- Adicionalmente, persisten –en muchos casos– las dificultades de una accesibilidad oportuna e inmediata. Sigue observándose una atención no preferencial y con privacidad. Asimismo, las líneas de atención existentes –incluidas el servicio de ambulancias– no funcionan adecuadamente ni responden siempre de manera inmediata, precisa e integral a las mujeres víctimas.

El Sector Educación en el Distrito

La Secretaría de Educación informa, en referencia a la petición presentada⁴⁰ por CiDEED, que se puso en marcha, en la vigencia del 2015, un plan de formación de capacidades y competencias para la vida con énfasis en género buscando la disminución de imaginarios y prácticas sexistas que inciden en el maltrato a las mujeres en las comunidades educativas del Distrito de Cartagena (Programa realizado con la cooperación internacional y la Institución Fe y Alegría Colombia y el proyecto vinculó a seis instituciones educativas oficiales de la Red Fe y Alegría).

En el marco del convenio realización de la II Conferencia Anual dirigida al cuerpo docente y administrativo de las Instituciones Educativas beneficiado del proyecto (tema central: cultura de Paz con enfoque de género).

Con la Secretaría de Participación y Desarrollo Social se han desarrollado acciones formativas con diez (10) Instituciones Educativas Oficiales iniciando el proceso en nueve (Acción que busca generar procesos de respeto por los derechos humanos de niños, niñas y uso del lenguaje no sexista).

Desde el Plan de Desarrollo “Primero la Gente 2016-2019” se avanza en dos metas: 1) Docentes formados en justicia, reconciliación y tolerancia y 2) Número de instituciones con la Cátedra Cartagena en Paz (con el Ministerio de Educación Nacional y otros aliados).

⁴⁰ Respuesta Acción de petición mediante oficio EXT-AMC-17. Junio 2017.

Las acciones formativas emprendidas para enfrentar los preocupantes resultados que arrojó el Informe “Segunda medición de la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres” de la *Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer* no permiten visibilizar adecuadamente cual es el contenido no sólo temático sino estratégico para el cambio de imaginarios y representaciones de género que tienen incorporados un amplio porcentaje del personal docente del Distrito, según los resultados del Informe.

En virtud de estas deficiencias informativas, no es posible analizar el estado de avance en la superación de los vacíos en el cumplimiento de la Ley 1257 y decreto reglamentario; pero se observa que en el Sector Educación tampoco hay incorporada una política de transversalización de género que contemple la docencia, formación y la institucionalización de la equidad de género en el sistema educativo distrital.

Las actividades formativas desarrolladas son a todas luces insuficientes tanto en metas de cobertura como de impacto. La propuesta de capacitación para fomentar la igualdad de género no puede limitarse a actuaciones puntuales y coyunturales. Es necesario tener una propuesta pedagógica en el Distrito que dé respuesta a las desigualdades de género que siguen existiendo en la sociedad cartagenera, a la naturalización de la violencia machista y a la necesidad de coeducación como alternativa a la escuela mixta.

Si bien es positivo contemplar una cátedra para la Paz “Cartagena en Paz”, es preocupante que no sea materia de prioridad en las autoridades educativas del Distrito contar con proyectos pedagógicos permanentes en relación a la temática de la equidad de género para erradicar los estereotipos que reproducen la violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas tanto en el ámbito educativo como familiar y público.

CiDESD considera que no se puede olvidar que la Comunidad Educativa es reflejo de la sociedad en la que está inmersa y se necesita mejorar en materia de Igualdad de Género para iniciar un cambio social y construir una sociedad futura donde el derecho de las niñas y mujeres a una vida libre de violencias esté plenamente garantizado. Se hace necesario un proyecto pedagógico activo, inserto en todo el currículo y que supere las actividades puntuales para mejorar la práctica educativa en torno a esta problemática y se observen avances duraderos tanto en el personal docente como alumnos y alumnas.

7. Consideraciones finales

Los altos niveles de violencia contra las mujeres persisten y han sido denunciados desde hace mucho tiempo por las organizaciones no gubernamentales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y por el Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar. **El derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia** –protegido de manera específica por el artículo 32 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, la “Convención de Belém do Pará” y, de manera general, por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer, “CEDAW”, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; y, en el marco nacional, la ley 1257 y sus correspondientes reglamentaciones⁴¹ y los mandatos normativos de las Políticas de Igualdad de Género⁴²– **se desconoce en Cartagena cada vez que una mujer es víctima de las acciones violentas o conductas agresivas que son consecuencia de las distintas formas de violencia en las relaciones con los hombres.**

La violencia contra las mujeres se erige en una práctica grave y constante que permeabiliza la vida cotidiana de las niñas, jóvenes y mujeres del Distrito. Esta violación del Derecho a una Vida Libre de Violencias –documentada, año tras año, tanto por instituciones estatales (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Defensoría del Pueblo) como por las organizaciones sociales y los propios testimonios de las mujeres víctimas– **se constituye como la violación de los derechos humanos que más afecta a la población femenina cartagenera.** Los casos registrados de violencia contra las mujeres no son más que la punta del iceberg de un fenómeno que existe en mucha mayor medida.

Si bien la violencia contra la mujer pasó del plano privado al dominio público y al ámbito de responsabilidad de los Estados, se constata, todavía, en el Distrito como una realidad que a diario viven las niñas, jóvenes y mujeres de la ciudad, de manera silenciosa y como un asunto, todavía, individual y privado. El predominio constante de los aberrantes hechos de violencia contra las niñas, jóvenes y mujeres es una demostración de que la Administración e institucionalidad local, **todavía no han afrontado el problema con compromiso político y los recursos necesarios.**

⁴¹ Decretos Reglamentarios Ley 1257: Decreto 4463/2011 Reglamentación Laboral; Decreto 4796/2011 Reglamentación en Salud; Decreto 4798/2011 Reglamentación Educación; Decreto 4799/2011 Reglamentación Justicia.

⁴² Política Pública Distrital de Mujeres por la Igualdad de Género y Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

Sigue vigente el desafío para la Administración e institucionalidad local de reconocer sus obligaciones en materia de garantizar los derechos humanos de las mujeres. **En la agenda oficial los resultados y metas (plan de desarrollo, programas y presupuestos) indican que se sigue sin asumir la responsabilidad en forma plena; la violencia contra la mujer no es una prioridad máxima en el plano local; y las normas y la implementación de las políticas se aplican de forma indebida e irregular.**

La violencia contra la mujer cartagenera no se limita a una inserción socioeconómica determinada, ni a grupos específicos de mujeres pertenecientes a grupos étnicos o territoriales. Su dinámica y comportamiento se extiende ampliamente en la sociedad cartagenera. El fenómeno sigue contemplándose como natural. La naturalización de la violencia contra las mujeres suele traducirse en expresiones y afirmaciones que recogen la pauta cultural legitimadora en todos los ámbitos tanto privados como públicos (incluidos el ámbito institucional y los medios de comunicación, publicidad, lenguaje, etc.). **No hay un sostenido esfuerzo, por parte de la Administración local, para desnaturalizar la violencia hacia la mujer como compromiso social y político.**

No se debe olvidar que persiste un conjunto de acciones y omisiones que se sustentan en el carácter machista y sexista de la sociedad cartagenera, y tienen como resultado la percepción de la violencia contra las mujeres como un modo normalizado de resolver los conflictos en las relaciones entre géneros. **Es preocupante que a nueve años de la Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género en el Distrito, la tolerancia de las violencias contra las mujeres persista y esté ampliamente extendida en el Distrito. Se está lejos en Cartagena de una toma de conciencia pública acerca de la violencia contra la mujer como problema de la sociedad y de su rechazo social.**

Aunque el país esté hablando de paz, la vida de las niñas, jóvenes y mujeres del Distrito no está libre de violencias ni de miedos y temores. **Las violencias contra ellas siguen siendo recurrentes y se constatan dinámicas y situaciones que reproducen y agudizan tanto en cantidad como en crueldad las expresiones de las violencias. Se continúa discriminando y coartando de manera terminante los derechos de las niñas, jóvenes y mujeres.**

Nos preocupa sobremanera que este contexto de graves violaciones al derecho de las mujeres cartageneras a una vida libre de violencias y a vivir en paz, no se contempla como problema de máxima prioridad por parte de las nuevas autoridades de la Administración y del Concejo Distrital. **En este primer año de gobierno local no se constatan nuevas propuestas para corregir las deficiencias y mejorar sustancialmente en la lucha contra las violencias que afectan a las mujeres cartageneras. Las acciones desarrolladas han estado caracterizadas por el continuismo, la falta de congruencia y la**

insuficiencia de recursos. Consideramos que no debe seguir simulándose ni posponiéndose una actuación estratégica integral y contundente desde la perspectiva de género para dar una respuesta adecuada a los patrones y situaciones de discriminación y violencia que afectan a las NAJs y mujeres del Distrito.

CiDESD reitera las preocupaciones y conclusiones de sus anteriores informes. El comportamiento de las violencias contra las mujeres en el Distrito no es accidental. Es una construcción cultural interesada y voluntaria profundamente arraigada en el seno de la sociedad cartagenera que tiene su base en un sentimiento de superioridad del hombre frente a la mujer. **No sólo no se ha llegado a controlar sino que no hay una sólida voluntad política para acometer el desafío de reducir radicalmente y llegar a erradicar la violencia contra las mujeres. Desde las instituciones algo no se está haciendo bien y por ello el problema persiste y, en determinados casos, se ha producido un retroceso en los avances hacia la ausencia de violencias contra las mujeres.**

Al cierre del Informe debemos expresar que la situación actual de crisis política, administrativa e institucional en la que está inmersa la ciudad, agrava el panorama no sólo para los sectores económicos sino para toda la ciudadanía, y particularmente para las mujeres. El desgobierno de la ciudad, lejos de ser neutral es altamente beneficioso para unos pocos y perjudicial para una amplia capa de la población; y asimismo ahonda la escasa *voluntad política* e institucional por mejorar la actuación en aras erradicar la violencia contra las mujeres y garantizar los derechos de éstas a una Vida Libre de Violencias. El desgobierno local va de la mano de una profundización de la política de abandono que plantea la ausencia o desatención de políticas sociales o agendas políticas culturales. Así, los pocos avances en materia de igualdad de género y en la lucha de la erradicación de las violencias contra las mujeres van a sufrir un significativo retroceso. A tres años de culminar la implementación de la política pública de igualdad de género los logros esperados se reducirán ostensiblemente.

En este sentido, con base en el seguimiento de la situación del Derecho de las mujeres a una Vida Libre de Violencias en el Distrito, resaltamos aquellas observaciones y desafíos que concentran muchas de las preocupaciones expresadas por CiDESD y que consideramos prioritarias para poner fin a las violencias contra las niñas y las mujeres y a la desprotección sistemática de las niñas y mujeres víctimas, de modo que se contribuya a una transformación hacia el disfrute de su derecho a una Vida Libre de Violencias en la ciudad.

La persistencia de las violencias contra las niñas, jóvenes y mujeres

- No es prioridad política: esfuerzos limitados e iniciativas inconexas
 - CiDESD reconoce los esfuerzos en determinados programas; pero sigue observando que **no se asigna máxima prioridad a las violencias con-**

tra las mujeres en la agenda política de la Administración local. *Continúa sin implementarse una política integral respaldada con recursos financieros, técnicos y humanos adecuados. Atendiendo a los indicadores y datos que se registran, las iniciativas caracterizadas por ser limitadas e inconexas no alcanzan a tener el impacto deseado ni muestran resultados satisfactorios en aras a una progresiva y tajante reducción de las violencias contra las niñas y mujeres.*

La violencia contra las mujeres y las niñas está muy extendida (2.658 casos/2016). Algunas mujeres son agredidas en más de una ocasión a lo largo de un mismo año. Hablamos de una media de 222 mujeres por mes victimizadas en la ciudad. La violencia contra las mujeres se cobra un volumen de víctimas al año en el Distrito suficientemente importante como para considerarlo un problema político y social de primer orden. Sin embargo no se observa un actuar sustantivo (propuestas, acciones, asignación de recursos, etc.) en los máximos niveles de responsabilidad política del Distrito (Administración Local y Concejo Distrital) ni se percibe voluntad política de impulsar un entorno político y social para que no se tolere la violencia contra la mujer.

Los datos recogidos por el INMLCF relativos a los asesinatos de mujeres por parte de su pareja o expareja también dan muestra de la dimensión de este problema e invitan a que dejemos de ver a las mujeres agredidas o asesinadas por sus novios, maridos, exparejas u otros hombres... como casos aislados. Desde el año 2008, son 159 las mujeres que han sido asesinadas y en un gran porcentaje por los que habían sido o eran sus compañeros sentimentales. Lo más preocupante es lo lejos que se está de haber cumplido con los propósitos de protección establecidos en la ley 1257. Las disposiciones no se materializan adecuadamente en la realidad, por lo cual no solo no contribuyen a la erradicación de las violencias sino que, por el contrario, pueden contribuir a que las mismas se agudicen y a incrementar los riesgos en las mujeres víctimas.

Se puede afirmar que el Distrito cuenta con un marco normativo apropiado para la protección de los derechos de las mujeres a vivir sin violencia y sin discriminación; pero su aplicación no da suficientes garantías a las mujeres en términos de igualdad, atención, protección y seguridad humana integral en los distintos ámbitos e instancias. *Persiste un inadecuado abordaje a la violencia machista, no se comprende en toda su complejidad y con el profesionalismo que requiere, y se carece de una sostenida política de prevención.*

➤ **Violencia social en aumento, reafirmación de las tendencias machistas y habituación institucional**

- La violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado. Al contrario, como es reconocido, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. La inseguridad ciudadana de la ciudad, agravada por las bandas delincuenciales y criminales (motivo de la declaración hace un año de la alerta temprana⁴³), incrementa la violencia social contra las mujeres. Se observa una trama continua de agresiones, acosos, dificultades de acceso al mundo laboral y coacciones contra la mujer que no son reconocidas, contempladas ni combatidas por la institucionalidad.

Las estructuras de poder machistas se replican dentro de las organizaciones criminales de los barrios (bandas criminales, organizaciones delincuenciales, pandillas, etc.) reafirmando el sexismo y promoviendo la agresión y coacción contra las mujeres. Esta violencia social, imperante en un gran número de barrios de la ciudad, es a menudo minimizada y no es tomada en cuenta suficientemente por parte de la Administración Local. Aumenta, especialmente, el riesgo, el temor y la desprotección para las adolescentes y mujeres jóvenes.

La explotación sexual comercial (que supone la utilización de las personas menores de 18 años de edad para relaciones sexuales remuneradas, pornografía infantil y adolescente, utilización de niños, niñas y adolescentes en espectáculos sexuales con un beneficio económico para un tercero intermediario) se constituye en el Distrito en uno de los negocios ilícitos más rentable. Hay un vínculo existente entre los grupos delincuenciales, bandas criminales y mafiosos insertos en los barrios y la explotación sexual y trata de personas en el Distrito. *Hoy por hoy, esta actividad delictiva –que las organizaciones sociales y entidades de control– estiman en crecimiento, no se aborda en toda su extensión y complejidad. Las palabras y las unánimes declaraciones y manifestaciones de repudio por parte de la institucionalidad distrital no son respaldadas con recursos, estrategias y acciones que produzcan resultados concretos y correctos. Todo ello se agrava con la preocupante ausencia de información para conocer la dimensión real de la problemática y poder diseñar políticas y actuaciones eficaces y adecuadas para proteger a los menores y, particularmente, a las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes.*

⁴³ Evaluación Informe de Riesgo N° 025-16 para el municipio de Cartagena de Indias Distrito Territorial y Cultural en el Departamento de Bolívar.

➤ Inconstancia en la sensibilización social

El objetivo a favor de la igualdad y contra la violencia hacia las mujeres desde el gobierno local debe pasar por la estrategia irrenunciable de la sensibilización social. *No se cuenta con un Plan de Sensibilización Distrital definido estratégicamente que permita visualizar e informar sobre el fenómeno y que se oriente a generar concientización social y posición crítica de la ciudadanía ante la realidad, así como a aumentar el grado de implicación de la sociedad ante las violencias contra las mujeres.*

Las iniciativas de sensibilización adelantadas por la Administración han sido prácticamente inexistentes. Se han caracterizado por ser inconstantes, esporádicas, sin continuidad en el tiempo, y con escasos recursos movilizados. Son actuaciones con poca efectividad y muy reducido impacto. *La sensibilización social constituye una de las claves en la lucha contra las violencias que afectan a las mujeres y debería ser una prioridad estratégica con criterios metodológicos por parte de la Administración local para poder generar procesos de transformación y cambio real.*

Los datos y cifras evidencian la necesidad de invertir en sensibilización y concienciación social. Es necesario y urge un mayor compromiso político del gobierno distrital. La Entidad local tiene como responsabilidad elaborar y desarrollar un plan de sensibilización de la sociedad cartagenera para combatir las manifestaciones de violencias contra las mujeres a fin de inducir cambios de mentalidades y prácticas en todos los ámbitos frente a este fenómeno.

En el marco de la concienciación social, la Administración local debería contemplar la capacitación y la sensibilización a los medios de comunicación y periodistas locales para superar el lenguaje y las expresiones sexistas que usan para referirse a las mujeres y en el abordaje y tono inadecuado de las noticias sobre violencia contra las mujeres. Urge mejorar la calidad de la información, vigilar que los medios cumplan un código de conducta respecto a su información, y aumentar su corresponsabilidad en la lucha contra la violencia; pues pueden contribuir a elevar el nivel de conciencia y comprensión de las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer en el público en general.

Respuesta institucional parcial e insuficiente

➤ Prevención aislada e insuficiente

Si bien el marco legislativo contempla la importancia de las medidas dirigidas a la prevención, la Administración local no ha establecido tampoco, en estos años, un Plan Distrital de Prevención cohesivo, firme, coordinado y efi-

caz que tenga en cuenta las circunstancias particulares de las niñas y mujeres y el enfoque de interseccionalidad. Es necesario asignar un mayor grado de prioridad a las actividades de prevención y que sean sostenidas a largo plazo para evitar que se produzcan y reproduzcan nuevas situaciones de violencias contra las niñas y mujeres.

La prevención no puede consistir en respuestas de un solo sector o sobre un único aspecto. Su implementación no ha sido exitosa. La Administración local no tiene incorporado un enfoque integrado y su aplicación es esporádica, fraccionada y sin destinar los recursos necesarios. La responsabilidad de la institucionalidad distrital no puede eludir la coordinación de los distintos sectores tales como los de justicia, salud y educación; pero también la prevención debe ser un elemento explícito en la planificación urbana y rural del Distrito contemplando la promoción de la seguridad pública para las mujeres (vivienda, transporte público, hábitat del trabajo, etc.).

La prevención va más allá de la sensibilización en los resultados que pretende. Debe actuar sobre las causas y no sólo sobre los efectos. En términos de prevención la información y la sensibilización son pasos imprescindibles, pero también insuficientes. Con frecuencia en el Distrito se confunde sensibilizar con prevenir, lo cual resta eficacia a la actuación.

El sector salud tiene un importante papel a desempeñar en la prevención de las violencias hacia las mujeres. Las entidades prestadoras de los servicios no articulan una respuesta integral ante este problema y las intervenciones específicas del sector son asimétricas al desconocer y no incorporar las actuaciones de los distintos niveles de prevención (primaria, secundaria y terciaria).

Si bien hay esfuerzos discontinuos de capacitación en el sector salud, preocupa la escasa formación y sensibilización de los profesionales sanitarios en materia de violencia contra las mujeres y género. El Distrito no contempla un programa de formación y sensibilización obligatorio y dirigido al personal sanitario de las entidades privadas y públicas para concienciar sobre el problema de las violencias que afectan a las mujeres, reconocer la violencia contra las mujeres como un problema de desigualdades de género en salud, y favorecer el desarrollo de actitudes favorables entre el personal sanitario y las mujeres víctimas usuarias de los servicios sanitarios.

La actuación en salud (*en todos los servicios de salud tanto privados como públicos del Distrito*) comprende la obligación de intervenciones de prevención y atención integral para las mujeres víctimas de violencias; pero en la mayoría de instituciones no se implementan ni se adoptan las medidas para proteger la privacidad, dignidad e integridad de las víctimas. De la misma

manera, no hay una coordinación interinstitucional establecida y fluida para garantizar y facilitar la protección de la víctimas.

Sigue sin alcanzarse una aplicación adecuada del protocolo y el modelo de atención integral en salud para las mujeres víctimas de violencia sexual. La precariedad del sistema de salud existente, la no disposición de las EPS y la falta de exigibilidad por parte del ente rector del sector en el Distrito, revictimizan a las mujeres víctimas y no brindan el adecuado servicio integral que tienen obligación de prestar. *Es necesario, por parte de la Administración local, aumentar la supervisión y exigir y vigilar el cumplimiento adecuado de las medidas de prevención y atención de las violencias contra la mujer en el ámbito de la salud por parte de todas las entidades privadas y públicas del sistema.*

En el ámbito de la prevención el sector educativo tiene un papel reconocido para impulsar la transformación de las mentalidades de acuerdo con el principio de la igualdad entre sexos y la no discriminación por razón de sexo. Las escuelas del Distrito privadas y públicas continúan reproduciendo una mentalidad sexista y unas relaciones asimétricas entre las niñas y los niños, las jóvenes y los jóvenes. Se hace necesario introducir la perspectiva de género en la cultura y en las prácticas de los centros educativos desde un planteamiento integral cuyo objetivo debe ser la desaparición progresiva de las desigualdades de género, no sólo en la estructura formal de la escuela, sino también en la ideología y en la práctica educativa. Este es un planteamiento educativo fundamental para abordar la violencia de género y la prevención activa.

El propósito del sistema educativo: la educación para el desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades; el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y la no violencia en todos los ámbitos de la vida, no es posible sin la formación del personal docente. Los esfuerzos de capacitación a l@s maestr@s del Distrito tanto de instituciones públicas como privadas son escasos y limitados tanto en la oferta como en la cobertura. Es necesario y urgente un plan de formación inicial y permanente para el conjunto de profesionales docentes en materia de igualdad, perspectiva de género y contra las violencias, con el fin de identificar los aspectos sexistas, cuestionar su propia práctica y mentalidad y promover la transformación de las relaciones de género en las escuelas, las familias y la sociedad. En el ámbito escolar se requiere actuar con mayor profesionalidad y rigor a favor de los derechos de los NNAJs y en particular de la prevención y protección de las violencias que afectan a las NAJs.

Atendiendo al compromiso y corresponsabilidad del sector educativo, la Administración local debería revisar los contenidos del currículum y las praxis

educativas desde la perspectiva de género. De la misma manera, debería considerar la *coeducación* –más allá de la educación mixta– como una herramienta clave en el ámbito de la prevención por cuanto es un método educativo que parte del principio de la igualdad entre sexos y la no discriminación por razón de sexo. CiDESD se pregunta: ¿Cómo se pretende educar desde la igualdad? ¿Cómo es posible la incorporación de la perspectiva de género en el mundo educativo si el discurso no concuerda con la práctica? ¿Cómo se logra revertir las desigualdades de género y sus consecuencias en la vida de las NAJs sin contemplar una enseñanza equitativa?

➤ Deficiencias en la atención y protección

CiDESD no observa cambios significativos en relación al Informe Anual 2016. Persiste una brecha entre el discurso y la práctica de las instituciones que perjudica la atención de las mujeres víctimas e incluso, a menudo las revictimiza. En este sentido, reiteramos nuestra preocupación por los procedimientos que se centran en acciones aisladas que dejan con demasiada frecuencia intactas las condiciones de vulnerabilidad y de riesgo. La respuesta de atención ha sido insuficiente y continúa un desanclaje entre la gravedad del problema y la débil intervención de la institucionalidad local.

En relación a la atención

La Administración Distrital debería liderar y coordinar un proceso de articulación de los distintos sectores (salud, policía, justicia, educación) para que todos los sectores conozcan las medidas que tienen –en especial las comisarías de familia, como primera instancia más frecuentada–, las apliquen de acuerdo a la Ley y tengan presente la perspectiva de integralidad –prevención, protección, atención y sanción– atendiendo a la intersectorialidad–. Con demasiada frecuencia, se omite la adopción de medidas integrales y simultáneas.

La opinión de las mujeres es coincidente con la realidad: muchas mujeres víctimas siguen percibiendo poca acogida diferencial en distintas instancias, tanto de los servicios de salud como de policía y justicia. Y con frecuencia sienten que se resta credibilidad e importancia a sus testimonios y denuncias, no se considera una necesidad urgente y hay demoras en los procedimientos y en la adjudicación de protección. Consideran a la vez la respuesta estatal como débil, lo que genera la sensación de impunidad y de falta de acceso a la justicia.

Se hace necesario avanzar más en la capacitación de l@s funcionari@s públic@s. La respuesta institucional en términos formativos no puede ser simplista y puntual. Desde la Administración es preciso vigilar por la competencia y eficacia de las medidas que se ponen en marcha bajo su tutela y ello debe contemplar la formación y conocimiento en legislación actual; pero también la

formación sobre la violencia contra las mujeres desde un enfoque de género, la capacitación para la atención a las víctimas, y mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto de la formación en el trabajo directo de prevención, atención y protección a las mujeres víctimas.

En relación a la protección

Las medidas de protección siguen siendo insuficientes y, en muchas ocasiones, inadecuadas frente a las amenazas que reciben por parte de los victimarios y agresores, incluidos los actores armados ilegales. Es preciso que se adopten todas las medidas necesarias desde una perspectiva integral para prestar realmente apoyo y protección a las víctimas y evitar las demoras y los trámites burocráticos en la aplicación de las medidas de protección.

Al respecto seguimos insistiendo que en el Distrito se hace necesario implementar, entre otras medidas:

- El enfoque integral de la protección, de forma que tod@s los funcionari@s de los diferentes sectores lo apliquen en todas sus actuaciones de manera oportuna y coordinada.
- El enfoque de género en los procedimientos de protección para revertir la persistencia de los imaginarios y estereotipos de género y patrones discriminatorios que prevalecen en las actuaciones del funcionariado.
- Un seguimiento eficaz de las medidas o de casos de incumplimiento de las medidas de protección.
- Una protección específica integral que atienda las necesidades y condiciones particulares de las mujeres víctimas de la violencia y el acuerdo sobre medidas de protección con aquellas organizaciones de mujeres víctimas de grupos armados.
- El artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 consagra el derecho de las mujeres víctimas y de sus hijos e hijas a acceder a servicios de habitación, alimentación y transporte para salvaguardar su vida en caso de que esta corra peligro. La Respuesta concreta del Distrito, en esta materia, se caracteriza por tener insuficientes hogares-refugio y funcionamiento inadecuado. La Administración debería adoptar las medidas necesarias y apropiadas para garantizar una protección efectiva a las mujeres víctimas de violencia. La oferta existente del Distrito no responde a una apuesta estratégica y sólida con asignación presupuestaria que garantice su implementación con infraestructuras físicas amplias y adecuadas. La actual Administración no ha promovido el fortalecimiento de los hogares de refugio temporales ni contempla una oferta integral similar a otras experiencias nacionales que incluyen planes de mejora o de

acción para el empoderamiento y la autonomía de las mujeres y garantizan la atención integral, su integridad física y protección por riesgo de violencia mortal como sujetos de derechos con acompañamiento interdisciplinar y privacidad.

➤ **Acceso a la Justicia con obstáculos e impunidad**

En términos generales, la existencia formal de los recursos judiciales en el Distrito no garantiza una respuesta judicial eficiente para las mujeres víctimas. Todavía se advierten obstáculos en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Persisten tanto obstáculos relacionados con el ámbito normativo y procedimental como con los imaginarios y estereotipos de género que tienen l@s operador@s.

No se observan mejoras sustanciales en la administración de justicia y en consecuencia la respuesta judicial sigue siendo notablemente deficiente pese a la gravedad del problema. Las instancias y recursos judiciales continúan siendo poco idóneos y efectivos impidiendo una eficaz y pronta indagación e investigación, sanción y reparación en la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres.

La situación de impunidad permanece afectando las garantías de los derechos de las mujeres y desmotivando que las mujeres víctimas acudan al sistema; asimismo perpetúa y refuerza un ambiente de permisividad que alienta la ocurrencia de nuevos hechos de violencia contra las mujeres.

En la actualidad hay una baja utilización del sistema de justicia. Las mujeres víctimas siguen percibiendo, en muchos casos, que se les otorga poca credibilidad a sus afirmaciones (no les creen); tienen la sensación de temor y desconfianza; y encuentran falta de garantías de privacidad y seguridad en la administración de justicia.

En el Distrito, las condiciones específicas de vulnerabilidad de las mujeres deben ser tomadas más en cuenta. En este sentido es necesario dar mayor importancia (y sumar y articular esfuerzos interinstitucionales) al hecho de garantizar a las mujeres víctimas el acceso oportuno y efectivo a la Justicia. Es imprescindible que la estrategia del Distrito para la erradicación de la violencia contra la mujer contemple generar las condiciones necesarias y creíbles a fin de que las mujeres puedan usar el sistema de administración de la justicia para remediar los actos de violencia sufridos. Es necesario que se avance en el acompañamiento a las víctimas cuando utilizan el sistema judicial y que reciban un trato digno. Y hay que adoptar medidas públicas para redefinir las actuaciones y que el procesamiento judicial asegure sanción, protección y reparación a las víctimas.

➤ Datos e información escasa y sin enfoque diferencial

Para la superación de las violencias contra las mujeres es reconocido que es fundamental el conocimiento que se tenga de la magnitud de la problemática. Tener un conocimiento de la dimensión y características de las violencias que afectan a las mujeres es esencial para la implementación de las políticas y planes de mayor eficacia orientados a su erradicación. **En el Distrito hay vacíos importantes de información que obstaculizan el avance estratégico para reducir la prevalencia de distintos tipos de violencias que afectan a las NAJs y mujeres.**

En distintos informes hemos reiterado la importancia de la necesidad de disponer de información sobre la manera en que las distintas formas de violencia afectan a los diferentes grupos de mujeres en el Distrito; esto requiere datos desglosados por factores como la edad y el origen étnico. Año tras año, se sigue sin avanzar en la incorporación de medidas para dotar al Distrito de una información diferencial. Sigue habiendo resistencias teóricas y políticas a integrar las variables diferenciales en la información pública.

La Administración Distrital continúa desconociendo la perspectiva de género y el enfoque diferencial étnico en el abordaje de la identificación, determinación, seguimiento y análisis de los diferentes tipos de violencias y discriminaciones que operan contra las NAJs y mujeres cartageneras. De la misma manera la falta de datos y la poca información existente no permite evaluar las medidas adoptadas ni realizar análisis adecuados para articular y formular propuestas más eficaces para combatir la violencia contra la mujer y determinar sus consecuencias.

Asegurar la recopilación de datos suficientes es parte de la obligación de la Administración local (como Estado) para abordar la cuestión de la violencia contra la mujer, y su cumplimiento exige incorporar la perspectiva de género y los distintos enfoques diferenciales y contar con recursos dedicados y sostenidos.

El nuevo Plan de Desarrollo: más de lo mismo y sin sensibilidad de género

➤ Un Plan de Desarrollo sin visión estratégica para erradicar las violencias contra las mujeres

El abordaje de la violencia contra las mujeres está mediatizado por la visión y las prioridades de la Administración local y el Concejo Distrital.

El Plan de Desarrollo de esta nueva Administración no hace ningún esfuerzo sustantivo para mejorar la implementación de la política pública distrital

de mujeres en el ámbito de una Vida Libre de Violencias. Se pone en evidencia una falta de claridad conceptual y de capacidad de trabajar con un enfoque de derechos de las mujeres y una real perspectiva de género para enfrentar el grave problema de las violencias que afectan a las NAJs y mujeres.

En el nuevo Plan de Desarrollo es manifiesta la carencia de una visión estratégica sin priorización de acciones para abordar el problema de las violencias contra las mujeres y proponer avances en la prevención, protección, sanción y reparación de las NAJs y mujeres víctimas.

La formulación del nuevo Plan de Desarrollo *Primero la Gente* es una demostración de que la nueva Administración y el nuevo Concejo Distrital no han asumido un compromiso político para acabar con la indiferencia ante la forma indebida e irregular en que se aplica en el Distrito la legislación nacional y normatividad internacional en materia de garantizar el derecho de las NAJs y mujeres a una Vida Libre de Violencias ni han asumido el deber y la obligación de considerar la erradicación de la violencia contra la mujer como una prioridad máxima en el ámbito local.

➤ **Desconocimiento de la transversalidad de género**

El Plan de Desarrollo *Primero la Gente* ignora el concepto de la transversalidad de género. La estrategia más reconocida y adecuada para el avance en la incorporación del principio de igualdad entre mujeres y hombres y la perspectiva de género en las políticas públicas y en la Administración, no es mencionada ni incorporada en el diseño y formulación del Plan. Para CiDESD es inadmisibles que la integración de la transversalidad de género no se contemple en el Plan de actuación de la nueva Administración y no se especifiquen, con plena claridad, los esfuerzos a favor de la eliminación de la discriminación de las mujeres en todas las estrategias, programas y acciones.

Como es reconocido ampliamente la transversalidad de género tiene como propósito incorporar la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en la cultura de las instituciones públicas y su organización. CiDESD considera que la igualdad de género debe ser una referencia obligada, de acuerdo a los mandatos normativos locales e internacionales, pues es la estrategia que facilita la institucionalización de la igualdad de géneros en la acción de los poderes públicos. Es altamente preocupante que la ciudad tenga una Administración Local y un Concejo Distrital que no contemplen como referente ni cumplan con la legislación existente en materia de igualdad ni faciliten la implementación de la transversalidad de género en la institucionalidad local.

➤ **Financiación insensible al género**

Los presupuestos públicos son el instrumento de política económica y social que refleja las prioridades de la Administración local en relación al desarrollo local, la justicia social y el bien común, el bienestar de toda la población y el compromiso con los derechos humanos de los hombres y las mujeres. En este sentido, los presupuestos aprobados del Plan de Desarrollo deberían reflejar la asignación de recursos para incluir la perspectiva de género de manera generalizada y sostenida en el total del presupuesto distrital. En su formulación no se incluye el desarrollo de análisis y de criterios de género en los presupuestos del Plan. Se desconoce el presupuesto sensible al género.

El presupuesto asignado para enfrentar la violencia contra las mujeres no ha experimentado variaciones para mejorar el impacto ni se ha corregido la inadecuada financiación que se perpetúa históricamente. Es recurrente y restringido sin incorporar avances en las intervenciones de política sectorial y específicas para atender las necesidades de las mujeres en la prevención y protección de las violencias. Pone en evidencia las resistencias sexistas que prevalecen dentro de la Administración local y el Concejo Distrital e ignoran el impacto de género en la distribución y asignación presupuestaria.

La práctica presupuestal no sensible al género se agrava con el presupuesto aprobado para la vigencia del año 2017. La asignación a la Vida Libre de Violencias de las NAJs y mujeres sufre un marcado e injustificado recorte. La lucha contra la violencia machista supone tan solo el 0,031 por ciento del total de los presupuestos.

Para CiDESD la magnitud y el impacto de las violencias contra las mujeres en el Distrito es de especial relevancia y requiere mayor seriedad presupuestal. El dinero asignado es insuficiente y con él no se pueden conseguir los objetivos de la política pública ni de la ley 1257. Frente a la persistencia de las violencias hay que dar prioridad y avanzar en respuestas efectivas en la prevención, protección y atención a las NAJs y mujeres en el Distrito, y esto exige un incremento significativo de los recursos. La demanda y la exigencia social obliga a recurrir tanto a los presupuestos de programas como a presupuestos especiales para disponer de los recursos necesarios y lograr, aplicando el principio de la transversalización de género y la implementación integral de las obligaciones de la ley 1257, extender la actuación, garantizar la viabilidad y sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas y lograr más impacto en la reducción de las violencias y el aumento de la protección a las NAJs y mujeres víctimas.

➤ Oficina de la Mujer sin liderazgo político ni institucional

El nuevo Plan de Desarrollo ratifica las resistencias de la clase política local a dotar a la ciudad de un ente rector, en el aparato de gobierno local (Secretaría de la Mujer), para todos los asuntos de la mujer y equidad de género. Es preocupante el proceder político tanto de la Administración como del Concejo Distrital. Sin explicaciones y desde el silencio e indiferencia a las solicitudes del movimiento social de mujeres y de organizaciones sociales, se mantiene, después de nueve años de tener política pública, una Oficina de la Mujer en situación de inferioridad y subordinación en relación al marco institucional y de ordenamiento de la Administración Distrital. *La agenda política no se hace cargo de los intereses de las mujeres y los temas de género como debería ser.*

La Oficina de la Mujer no responde a las expectativas para asumir y coordinar los procesos políticos y estratégicos de transversalidad de género que requiere la institucionalidad cartagenera en orden a incorporar la equidad de género y la erradicación de la discriminación y las violencias contra las mujeres en el Distrito. *Para avanzar en el propósito de la visibilización de los intereses de las mujeres y el ordenamiento e institucionalización de la igualdad de género se requiere un ente rector con reconocimiento político e igualdad de estatus dentro de la Administración Distrital, que sea capaz de liderar el proceso de transversalización de género y disponga de un equipo multidisciplinar de profesionales para ejecutarlo.*

Con el apoyo de :



Acció per una Ciutadania Solidària



Ajuntament de
Barcelona