

INFORME ANUAL CIDESD

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

2
0
2
0



Centro Interdisciplinario de
Derechos Sociales y Desarrollo

Informe anual CiDESD

2

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

0

2

0



Centro Interdisciplinario de Derechos Sociales y Desarrollo

Equipo Investigador del
Ámbito Igualdad de Género,
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
Luis José González Álvarez

© Centro Interdisciplinario de
Derechos Sociales y Desarrollo

Diagramación e impresión
Editorial El Búho S.A.S.
Calle 54A No. 9-32
Teléfono: 3576725
Bogotá, D. C.
editorialelbuho@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

Julio 2020

Este Informe documenta *La Situación del Derecho de las Mujeres Cartageneras a una Vida Libre de Violencia durante el año 2019*. 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 sujetos a la actualización.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de CiDESD y Accisol. 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

Presentación	5
1. Vida libre de violencias en Cartagena de Indias	10
1.1. Mujeres y vida cotidiana	12
1.2. El Derecho a la Vida	24
2. Panorama de la violencia contra mujeres jóvenes, adolescentes y niñas en Cartagena de Indias	31
2.1. La violencia cotidiana contra niñas, adolescentes y jóvenes	31
2.2. La explotación sexual comercial en niñas, adolescentes y jóvenes	42
3. Riesgo de las mujeres víctimas de la violencia de pareja ..	47
4. Violencia contra las mujeres y la perspectiva étnica	62
5. Violencia social	66
5.1. Violencia social e inseguridad urbana	66
5.2. Memoria, verdad y justicia	70
6. La institucionalidad y la violencia contra las mujeres	76
6.1. Violencia social e inseguridad urbana	76
6.2. Memoria, verdad y justicia	79
6.3. La violencia contra las mujeres y los sectores de la institucionalidad	89

7. Presupuesto vigencia fiscal 2019 y la violencia contra las mujeres	93
8. Consideraciones finales	103

PRESENTACIÓN

En esta oportunidad nuestro Informe sobre la *Situación del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias* en la ciudad de Cartagena de Indias y Bolívar, que abarca el período de enero a diciembre del 2019, coincide con la puesta en marcha del nuevo Plan de Desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias 2020–2023: “*Salvemos Juntos a Cartagena, Por una Cartagena Libre*”.

Después de diez años de implementación de la Política Pública Distrital de Mujeres para la Equidad de Género (PPMEG) el balance no es nada alentador¹. La cultura patriarcal y machista continúa en todos los ámbitos sociales, políticos y en la Administración distrital; las desigualdades de género persisten o aumentan en todos los escenarios privados y públicos; el panorama de las violencias contra las mujeres y niñas, sin distinciones de clases sociales ni raciales, no mejora; y los presupuestos distritales en su planeación y asignación varían en sentido inverso a las necesidades de las mujeres y niñas.

La nueva Administración Distrital tiene el propósito de reformular² la PPMEG del Distrito, cuya vigencia terminó en diciembre del 2019, y crear, incluso, un órgano rector para los asuntos de la Mujer desde el marco que orienta el *Pacto de Equidad para las Mujeres* del Plan Nacional de Desarrollo³. Todo es plausible si se asume el compromiso efectivo de garantizar los derechos de las mujeres y niñas, impulsar

¹ Ver al respecto Informe Anual 2019 -Edición especial 10 años-. CiDESD 2019.

² Ver al respecto página 281 en el documento *Exposición de Motivos y Articulado* del Plan de Desarrollo “Salvemos Juntos a Cartagena” radicado en el Concejo el 30 de abril 2020.

³ El Plan Equidad para las Mujeres, es un Plan Transversal del Plan Nacional de Desarrollo que tiene cuatro objetivos: 1) Promover el acceso y participación igualitaria de las mujeres en el mercado laboral, de manera que mejoren su nivel económico con ambientes libres de violencia basada en género. 2) Promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. 3) Promover la salud sexual y los derechos reproductivos de las niñas, niños y adolescentes y reducir las prácticas nocivas relacionadas con el matrimonio infantil y las uniones tempranas. 4) Incrementar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión, con el fin de que puedan incidir en las decisiones que las afectan. Plan de Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación 2018-2022.

la igualdad de género, en todos los ámbitos de la sociedad y de la Administración pública distrital, y adoptar unos presupuestos distritales sensibles al género, cuya planeación, programación y presupuesto contribuyan a la realización de los derechos de las mujeres, al avance de la igualdad de género y a la eliminación de la discriminación contra las mujeres y niñas.

CiDESD considera que la nueva Administración local tiene la oportunidad de combatir las injusticias de género (redistributiva, de reconocimiento y participación) en los distintos ámbitos de la ciudad y propiciar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el Distrito siempre y cuando defina un Plan para la Igualdad de Género transversal, integral y multidimensional⁴ e incorpore, como objetivo político, la estrategia de transversalidad de género en el funcionamiento y la organización de la Administración Distrital y en todas las políticas públicas locales que formule e implemente en la ciudad. Es la única manera de revertir, a nuestro entender, la ineficacia de planificación y gestión en la implementación de la PPMEG 2008-2019, los persistentes indicadores de desigualdades y discriminaciones de género, y los pobres resultados en la lucha contra las violencias machistas en todo el ámbito distrital.

En este sentido, seguimos subrayando que después de diez años de PPMEG distrital, las violencias machistas, en todas sus formas, son una violación sistemática de los derechos humanos de las mujeres y niñas, y se constituyen en una de las violaciones de derechos más habitual en el Distrito. Después de una década, los niveles de violencia machista son alarmantes en la ciudad. Y con la crisis de la pandemia del COVID-19 y el avance del confinamiento, la violencia contra las mujeres y niñas se incrementa en el ámbito doméstico. Con este panorama existen serias dudas de que se alcancen las metas del quinto objetivo de la agenda 2030 del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

En este recorrido histórico el fenómeno de las violencias machistas es resultado de agentes concretos y procesos sociales, culturales y políticos que actúan en el contexto distrital. El hecho de que tengamos que vivir en una sociedad donde las mujeres y niñas son violentadas y asesinadas, si bien es fruto de una sociedad patriarcal que basa su modelo

⁴ En el Plan se debe tener presente la integralidad de la actuación para propiciar la equidad de género en la economía, trabajo, salud, cuidado, medio ambiente, educación, cultura, urbanismo y movilidad, participación, ocio y deporte, libertad y seguridad, etc. Debe aplicarse a toda la gestión y organización de la Administración Distrital.

de relación social en la dominación –en este caso del hombre sobre la mujer–, también significa que el Estado, y en este caso la Institucionalidad Pública Distrital, no asumió la responsabilidad que tiene y no abordó, como debería ser, la violencia machista como una prioridad esencial. Se pone en evidencia que la respuesta de la Institucionalidad Distrital fue poco contundente y coordinada, no se desarrollaron adecuadamente las competencias en materia de igualdad de género ni, tampoco, el compromiso y la acción política fueron los que tenían que ser para implementar de manera integral todas las medidas para la erradicación de las violencias que se ejercen sobre las mujeres y niñas de la ciudad.

El nuevo Plan de Desarrollo⁵, hasta la fecha, no permite vislumbrar significativos cambios. Habrá que esperar la conceptualización y enfoque de la anunciada reformulación de la Política Pública, si su compromiso se traduce en un verdadero y sólido plan estratégico para la igualdad de género, si se elabora y se implementa un verdadero Plan de Transversalidad de género que se refleje en toda la institucionalidad distrital y en todas las Áreas y Entidades Distritales; y si hay un auténtico presupuesto distrital con perspectiva de género. Hoy por hoy, en el nuevo Plan de Desarrollo y en su presupuesto se sigue apostando, prácticamente, por las mismas acciones programáticas que hace siete años.

De la misma manera, deberemos aguardar la anunciada creación del nuevo ente rector, sus competencias y las capacidades instaladas. Si la capacidad de gestión estratégica y política es tan débil como la Oficina para Asuntos de la Mujer, lo único que se afianza es la burocracia institucional sin papel relevante. Durante estos diez años de la PPMEG, es evidente que la Oficina no mostró un trabajo suficientemente riguroso y estratégico para impulsar, coordinar y evaluar la PPMEG. Disponer de una mínima estructura institucional no es excusa para no asegurar los contenidos estratégicos ni interactuar adecuadamente con los actores urbanos para llevar a cabo una estrategia transformadora viable en materia de igualdad de género y en la erradicación de la violencia machista en el Distrito. No es suficiente institucionalizar. Habrá que ver con qué grado de voluntad política se cuenta, cuáles son los recursos necesarios para su desarrollo y para la aplicación efectiva de la Política Pública, y cuál es la propuesta y capacidades estratégicas del ente.

⁵ El Concejo Distrital de Cartagena de Indias con el Acuerdo n° 027 /12 junio 2020 adopta el nuevo Plan de Desarrollo Salvemos Juntos a Cartagena 2020 / 2023 ¡Por una Cartagena Libre y Resiliente!, del alcalde William Dau Chamat.

El panorama de las violencias contra las mujeres y niñas sigue siendo preocupante; continúa persistiendo un subregistro de todas las violencias tipificadas y sus características; y prevalece la falta de información y cifras en relación a una perspectiva étnico/racial. Como hemos subrayado en anteriores informes, las dificultades en la cuantificación de las violencias contra las mujeres sigue siendo una tarea pendiente y, en gran parte, un delito oculto y silenciado desconociendo toda su magnitud y su diversidad; pues más allá de los golpes y las violaciones también hay una violencia cultural y simbólica imperante.

De la misma manera, paralelamente, la violencia contra las mujeres y niñas se ha integrado en la cotidianidad. Todos los ámbitos de la sociedad, los medios de comunicación, la institucionalidad se han acostumbrado a convivir con ella. La violencia machista contra las mujeres se ha normalizado en una sociedad cartagenera patriarcal, agresiva y agresora. Cada vez más, en la sociedad, la violencia contra las mujeres se desautoriza públicamente; pero se sigue legitimando y ejecutando “control y autoridad” sobre las mujeres y niñas sin avanzar significativamente en sanción social y en cambios sociales, políticos, institucionales, comunicativos, culturales y simbólicos.

Adicionalmente, las mujeres y niñas siguen encontrado graves obstáculos para disponer de un adecuado acceso y obtener protección, justicia y reparación a las víctimas. Si bien, Cidesd reconoce el esfuerzo personal de much@s profesionales y de algunos avances, persiste insuficiente formación en igualdad y contra la violencia de género y escaso conocimiento de protocolos en el funcionariado, personal sanitario, policía y educador@s. El comportamiento de los logros es oscilante con un preocupante déficit de la disponibilidad y calidad de los mecanismos de protección integral para las mujeres y niñas víctimas. La indefensión y la impunidad siguen prevaleciendo cuando se trata de abusos cometidos contra los cuerpos y la violación de los derechos de las mujeres y las niñas.

Con el ánimo de seguir abordando temas específicos para el análisis de la dinámica de las violencias contra las mujeres y las niñas, en este Informe se analiza la problemática del riesgo de las mujeres víctimas de la violencia de pareja. Este es un fenómeno ampliamente extendido y grave en el Distrito que constituye la violencia más importante que sufren las mujeres; tiene unos altos niveles de riesgo por ser el victimario el compañero sentimental y se agrava con las deficitarias medidas de protección y la ausencia de Casas Refugio de calidad para las mujeres víctimas.

Con el Informe Anual reiteramos nuestro compromiso político prioritario en la lucha contra todas las expresiones de violencia contra las mujeres. No podemos ni debemos obviar que gran parte de estas violencias, que se dan a diario, siguen invisibilizadas o normalizadas en nuestra sociedad cartagenera. Consideramos que es nuestra responsabilidad contribuir a visibilizar, informar y denunciar las violencias machistas contra las mujeres y niñas del Distrito recaudando y sistematizando información existente precisa.

Como es habitual, se tiene como punto de partida el seguimiento y procesamiento de la información estadística oficial; la observación de la implementación de las leyes y políticas públicas relacionadas con el tema; la revisión de los informes y análisis de las organizaciones no gubernamentales y entidades públicas y el registro de los medios de comunicación.

Nuestro trabajo de seguimiento, análisis y síntesis busca contribuir a una mejor comprensión del panorama de las múltiples violencias machistas que afectan a las mujeres y niñas. El propósito fundamental es dar a conocer lo que ocurre y hacer accesible la información a todos los públicos y sectores. Aquello que no se nombra, no se reconoce, al final no existe y termina favoreciendo la continuidad de las violencias machistas contra las mujeres y niñas.

A pesar de la magnitud y gravedad del problema consideramos que hay una tendencia al negacionismo y a la invisibilización, y en el mejor de los casos tampoco se tiene un especial interés en evidenciar las causas sociales y culturales del problema. Falta compromiso institucional con sus obligaciones tanto nacionales como internacionales; y hace falta información y concienciación, así como sanción social, frente a la violencia machista contra las mujeres y niñas.

Damos las gracias, una vez más, a las ONGs y organizaciones de mujeres del Movimiento Social de Mujeres, por su disponibilidad y aportes para cualificar la información y hacer posible una mayor precisión en los análisis y valoraciones. Y nuestro agradecimiento al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y en especial a su delegación en Barranquilla, por su colaboración y atención a nuestros requerimientos y solicitudes.

1. Vida libre de violencias en Cartagena de Indias

Como se señaló en el Informe 2019⁶, la cantidad de casos reportados, durante el período 2008-2019, de los distintos tipos de violencia machista han tenido como característica un comportamiento fluctuante, a lo largo del tiempo, pero sin ninguna reducción estadísticamente significativa. Durante este período las violencias contra las mujeres⁷, especialmente ejercidas por su pareja y la violencia sexual, constituyen un grave problema social y de salud pública.

Durante la vigencia de la PPMEG (período 2008-2019) no se ha constatado una respuesta pública (Estado/Administración local) adecuada y eficaz dirigida a la prevención del fenómeno y a una erradicación de la tolerancia y normalización. Por el contrario, se ha evidenciado que las violencias contra mujeres y niñas se constituyen en la violación de los derechos humanos más extendida, persistente y con mayor impunidad en el Distrito.

Este panorama se agrava con la constancia del continuum de violencias que se pone de manifiesto en estos últimos años de implementación de los Acuerdos de Paz. Y como hemos subrayado en distintas ocasiones, las prácticas violentas, derivadas de la mentalidad machista y militarista, hacia el cuerpo de las mujeres no están solamente ligadas a las dinámicas del conflicto armado sino que se reproducen en tiempos de construcción de paz. Se reafirma el machismo y su supuesta superioridad con mayor violencia e incrementando el número de mujeres víctimas.

A pesar de un incremento presupuestal con respecto al año 2014 –un 19,9% en la partida de una Vida libre de Violencias para el 2019, que no compensa los recortes de los últimos años ni se ajusta a una adecuada ejecución de los programas–, la dinámica del problema sigue bajo un subregistro que oculta su real y alarmante dimensión. La Administración ha permanecido muy poco eficaz y activa para visibilizar y

⁶ Ver Informe Anual 2019, Edición Especial 10 años. CiDESD.

⁷ La información que se presenta en los distintos apartados sobre violencia interpersonal, intrafamiliar, violencia de pareja, violencia sexual, y homicidios/feminicidios, se elabora fundamentalmente con base en las cifras y datos estadísticos suministrados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia (INMLCF) en referencia al período enero-diciembre del año 2019. Las cifras durante el año están sujetas a cambios por ajustes y actualización por parte del INMLCF hasta su publicación anual definitiva en el año 2020.

erradicar el fenómeno de las violencias machistas en el Distrito, lo cual ha favorecido la persistencia de las múltiples formas de discriminación y contribuido a aumentar la vulnerabilidad y dominación de las mujeres y niñas sometiéndolas a graves y distintas situaciones de violencia en el Distrito.

Como en años anteriores, se ha seguido observando una preocupante tendencia a la normalización del fenómeno que tiende a incorporar el silencio o a valorar y explicar, primordialmente, los hechos violentos contra las mujeres y niñas sobredimensionando las causas personales y desconociendo las sociales. La Institucionalidad está permeabilizada por esta lógica que refuerza la invisibilización; no reconoce ni aborda la violencia machista como el problema político que es; y minimiza la magnitud del problema y el grado de violencia y sus consecuencias.

Para las mujeres y niñas cartageneras el riesgo de vivir violencias machistas de todo tipo es permanente. No cesa. En los últimos años, por un lado, persiste, y se intensifica la agresividad y la sevicia, incluida la premeditación, por parte de los victimarios. Por otra, se acentúan los llamados “micromachismos”⁸ que también implican dominio, control y abuso sobre la mujer por el hecho de ser mujer.

Las cifras estadísticas y los informes de estos diez últimos años pone en evidencia la insuficiente y poco eficaz actuación institucional. No es suficiente con nombrar determinadas expresiones de violencia, deslegitimar y denunciar con declaraciones mediáticas y acciones puntuales, y asignar presupuestos que no garanticen abordajes integrales y transversales sostenidos en el tiempo. Será un desafío, pero también un deber de la nueva Administración Distrital. Las cifras sólo reflejan una parte del problema, ya que muchas de las mujeres y niñas víctimas de esta violencia machista aún no constan en los registros y, en una gran mayoría de casos –y con demasiada frecuencia–, la sufren en silencio, con vergüenza y miedo.

Las violencias contra las mujeres y niñas han sido y siguen siendo invisibilizadas y se constituyen en el instrumento principal para mantener las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres en el Distrito.

⁸ El concepto se refiere a las sutiles e imperceptibles maniobras y estrategias de ejercicio del poder de dominio masculino en lo cotidiano, que atentan en diversos grados contra las mujeres y las niñas afectando su autonomía. Los hombres utilizan los micromachismos para seguir ejecutando su autoridad, control y dominio sobre las mujeres, de una manera menos “grave” a ojos de la sociedad.

1.1. Mujeres y vida cotidiana

Tanto en los estratos pobres como en los ricos, en tiempos de guerra como en tiempos de paz, las mujeres y las niñas son víctimas de las múltiples formas de violencia cotidiana ejercidas por esposos, parejas, amantes, novios, padres, hermanos, compañeros de trabajo, desconocidos, etc. El hogar se convierte en el lugar más peligroso, particularmente para niñas y adolescentes. El espacio público e institucional es escenario de múltiples agresiones, intimidaciones y acosos verbales, físicos y sexuales. La prevalencia de esta violencia machista es alta; pero en el día a día el ocultamiento, el silencio y la normalización la convierten en un asunto anecdótico con un alto grado de impunidad e indiferencia y una escasa implicación de la institucionalidad para erradicarla.

La violencia machista cotidiana como práctica normalizada en el Distrito pone en evidencia que lejos de desaparecer se perpetúa con el relevo generacional. Sigue siendo la forma más usual de expresión del poder que ejercen los hombres de todas las edades sobre las mujeres, jóvenes, adolescentes y niñas, extendiéndose en todos los ámbitos de la vida y en todas las clases sociales cartageneras. La violencia machista contra las mujeres es un componente estructural del sistema de opresión y dominación patriarcal que sustenta el orden jerarquizado de la sociedad cartagenera.

El uso de la violencia contra las mujeres y niñas constituye una de las formas más predominantes y generalizadas que ayudan al ejercicio de esa autoridad. Para este año 2019 las violencias contra las mujeres se incrementaron en un 7,2% con respecto al año anterior 2018. Las cifras indican que 2.838 mujeres cartageneras de todas las edades y clases sociales fueron víctimas reportadas de algún tipo de violencia. Finalizada la PPMEG, la reducción entre el 2009 y 2019 fue apenas de un 0,1% (4 casos menos). Durante el período del 2009 al 2019, el número de mujeres víctimas de violencia machista alcanzó la cifra de 29.946.

En este último año advertimos un incremento de la violencia machista contra las mujeres y niñas que se refleja en todos los casos registrados de formas de violencia, excepto en las denuncias de violencia contra niñas y adolescentes, violencia contra la adulta mayor y el registro de homicidios que experimentó un descenso de 13 en el año 2018 a 11 en este año 2019.

Maltrato y violencia interpersonal

Al igual que en años anteriores, para el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) la violencia interpersonal es un fenómeno que encierra muchas y variadas relaciones entre autores, escenarios, actividades, etc., lo que hace imposible explicarla de una sola forma. Muchas de las víctimas y victimarios de violencia interpersonal son adolescentes y adultos jóvenes⁹.

Para este año 2019, el reporte del INMLCF registró un total de 2.614 casos examinados por violencia interpersonal. El número total de casos registrados fue mayor que el año anterior (2.288) y se experimentó un incremento del 14,3%. En relación a las mujeres, la cifra registrada aumentó en 157 casos, pasando de 849 a 1.006 casos denunciados (18,5% más).

Cuadro n° 1
Lesiones personales según sexo
Período 2015 – 2019
Cartagena de Indias

2015			
Concepto	Hombre	Mujer	Total
Casos	1.699	899	2.598
2016			
Casos	1.676	965	2.641
2017			
Casos	1.463	830	2.293
2018			
Casos	1.439	849	2.288
2019			
Casos	1.608	1.006	2.614

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal – INMLCF.
Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV.
Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.
Informe Forensis “Comportamiento de las lesiones por violencia interpersonal, Colombia 2015- 2018.”
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CIDESE.

⁹ Al respecto en el Forensis del INMLCF se señala que son causa de la violencia interpersonal 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. Situaciones que van aumentando su ocurrencia.

El comportamiento de la violencia interpersonal afecta más a la población joven. En este sentido, la mayoría de mujeres reportadas por lesiones de la violencia interpersonal están comprendidas entre los 25 y 29 años de edad y más del 75% conocían a su agresor siendo una persona conocida sin ningún trato y/o vecino los mayores victimarios. La ocurrencia de los hechos contra las mujeres suceden en un 28,6% en el hogar y en un alto porcentaje las lesiones se dan durante riñas (90,5%).

Violencia en el ámbito intrafamiliar

La violencia encuentra en el espacio doméstico algunas de sus principales manifestaciones. La familia se constituye en el grupo social más violento y en el espacio donde se perpetra más violencia. Tanto hombres como mujeres pueden ejercerla; pero es la mujer la más afectada.

La violencia intrafamiliar¹⁰ ampliamente extendida en el Distrito no es un fenómeno en retroceso, pero sí permanece en un enorme porcentaje de casos oculta y silenciada por las víctimas. El INMLCF distribuye los datos de este tipo de violencia en cuatro conceptos: niñ@s y adolescentes, adult@s mayores, la violencia entre otros familiares y la violencia de pareja (representa el 66% de la totalidad de los casos). En todos ellos las estadísticas registran que cada vez hay más mujeres de todas las edades que sufren la violencia de género.

En 2019 el INMLCF registró 1.498 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales 1.219 fueron mujeres violentadas (81% del total de casos). Los victimarios, en su inmensa mayoría, son los hombres y las mujeres resultan ser las más violentadas y abusadas en todos los casos. Persiste un gran manto de impunidad y con frecuencia es aceptada como normal e incluso legitimada y justificada dentro de la mentalidad machista y patriarcal que impera en los hogares cartageneros¹¹.

¹⁰ La violencia intrafamiliar es cualquier tipo de abuso de poder de parte de un miembro de la familia sobre otro. Este abuso incluye maltrato sico, psicológico o de cualquier otro tipo. Los casos de violencia intrafamiliar abundan, sin importar la clase social, creencia religiosa o género

¹¹ En la violencia intrafamiliar con frecuencia se invisibiliza y se oculta al victimario que comete estos delitos y agresiones. Es una violencia aceptada e incluso legitimada y justificada alegando problemas varios como son hombres alcohólicos, drogadictos, con trastornos mentales o ataques de ira y agresividad.

Cuadro n° 2
Violencia intrafamiliar
Período 2015 - 2019
Cartagena de Indias

Concepto	2015			2016			2017			2018			2019		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Niño/as adolescentes	60	50	110	49	42	91	51	56	107	45	64	109	44	49	94
Adultos mayores	16	12	28	17	14	31	16	16	32	23	24	47	20	17	37
Violencia de Pareja	69	1.149	1.218	80	999	1.079	48	982	1.030	75	891	966	87	905	992
Violencia entre otros familiares	72	165	237	115	180	295	72	222	294	96	231	327	127	248	375
Total	217	1.376	1.593	261	1.235	1.496	187	1.276	1.463	239	1.210	1.449	279	1.219	1.498

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.

Informe Forensis “Comportamiento de la violencia intrafamiliar y de Pareja”. Colombia 2015 – 2018.

2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.

Cálculos CIDESE.

El comportamiento de las cifras totales de violencia intrafamiliar, en los últimos años, muestran un descenso de casos registrados en relación al año 2015 (1.593 total de casos), aunque son superiores al 2013 y 2014. Esta tendencia se debe a la reducción del número de denuncias presentadas y registradas, y pone de manifiesto un subregistro de casos atendiendo a la observación del fenómeno. Como hemos subrayado en anteriores Informes, no se puede afirmar que la violencia intrafamiliar presente una tendencia a disminuir en los últimos años, ya que ha ido fluctuando. Para este año 2019, el número total de casos se incrementó con respecto a los tres últimos años pese a ser menor al 2015.

Con relación a la violencia intrafamiliar que afecta a las mujeres y niñas, el comportamiento oscilante indica una favorabilidad poco estable y mantenida en el tiempo que pone en evidencia una ausencia eficaz de estrategias para lograr una reducción permanente de la violencia contra las niñas y mujeres.

Al igual que en años anteriores, en el conjunto de la violencia intrafamiliar sobresale la violencia contra las mujeres de todas las edades. Para este año, incluso estos últimos años, las agresiones registradas a las niñas y adolescentes aumentaron y superaron a las infligidas a los

varones, hecho que pone de manifiesto el agravamiento de la violencia machista y la falta de seguridad y protección en los diferentes grupos de edades de las mujeres.

Estos datos abren serios interrogantes en relación al panorama de las violencias contra las mujeres, pues se observa que las mujeres tienden a no denunciar la violencia ejercida contra ellas por diversas razones. Cada vez más, muchas mujeres no confían ni creen en el sistema (descreimiento). Gran parte de ellas no identifican o relativizan el maltrato y evitan perjudicar al agresor. Y otras siguen experimentando miedo, vergüenza o culpa.

Violencia de pareja

La violencia infligida por la pareja¹² sigue siendo la forma más común de violencia contra la mujer en Cartagena. En el año 2019, el 31,89% de las violencias ejercidas contra las mujeres en Cartagena es de pareja. Por cada hombre víctima de violencia de pareja, se presentan 10 mujeres víctimas.

Se produce en todas las clases sociales, niveles económicos y educativos, grupos étnicos y tanto en el ámbito rural como urbano. Los agresores más comunes en la violencia contra la mujer son compañeros (o excompañeros) íntimos de sexo masculino¹³. Es un fenómeno que se da con mayor frecuencia dentro del espacio que tanto se busca proteger. Persiste, asimismo, su naturalización y ocultamiento. La cifra podría ser mucho mayor, pues según el INMLCF, solo entre el 30 y el 35% de los actos de violencia se denuncian¹⁴. En este sentido, como hemos señalado en numerosas ocasiones, las expresiones de la violencia de pareja –protegidas, en gran parte, por la cultura del silencio– fruto de

¹² Es una violencia que incluye maltrato físico, sexual o emocional y comportamientos controladores por un compañero íntimo. Las investigaciones existentes indican que a menudo coexisten diferentes formas de violencia; la violencia física de pareja va acompañada a menudo de abuso sexual y generalmente de maltrato emocional. Pero también puede asociarse a la violencia patrimonial pasando por la coacción, amenazas y los comportamientos controladores y dominantes.

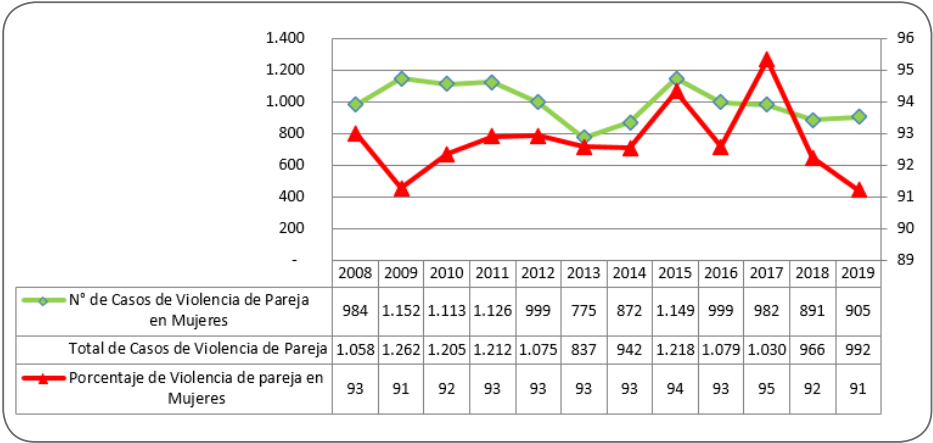
¹³ Para el INMLCF, se entiende por pareja, concretamente “pareja sentimental o íntima”, a la formada por dos personas, sean hombre o mujer mayores de edad o adolescentes, que tienen o hayan tenido relaciones íntimas consentidas entre sí a lo largo de un período mínimo de varias semanas, hayan convivido 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.

¹⁴ Según el INMLyCF, solo entre el 30-35% de los actos de violencia, especialmente la sexual, se denuncian; pero, en todo caso, estos son los que terminan en los procesos judiciales, pues son los únicos sucesos que aparecen en las estadísticas forenses. Ver al respecto periódico El Tiempo, 27 de noviembre de 2017.

la dominación patriarcal y las actitudes machistas son generadoras de múltiples y diferenciales procesos de enfermedad y muerte (físicos y psicológicos) en las mujeres víctimas, constituyéndose no sólo en un grave problema de derechos humanos sino de salud individual y colectiva y de calidad de vida para las mujeres.

Si bien los registros se han reducido, teniendo en cuenta la evolución con respecto al año 2015, el número de casos de violencia de pareja donde la mujer es la víctima, denunciados y registrados en 2019 (905), es superior al año 2018 (891) y también a los años 2013 (775) y 2014 (872). En el 91% de todos los casos de violencia de pareja, para el año de este análisis, la víctima es la mujer. El panorama, pese a estas ligeras reducciones, no permite visibilizar una mejora sustancial para las mujeres.

Gráfica n° 1
Violencia de pareja en mujeres
Período 2008 - 2019
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV.
Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.
Informe Masatugó 2009-2014.
Informe Forensis “Comportamiento de la violencia intrafamiliar y de pareja”. Colombia 2010 – 2018.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CIDESE.

Atendiendo a la edad, la violencia de pareja se ejerce mayormente contra mujeres entre los 20 y 39 años. Según los registros del INMLCF, el mayor número de casos se presentó –igual que en los años anteriores– contra mujeres entre los 25 y 29 años (206 casos, equivalente a 23%) y entre los 30 y 34 (173 casos, equivalente a 19%). Se puede constatar

que la violencia de pareja contra las mujeres se mantiene constante en todos los rangos etarios, y se reproduce con el mismo comportamiento en todas las generaciones como expresión de un machismo que persiste incluso en los jóvenes.

Como mencionamos anteriormente, el lugar menos seguro es el propio domicilio. De acuerdo a los datos del INMLCF, la mayoría de las mujeres cartageneras agredidas, violentadas y coercionadas por su pareja son víctimas en su propia casa (70%); mientras alrededor del 25% en la calle o vía pública y un 4% en establecimientos comerciales, establecimientos de expendio de comida, lugares de esparcimiento con expendio de alcohol y lugares de hospedaje.

Cuadro n° 3
Violencia de pareja según rango de edad y sexo
Período 2015 – 2019
Cartagena de Indias

Edad	2015			2016			2017			2018			2019		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
10 a 14	1	2	3	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	2	2
15 - 17	-	27	27	-	25	25	-	29	29	-	23	23	-	16	16
18 - 19	-	64	64	-	36	36	1	38	39	-	40	40	-	53	53
20 - 24	12	201	213	9	216	225	6	213	219	5	176	181	4	162	166
25 - 29	12	274	286	10	235	245	3	226	229	13	201	214	15	206	221
30 - 34	17	239	256	11	198	209	16	209	225	14	186	200	20	173	193
35 - 39	8	142	150	14	120	134	9	141	150	12	126	138	16	127	143
40 - 44	9	119	128	14	75	89	4	64	68	11	76	87	11	89	100
45 - 49	5	37	42	6	38	44	3	28	31	9	29	38	8	43	51
50 - 54	-	25	25	7	38	45	2	26	28	5	20	25	7	14	21
55 - 59	3	11	14	3	7	10	2	6	8	1	12	13	4	11	15
60 - 64	-	6	6	5	3	8	1	2	3	3	1	4	1	8	9
65 - 69	2	1	3	1	4	5	1	-	1	1	-	1	1	1	2
70 - 74	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
75 - 79	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
80 y +	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-
Total	69	1.149	1.218	80	999	1.079	48	982	1.030	75	891	966	87	905	992

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV.
Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.
Informe Masatugó 2009-2014.
Informe Forensis “Comportamiento de la violencia de pareja”. Colombia 2010 – 2018.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CiDESD.

Las violencias de pareja contra las mujeres y las niñas Año 2019 Cartagena de Indias

- En el 2019 se presentaron 1.219 casos forenses de violencia intrafamiliar correspondientes a mujeres, lo que representa que 102 mujeres de todas las edades son víctimas de violencia intrafamiliar cada mes.
- En el 2019 el número de mujeres agredidas, abusadas, maltratadas y/o intimidadas por su pareja o expareja fueron 905 mujeres.
 - Cada mes, 75 mujeres cartageneras fueron agredidas por su pareja o expareja.
 - Cada día, 3 mujeres son víctimas de su pareja o expareja.
- EL 83,6% de las mujeres afectadas por la violencia de pareja tienen entre los 20 y 44 años y el rango de mayor incidencia es el de 25 a 29 años de edad.
- El hombre es el principal agresor en las violencias de pareja. Por cada hombre que denuncia ser víctima de violencia por su pareja, 10 mujeres lo hacen.
- Si bien en el Distrito la violencia infligida por la pareja ha registrado un leve descenso a partir del año 2016, la cifra de casos reportados para este año 2019 registra un ligero aumento con respecto al año 2018 (1,57%). Las cifras actuales reportadas siguen siendo mayores que en los años 2013 y 2014.

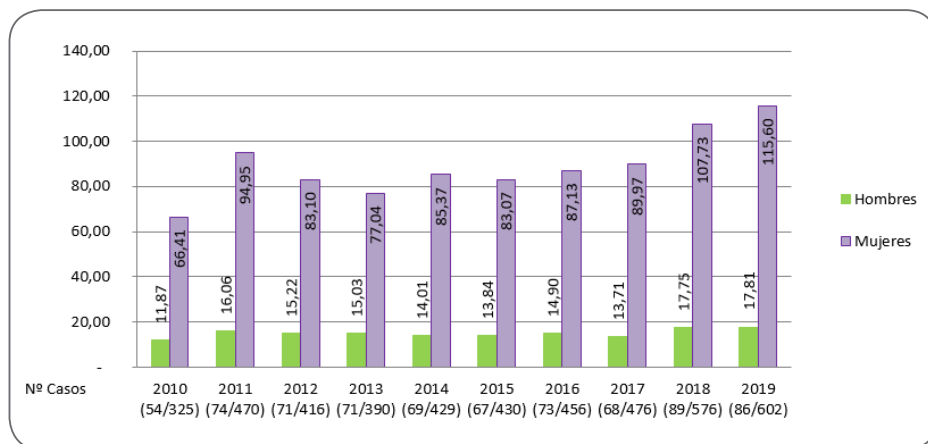
Violencia sexual

La violencia sexual, en concreto, abarca actos diversos y una gran variedad de formas, desde el acoso verbal y el acoso físico hasta la coerción sexual y penetración forzada y una variedad de tipos de coacción, desde la presión social y la intimidación a la fuerza física.

La violencia sexual es de amplia cobertura mediática y polémica social y levanta las mayores reacciones de condena y sanción social cuando se hace pública. Pero es una realidad habitualmente oculta donde los datos (denuncias) siguen representando la punta del iceberg. Realidad que demanda la necesidad de una mayor implicación política y social para dar solución a esta problemática de las agresiones y violaciones sexuales.

El registro de violencia sexual contra las mujeres, según los informes periciales sexológicos del INMLCF, para este año 2019 fue de 602 denuncias registradas, aumentando en 26 casos reportados con respecto al 2018. La cifra más alta de los últimos 10 años. Esto es el 88% del total de casos registrados en la ciudad (688). En el ámbito del comportamiento de los reportes cabe resaltar que en los dos últimos años hay una tendencia a incrementarse el número de denuncias por violencia sexual en los hombres.

Gráfica n° 2
Número de casos y tasa de informes periciales sexológicos según sexo
Período 2010 – 2019
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.
Informes Anuales Forensis, Exámenes médico legales por presunto delito sexual 2010 – 2018.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CiDESD.

En relación a la edad, el mayor número de casos registrados corresponde a mujeres entre los 10 y 14 años (43,9%), lo que es una tendencia constante en los registros e informes de cada año. El 84,9% de las mujeres víctimas de los casos registrados como posible agresión sexual es menor de edad.

Cuadro n° 4
Informes periciales sexológicos en mujeres
según rangos de edad
Cartagena de Indias, 2019

Rango de edad	2019	
	Mujeres	Mujeres%
0 - 4	42	7,0
5 - 9	111	18,4
10 - 14	264	43,9
15 - 17	94	15,6
18 - 19	26	4,3
20 - 24	23	3,8
25 - 29	19	3,2
30 - 34	9	1,5
35 - 39	8	1,3
40 - 44	2	0,3
45 - 49	2	0,3
50 - 54	-	-
55 - 59	1	0,2
60 - 64	1	0,2
65 - 69	-	-
70 - 74	-	-
80 y más	-	-
Total general	602	100

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.
Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV.
Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CIDESE.

La mayoría de hechos denunciados por violencia y abuso sexual contra la mujeres se registra en el hogar de las víctimas. La cifra alcanza para este año 2019 el 75,08% de los casos registrados. No obstante, cabe señalar que los registros siguen evidenciando que la agresión sexual

se presenta en escenarios de todo tipo. La violencia sexual, incluido el acoso sexual, ocurre con frecuencia en instituciones supuestamente “seguras”, como las escuelas, el lugar de trabajo y espacios públicos.

La mayoría de los agresores principales, hombres, coexisten en el espacio privado de las mujeres jóvenes víctimas de agresión sexual. En el 69,44% de los casos, el presunto agresor ha sido un familiar (41,53%), el novio (5,65%), un vecino (14,45%) o un amigo (7,81%). En el 10,47% de los casos el presunto agresor es un conocido sin ningún trato, el 3,65% un desconocido y en un 6,48% de los casos el agresor no fue identificado.

Se sigue poniendo en evidencia el grado de desprotección, coacción y entorno coercitivo que viven, particularmente, las jóvenes y las niñas. Asimismo, se acrecienta la inseguridad y un mayor sentimiento de amenaza por parte de las mujeres en los espacios públicos del Distrito. Las agresiones sexuales que enfrentan las mujeres en los espacios públicos se registran en las calles y vías públicas (7,64%), espacios terrestres al aire libre (3,32%), centros educativos (3,16%), lugares de hospedaje (2,99%), entre otros.

La violencia sexual contra las mujeres y las niñas Año 2019 Cartagena de Indias

- Lejos de disminuir, la cifra de violencia sexual se viene incrementado, llegando a presentar en el 2019 la tasa más alta de estos 10 últimos años con 688 casos. Representa un incremento del 82% de casos en relación al año 2010 (año con el menor número de casos denunciados).
- En el año 2019, el 88% de las víctimas por presunta violencia sexual son mujeres (602 casos).
 - Por 1 hombre reportado por violencia sexual, hay 7 mujeres víctimas de abuso y violentadas sexualmente en la ciudad.
 - Se registró un promedio de 50 exámenes periciales por violencia sexual a mujeres y niñas por mes.
 - Cada día el INMLyCF realiza 2 exámenes periciales sexológicos por presunta agresión sexual.
 - Aproximadamente cada 12 horas el INMLCF realiza un examen pericial por presunta agresión sexual a una mujer, niña o adolescente.
- El 85% de los presuntos delitos sexuales que se cometen en la ciudad y registran exámenes médico-legales se concentran en las edades por debajo de los 18 años de edad.
 - De cada 100 niñas, adolescentes y jóvenes víctimas de violencia sexual, el 62% tienen entre 5 y 14 años.
 - Las niñas y adolescentes entre 10 y 14 años son las que más sufren la violencia sexual, son el 47,14% de las menores de 24 años y el 43,9% del total de exámenes periciales sexológicos realizados a las mujeres.
 - Por cada niño entre 10 y 14 años víctima de presunta violencia sexual, hay casi 8 niñas o adolescentes víctimas.
 - Aproximadamente 35 niñas y adolescentes entre 0 y 14 años de edad cada mes fueron víctimas de violencia sexual.
 - Cada mes aproximadamente 13 niñas menores de 9 años son presuntamente víctimas de violencia sexual.
- La violencia sexual es un persistente delito en el Distrito, afectando mayoritariamente a las mujeres, niñas y adolescentes

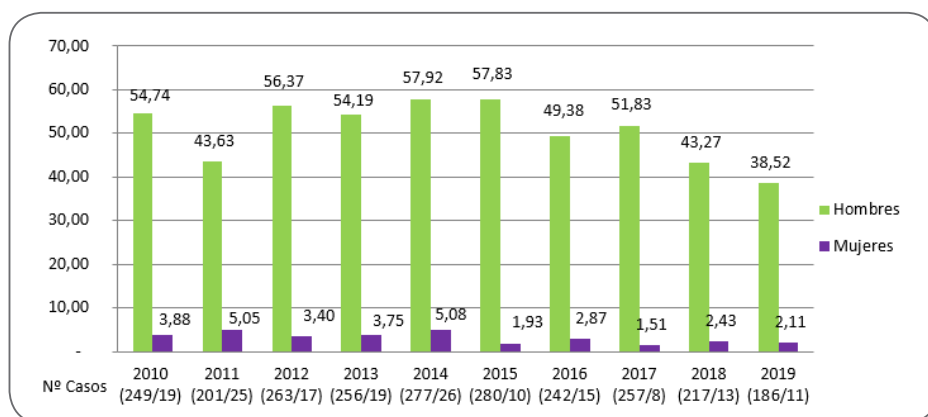
1.2. El Derecho a la Vida

Homicidios de mujeres

La cifra de homicidios en Cartagena presentó un importante descenso. Se registraron 33 asesinatos menos que en el año pasado 2018. Para este año 2019 se reportaron 197 asesinatos en la ciudad. Es la cifra más baja en estos diez últimos años. No obstante, la tasa continúa siendo alta y manteniéndose en los últimos años, superior a la ciudad de Bogotá (14,41, año 2019).

Pese a la reducción del número de homicidios en el Distrito, el comportamiento asimétrico no varía. Las víctimas más frecuentes de los homicidios son hombres. Para este año 2019 del total de personas asesinadas en la ciudad, el 94,4% son hombres.

Gráfica n° 3
Tasa de homicidios según sexo
Período 2010 – 2019
Cartagena de Indias



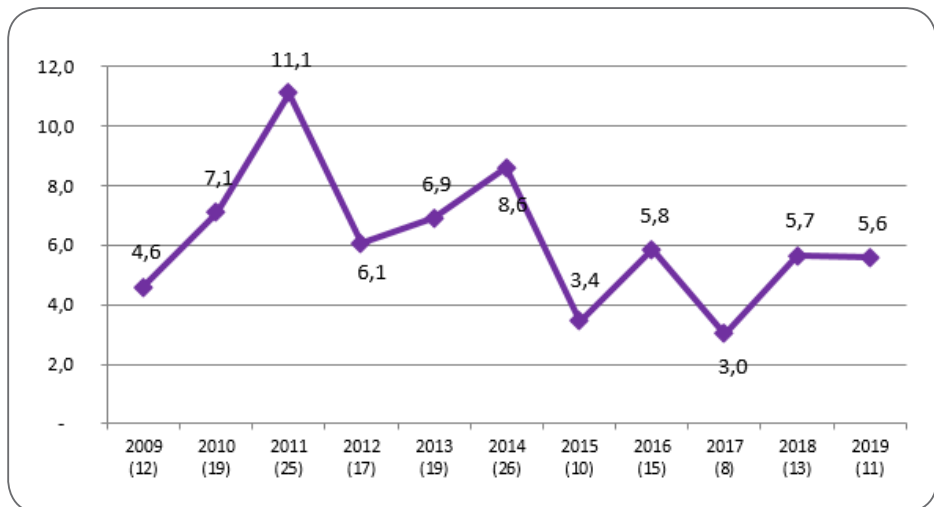
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense-INMLCF. Grupo Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCR-NV. Base: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres - SIRDEC.
Informe Masatugó 2009-2014.
Informes Anuales Forensis 2010 – 2018.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CIDEDES.

Los registros de homicidios de mujeres indican una ligera disminución de casos. Se pasó de 13 a 11 asesinatos. Cabe señalar que la ten-

dencia de la reducción de los homicidios, en estos dos últimos años, no tiene el mismo impacto en hombres que mujeres. La proporción de homicidios de mujeres aumenta, pero no se debe a un incremento en el número de asesinatos de mujeres como se puede observar en el cuadro sino en el notable descenso que han tenido los homicidios de hombres.

Mientras se observa una disminución en el número de casos de los hombres, la cifra de asesinatos de mujeres se mantiene similar, fluctúa pero no representa un significativo descenso. Sigue mostrando el comportamiento histórico de la variabilidad, pero manteniéndose la asimetría en el tiempo. A pesar del descenso (11) con relación al año 2018, la cifra de este año supera la del 2017 (8) y 2015 (10). Como hemos afirmado en distintos informes no puede atribuirse el descenso a una intervención específica y efectiva de la institucionalidad para erradicar el problema.

Gráfica n° 4
Porcentaje de mujeres asesinadas sobre el total de homicidios
Período 2009 – 2019
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense-INMLCF. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCR-NV. Base: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres - SIRDEC.
Informe Masatugó 2009-2014.
Informes Anuales Forensis 2010 – 2018.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CIDESE.

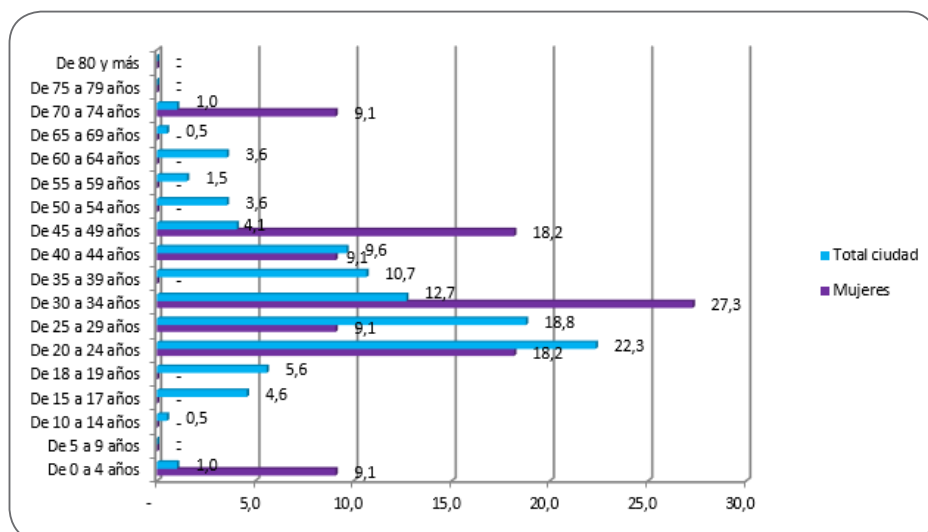
En relación a la edad, la mayoría de las mujeres asesinadas en el 2019 se ubican en el rango de edad entre los 30 a 34 años de edad (27,3%),

En segundo lugar están las mujeres con edades comprendidas entre los 20 y 24 años y las de 45 a 49 años de edad. Para este año, llama la atención el feminicidio cometido en el rango de edad de 0 a 4 años de edad.

En cuanto al comportamiento histórico, en el Distrito persiste esta tendencia histórica, de convertir las edades entre los 20 y 34 años en un factor de riesgo para que sean asesinadas.

Gráfica n° 5

Distribución porcentual de homicidios según rango de edad en mujeres y total ciudad
Cartagena de Indias, 2019



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres - SIRDEC. Observatorio de Violencia, julio 2020. Cálculos CiDES

Feminicidios

La cifra de homicidios de mujeres, como hemos señalado en distintos Informes, no es equivalente al término de feminicidio (el asesinato de mujeres por parte de hombres por el hecho de ser mujeres)¹⁵.

¹⁵ 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

En Colombia, fue contemplado y descrito en la ley 1761 de 2015, que lleva el nombre de Rosa Elvira Cely¹⁶, pero Medicina Legal no le corresponde determinar si los asesinatos de mujeres son o no feminicidios, pues la declaratoria oficial le corresponde a un juez. No está dentro de las competencias del INMLCF tipificar delitos y en consecuencia no puede registrarlos¹⁷. Sin embargo, el INMLCF conscientes de la importancia de este tipo de asesinatos desde una perspectiva de igualdad de género y desde los derechos humanos de las mujeres ha incorporado una categoría en la circunstancia del hecho. Se catalogan como un asesinato ocurrido bajo la circunstancia de feminicidio¹⁸ para aportar constataciones que permitan dar cuenta de la incidencia del feminicidio y categorizar esta violencia feminicida.

La Fiscalía General de la Nación desde hace cuatro años, cuando fue sancionada dicha ley, puso en marcha una estrategia de investigación y judicialización, para el esclarecimiento de los feminicidios registrados en el país¹⁹.

Al respecto, cabe señalar que el feminicidio, como manifestación extrema de la violencia de género ejercida por los hombres contra las mujeres, no es un tema menor. Es un grave problema social y político desde las garantías del reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los Derechos Humanos de las mujeres. Se sitúa en una línea de continuidad de la violencia y no puede tratarse de una manera general, con lecturas parciales y sin diferenciación. Los esfuerzos oficiales se encaminan a esta exigencia de la igualdad de género en la sociedad, pero hay que reconocer que hoy por hoy las formas en que se recoge, registra, categoriza y analiza la información acerca de los homicidios de mujeres en las fuentes oficiales impide acceder de for-

de una sociedad, encontrándose naturalizada dentro de su cultura y tolerada por la sociedad y el Estado. Se define como la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.

¹⁶ En Colombia el feminicidio nació como delito autónomo en 2015 y si es agravado, da una condena de entre 40 y 50 años de cárcel. La ley existe en papel, pero su aplicación aún tiene serios problemas.

¹⁷ Para la legislación colombiana el feminicidio es un tipo penal, y no está dentro de las competencias del Instituto tipificar delitos, no nos es posible presentar cifras exactas sobre el feminicidio en Colombia, así en nuestros informes hablamos de homicidio o asesinato de mujeres. Forensis 2018. INMLCF pag. 74.

¹⁸ Los médicos del INMLCF en ocasiones encuentran evidencias en las necropsias realizadas que los llevan a inferir, por las características del daño perpetrado en los cuerpos de las mujeres, que se puede tratar de un caso de feminicidio y lo catalogan como un asesinato ocurrido bajo la circunstancia de feminicidio. Esto con el fin de aportar más elementos de análisis para las autoridades judiciales. Forensis 2018. INMLCF pag. 74.

¹⁹ Según la propia Fiscalía como resultado de las acciones de priorización, mesas de trabajo, y la capacitación de fiscales e investigadores, se ha logrado en 2019, un esclarecimiento del 87,57 % en las muertes violentas de mujeres. Fiscalía Boletín 30346: Fiscalía avanza en el esclarecimiento de feminicidios en el país, Bogotá 17 de septiembre de 2019.

ma certera a esta realidad de los feminicidios. Persisten problemas de medición (categorías confusas, ausencia de indicadores, terminologías inapropiadas, insuficiente información, falta de concordancia, contradicciones, etc.) en las distintas fuentes que derivan en subregistros, discrepancias en las cifras, omisiones en la investigación, imposibilidad de disponer de un registro unificado y actualizado e insuficiente visibilización. Nos obliga a subrayar la necesidad de incorporar en el abordaje una investigación e identificación más rigurosa que aporte una medición correcta del fenómeno, con metodologías, indicadores y criterios unificados.

Para abordar el tema de los feminicidios en la ciudad, 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.

En relación al presunto agresor, el INMLCF registra que en el 54,55% de los homicidios de mujeres se desconoce al agresor, en el 27,27% de los homicidios de mujeres fueron cometidos por pareja (compañero permanente, esposo) y en un 18.18% por la madre y otros familiares civiles o consanguíneos.

Cuadro n° 5
Homicidios de mujeres según presunto agresor
Cartagena de Indias, 2019

Presunto agresor	N° de casos	Porcentaje
Agresor desconocido	6	54,55
Madre	1	9,09
Otros familiares civiles o consanguíneos	1	9,09
Compañero (a) permanente	1	9,09
Esposo (a)	2	18,18
TOTAL	11	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. Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CiDESD.

En relación a las circunstancias de los hechos, la circunstancia del homicidio contra la mujer que más se destacó fue el feminicidio con un 25%, seguido de la violencia de pareja, la violencia contra niños y niñas, violencia al adulto mayor, atraco callejero, y ajuste de cuentas con un 12,5% cada uno.

De los 11 homicidios de mujeres acontecidos este 2019, se podría estimar que alrededor del 50-55% de los asesinatos de mujeres en el Distrito (aproximadamente 6 a 8 casos) corresponderían a homicidios relacionados con la violencia sexista y misógina (feminicidios), constituyéndose en la forma más extrema de violencia contra las mujeres.

Existe la posibilidad de que entre los homicidios cometidos por personas que nunca pudieron ser identificadas o cuando se trata de otros motivos como ajustes de cuenta, riñas, violencia sexual, etc. haya feminicidios, es decir, asesinatos cometidos por razones de violencia de género.

Cuadro n° 6
Distribución de violencias, según sexo
Cartagena de Indias, 2019

Tipo violencia	Porcentaje hombres	Porcentaje mujeres	Relación hombre/mujer
Violencia interpersonal	61,51	38,49	1/1
Violencia intrafamiliar	18,62	81,38	1/4
Violencia niñas/adolescentes	47,87	52,13	1/1
Violencia por parte de la pareja o ex pareja	8,77	91,23	1/10
Violencia sexual	12,50	87,50	1/7
Violencia conflicto armado	50,00	50,00	1/1

Fuente. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF). Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCR-NV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO. Observatorio de Violencia, julio 2020. Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas. RNI - Red Nacional de Información. Fecha de Corte: 01/01/2020. Cálculos CIDESE.

Homicidios y feminicidios contra las mujeres y las niñas Año 2019 Cartagena de Indias

- La cifra de homicidios en la ciudad de Cartagena de Indias ha experimentado un descenso (197) en relación al año 2015 (290). El número alcanzado de personas asesinadas representa la tasa más baja de los últimos años en el Distrito.
- El número de asesinatos de mujeres (11) ha descendido levemente siendo la tercera tasa más baja de homicidios de mujeres de los últimos diez años, pero el porcentaje de mujeres asesinadas se mantiene (5,6%).
- Al menos de 6 a 8 casos del total de los asesinatos de mujeres en el Distrito corresponderían a Feminicidios (homicidios relacionados con la violencia sexista y misógina).
 - El 27% de las mujeres fueron asesinadas por su pareja o expareja.
 - El 45% de las mujeres fueron asesinadas en su propio domicilio.
 - El 36% de los asesinatos se cometieron en la calle y vías públicas de la ciudad.

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

En este apartado se presenta un resumido panorama actualizado del comportamiento registrado de las violencias contra mujeres jóvenes, adolescentes y niñas en Cartagena de Indias.

Violencia Intrafamiliar

Cartagena de Indias como se ha mencionado anteriormente presenta 1.498 casos de violencia intrafamiliar²⁰ en el año 2019, donde el 81% de las víctimas son mujeres. Atendiendo a los tipos de violencia se registra que el 66,% corresponde a violencia de pareja y el 25% a violencia entre otros familiares.

Violencia contra niños, niñas y adolescentes

Para el año 2019, el INMLCF reportó 94 casos de violencia contra los niños, niñas y adolescentes (6,3% del total de violencia intrafamiliar), donde el 52,1% de los casos registrados fueron en contra de las niñas y adolescentes. Las niñas y adolescentes son las mayores víctimas dentro del grupo de la infancia y adolescencia en la ciudad, pese a observarse durante el período 2013-2016 un porcentaje superior en los niños (superaron el 52%).

En el 2019 sigue siendo la vivienda el lugar más inseguro para l@s NNAJs. El 77,1% de casos se dio en la vivienda y el 20,8% en la calle y vía pública. El principal factor desencadenante de la agresión fue la intolerancia y el machismo (77,1%). Este tipo de violencia es particularmente ejercida por el padre (40,8%), tío/a (14,3%), hermano/a (10%), madre y madrastra con un 8,2% cada uno y padrastro con un 6,1%.

²⁰ El INMLCF ha clasificado la violencia intrafamiliar en violencia de pareja, violencia entre otros familiares, violencia contra niños, niñas y adolescentes y violencia contra el adulto mayor.

Cuadro n° 7
 Violencia contra niños, niñas y adolescentes
 (Edades inferiores a 18 años)
 Período 2015– 2019
 Cartagena de Indias

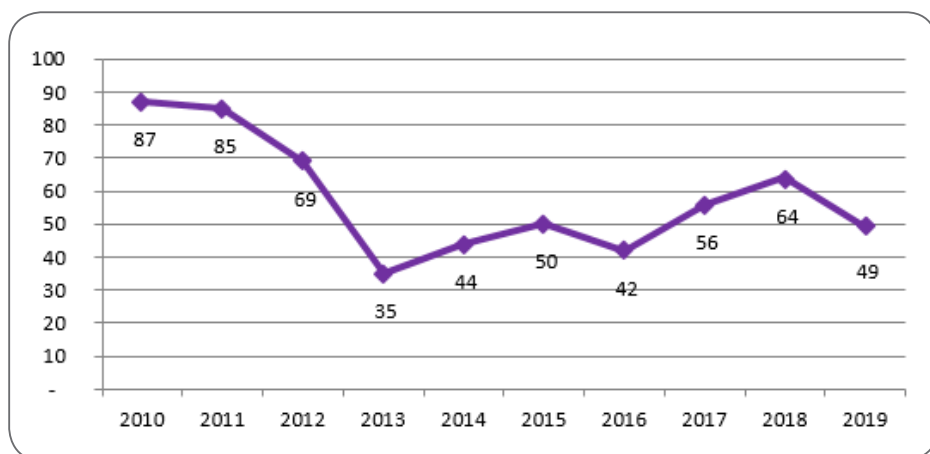
Años	Hombre	Mujer	Total
2015	60	50	110
2016	49	42	91
2017	51	56	107
2018	45	64	109
2019	45	49	94

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-INMLCF.
 Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV. Base: Sistema
 de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.
 Informes Forensis 2015 – 2018.
 2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
 Cálculos CiDESD.

Pone en evidencia una tendencia fluctuante en los últimos años. Pero la marcada reducción experimentada en el año 2013 no se ha podido mantener y persiste un incremento en relación a ese año. Los registros actuales de este año 2019 (94 casos) muestran un incremento del 27% con respecto al año 2013 (74 casos).

Los registros de esta violencia física son inespecíficos debido a las variaciones que se presentan en la disposición a denunciar y la disponibilidad de apoyo, así como en la valoración de las “prácticas tradicionales nocivas” y el adultocentrismo. Elementos conducentes a un déficit de información y subregistros que representan un reto para medir todas las formas de violencias contra las NAJs. No se observa una eficaz y adecuada respuesta de la institucionalidad dirigida a la prevención del fenómeno y a una disminución de la tolerancia o normalización de la violencia contra NNAJs.

Gráfica n° 6
Comportamiento violencia contra niñas y adolescentes
(Edades inferiores a 18 años)
Período 2010-2019
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO. Informe Masatugó 2009-2014. Informes Forensis 2010 - 2018. 2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020. Cálculos CiDESD

Violencia de pareja

Durante el año 2019 fueron registrados un total de 992 casos de violencia de pareja en el Distrito. Las mujeres agredidas por sus parejas representaron el 91,2% del total (905) de casos reportados. Este tipo de violencia es particularmente ejercida por los compañeros o excompañeros sentimentales y diariamente se dan casos donde las mujeres adultas y jóvenes son agredidas física, verbal, psicológica, económica y sexualmente por sus parejas o exparejas.

Para este año 2019, las mujeres jóvenes menores de 25 años de edad representaron el 25,8% con una cifra de 233 casos; y las menores víctimas entre los 10 y 17 años de edad registran 18 casos, mientras que en el sexo masculino no se reporta ninguno.

Cuadro n° 8
Violencia de pareja en las adolescentes y jóvenes de 10 a 24 años de edad
Período 2010-2019
Cartagena de Indias

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
N° de casos de violencia de pareja en las adolescentes y jóvenes	333	340	293	233	260	294	279	280	239	233
Total de casos de violencia de pareja en mujeres	1.113	1.111	999	796	872	1.149	999	982	891	905
Porcentaje de violencia de pareja en las adolescentes y jóvenes	29,9%	30,6%	29,3%	29,3%	29,8%	25,6%	27,9%	28,5%	26,8%	25,7%

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF, Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.
Informe Masatugó 2009-2014.
Informe Forensis “Comportamiento de la violencia de Pareja”. Colombia 2010 – 2018.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CiDESD.

La tendencia de los últimos cinco años muestra una ligera disminución en violencia de pareja en adolescentes y mujeres jóvenes pasando de 294 en 2015 a 233 en 2019. Nuevamente se observa que este tipo de violencia afecta ostensiblemente al sexo femenino (98,3%) en relación al masculino.

Para el año 2019, según el INMLCF, las principales razones de las agresiones de la violencia de pareja hacia las adolescentes y mujeres siguen siendo la intolerancia y el machismo (36,5%), los celos, la desconfianza e infidelidad (36%), alcoholismo y drogadicción (10,4%), y el 17% no informa sobre el factor desencadenante de la agresión. Nuevamente la violencia de pareja en adolescentes y mujeres se da principalmente en la vivienda (70,1%) de la víctima y en la calle y vía pública (24,9%).

La violencia en la pareja, representa una de las formas de violencia más extendida. Los eventos contra las mujeres, independientemente de las edades, siguen siendo altos. Los hombres siguen ejerciendo la violencia sobre sus parejas con alto grado de impunidad y tolerancia social e institucional. Son altamente preocupantes los registros entre los 15 a 19 años, donde se pone en evidencia que el fenómeno de la violencia en la pareja se constituye en un problema grave de l@s adolescentes. En muchos casos el abuso, el acoso y el maltrato empiezan en el noviazgo. Los jóvenes mantienen las prácticas machistas y de dominación contra sus parejas y ejercen la violencia contra las mujeres considerándolo algo natural de la relación de pareja.

Cuadro n° 9
Violencia de pareja según sexo y rangos de edad
en adolescentes y jóvenes menores de 24 años
Período 2015 - 2019
Cartagena de Indias

Edad	2015			2016			2017			2018			2019		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
10 a 14	1	2	3	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	2	2
15 - 17	-	27	27	-	25	25	-	29	29	-	23	23	-	16	16
18 - 19	-	64	64	-	36	36	1	38	39	-	40	40	-	53	53
20 - 24	12	201	213	9	215	224	6	213	219	5	176	181	4	162	166
Total	13	294	307	9	278	287	7	280	287	5	239	244	4	233	237

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.

Informe Masatugó 2009-2014.

Informe Forensis “Comportamiento de la violencia de Pareja”. Colombia 2010 – 2018.

2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.

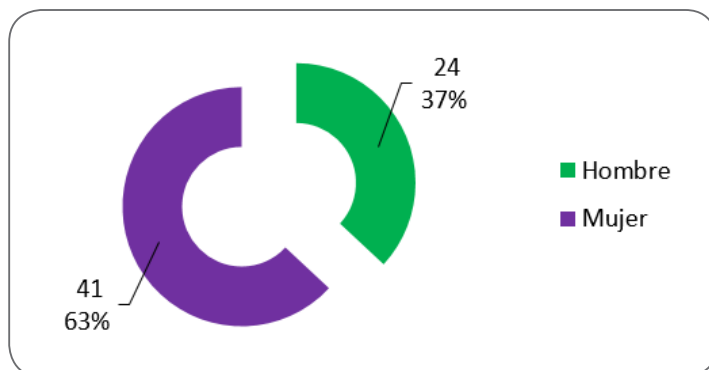
Cálculos CIDESE.

Como hemos señalado en anteriores Informes, la violencia de pareja está naturalizada y los estereotipos que existen en la juventud cartagenera con respecto a la identidad de género afectan las relaciones de amistad, de pareja y sexuales. La cultura machista sigue expresándose en la población joven y afloran distintos tipos de conductas de dominación (control personal y emocional, violencia física y verbal, intimidación y acoso, o la violación de la intimidad) que son habituales en las relaciones de pareja entre adolescentes y tienen que ver con la actitud de la exclusividad y posesividad. La visión de l@s adolescentes y jóvenes hacia la igualdad no se produce en la práctica, persiste un imaginario de subordinación de la mujer ante el hombre que está presente en ambos sexos y que se acepta como natural y normal. Una banalización del fenómeno, por parte de los adolescentes y jóvenes de ambos sexos, que favorece con frecuencia la reproducción de la violencia machista cometida por los jóvenes.

Violencia entre otros familiares

El comportamiento de la violencia entre otros familiares en el año 2019 refleja cifras alarmantes para las mujeres. Para el año 2019 en el Distrito, como se mencionó anteriormente, se reportaron 248 casos siendo las mujeres las agredidas por otros familiares (66% del total de casos reportados).

Gráfica n° 7
Violencia entre otros familiares, según sexo en menores de 24 años
Cartagena de Indias, 2019



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO. Observatorio de Violencia, julio 2020. Cálculos CiDESD.

La franja de edad en que hay más víctimas de violencia contra mujeres y adolescentes es entre los 20 y 39 años (57,3%), siendo los dos grupos etarios con mayor proporción en este tipo de violencia el de 25-29 años con un 16,9%, seguido del grupo etario entre 20-24 años con un 14,5%. Las mujeres de 18 a 19 años víctimas de esta violencia representan el 2%.

Las cifras indican que la población de mujeres jóvenes (18 a 29 años de edad) es de las más vulneradas frente a este tipo de violencia reportando 83 casos que representan el 33,5% del total de eventos registrados en relación a la violencia entre otros familiares.

Se puede observar una leve disminución en el año 2019 del 10,9% en los casos de mujeres adolescentes de entre 18 y 24 años con respecto al 2018, pero también se observa un aumento paulatino entre 2015 y 2019 (13,9%).

Cuadro n° 10
Violencia entre otros familiares según sexo
Período 2015 - 2019
Cartagena de Indias

Edad	2015			2016			2017			2018			2019		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
18 - 19	2	9	11	5	10	15	4	14	18	4	11	15	7	5	12
20 - 24	13	27	40	13	32	45	7	41	48	8	35	43	17	36	53
25 - 29	11	32	43	17	31	48	10	32	42	10	33	43	16	42	57
30 - 34	6	18	24	15	24	39	6	37	43	9	28	37	19	34	53
35 - 39	5	17	22	14	18	32	11	34	45	17	20	37	13	30	42
40 - 44	8	11	19	8	26	34	6	18	24	6	34	40	11	27	37
45 - 49	8	18	26	11	18	29	10	17	27	7	26	33	16	24	40
50 - 54	7	19	26	10	12	22	7	16	23	14	22	36	10	21	31
55 - 59	12	14	26	25	11	36	11	13	24	21	22	43	18	29	46
60 - 64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	72	165	237	118	182	300	72	222	294	96	231	327	127	248	375

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia - GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense - SICLICO.
Informe Masatugó 2009-2014.
Informe Forensis "Comportamiento de la violencia de Pareja". Colombia 2010 – 2018.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CIDESE.

Las principales causas de las agresiones entre otros familiares en contra de las niñas y mujeres siguen siendo la intolerancia y el machismo (80,2%) y el alcoholismo y la drogadicción (18,6%). En los escenarios donde ocurren con más frecuencia este tipo de agresiones hacia las mujeres son la vivienda con un 77,4%, seguido de la calle y vía pública con el 20,2% del total de casos.

Violencia sexual

La violencia y el abuso sexual²¹ se constituyen en una de las formas más graves de violencia contra los niños y niñas. Un delito ampliamente extendido en el Distrito que implica un grave problema social y polí-

²¹ El ejercicio del abuso y la violencia sexual parte de un desequilibrio y desigualdad de poder que implica la dominación y el control por parte de una persona (un adulto u otro menor de edad) hacia un niño o una niña y la imposición de acceder a su cuerpo para una actividad explícitamente sexual y sin consentimiento practicando la fuerza, el engaño, la amenaza, la manipulación, la traición a la confianza, etc.

tico donde con frecuencia l@s NNAJs ni siquiera tienen la oportunidad de ser escuchados ni auxiliados. Las repercusiones en las víctimas conllevan múltiples consecuencias desfavorables y graves secuelas en la vida, el desarrollo y la salud física y psicológica de niñas, adolescentes y mujeres jóvenes que la sufren. Con frecuencia, coexiste con otros tipos de violencia.

El registro de casos está basado en los informes periciales sexológicos. Pero es importante resaltar que el abuso y la violencia sexual de NNAJs incluye tanto el contacto sexual como, también, aquellas violaciones sin contacto directo como pueden ser la exposición de niños o niñas a material pornográfico, el exhibicionismo, las imágenes de abuso sexual a través de las TIC o la explotación sexual (manipulación de niñ@s para la producción de material visual de contenido sexual y la trata con fines de explotación sexual comercial, etc.).

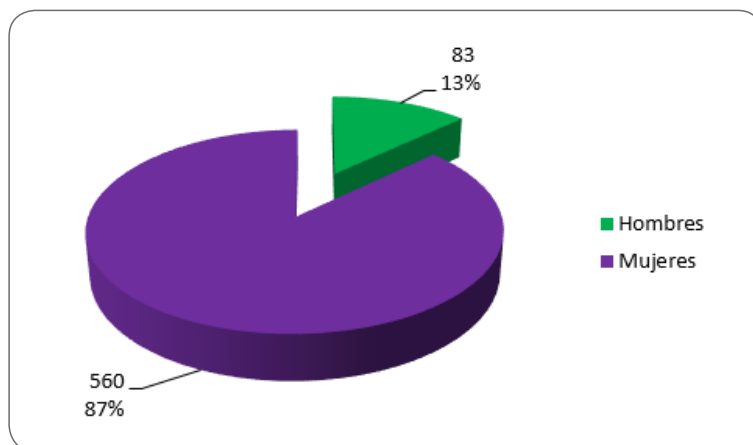
En el Distrito, las cifras persisten altas y su tendencia es alarmante como delito que se agrava con su invisibilización e impunidad coincidiendo que, en su mayoría, las víctimas son niñas. Las NNAJs están en mayor riesgo de ser víctimas de abuso sexual ya que sufren una doble discriminación: la de género, por ser mujeres, y la de la edad, por no ser adultas. Tienen mayor probabilidad que sus hermanos de ser violadas o agredidas sexualmente por miembros de su familia (padres, esposos, tíos, parientes, etc.), por personas en posiciones de poder o confianza, (vecinos, compañeros de trabajo, etc.) o por personas ajenas tanto en el hogar como en espacios públicos.

Pese a la magnitud de la violencia sexual contra las NNAJs, el subregistro estadístico y de casos registrados por abuso sexual es alto en el Distrito. El ocultamiento es debido a una tolerancia social, al estigma social, al miedo, a su naturaleza de delito y a la ausencia de confianza en las autoridades.

Desde esta perspectiva, la falta de conciencia sobre lo que representa el problema contribuye a que no se denuncien muchos casos. Como establece la Convención sobre los derechos del niño, de 1989 (art. 19 y art. 34), el abuso y la violencia sexual de l@sNNAJs en todas sus formas constituyen graves violaciones de los derechos fundamentales y de los derechos del niñ@ a la protección y los cuidados necesarios para su bienestar, y el derecho a ser protegido contra toda forma de violencia.

Gráfica n° 8

Informes periciales sexológicos según sexo en niños/as, adolescentes y jóvenes menores de 24 años
Cartagena de Indias, 2019



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.
Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV.
Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.
Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CiDESD.

Para este año 2019 los casos reportados contra las mujeres de todas las edades en el Distrito alcanzan los 602 casos, situándose en la cifra más alta de los diez años de PPMEG.

Según los informes periciales sexológicos del INMLCF, el mayor número de casos de agresión sexual se presenta en las mujeres jóvenes cartageneras. Las NAJs menores de 24 años que sufren violencia sexual representan el 93% del total de mujeres víctimas.

La prevalencia por rango de edad se ha mantenido durante estos últimos años, aumentando la cantidad de casos desde el 2015. Las NAJs menores de 18 años representan el 84,9% del total de los delitos sexuales contra las mujeres. El rango de edad de 10 a 14 años es el más afectado con un 43,9% seguido del rango de edad de 5 a 9 años con un 18,4% y de 15 a 17 años con un 15,6% del total de las mujeres víctimas.

Cuadro n° 11
 Informes periciales sexológicos según sexo en
 niños/as, adolescentes y jóvenes menores de 24 años
 Período 2015 - 2019
 Cartagena de Indias

Rango de edad	2015			2016			2017			2018			2019		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
0 - 4	13	44	57	10	39	49	14	30	44	9	53	62	8	42	50
5 - 9	29	74	103	26	73	99	29	99	128	36	111	147	28	111	139
10 - 14 (1)	16	179	195	20	193	213	15	197	212	24	245	269	34	264	298
15 - 17 (2)	7	62	69	10	57	67	8	82	90	10	89	99	9	94	103
18 - 19		14	14	3	12	15	1	15	16	7	16	23	2	26	28
20 - 24	1	21	22	1	31	32	-	26	26	-	27	27	2	23	25
Total	66	394	460	70	405	475	67	449	516	86	541	627	83	560	643

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.

Informe Forensis. Colombia 2015 – 2018.

2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.

Cálculos CiDES.

(1) A partir del 2017 el INMLCF cambia la categorización del Rango de edad' redefiniendo esta franja de 10 a 13 años.

(2) A partir del 2017 el INMLCF cambia la categorización del Rango de edad' redefiniendo esta franja de 14 a 17 años.

El escenario donde ocurren estos hechos con más frecuencia en las niñas y mujeres es en la vivienda con un 77,5%, en segundo lugar en la vía pública (4,1%), calle (3,8%), en los espacios al aire libre como bosque, potrero, montaña, playa, etc. (3,4%), centros educativos (3,3%) y lugares de hospedaje (3,1%). El agresor casi siempre (92,7%) proviene del entorno de la víctima (amigo, conocido, encargado del cuidado, familiar, pareja o expareja), siendo el entorno familiar el más inseguro (44,4% de los casos). El hogar y el entorno familiar se constituyen en los ámbitos más inseguros y de riesgo para las NAJs, pues son los parientes, padrastros o madrastras, o personas conocidas y de confianza l@s victimari@s más frecuentes.

Cuadro n° 12
Distribución de violencias, según sexo en menores de 24 años
Cartagena de Indias, 2019

Tipo violencia	Porcentajes niños, adolescentes y jóvenes	Porcentaje niñas, adolescentes y jóvenes	Relación hombre/mujer
Violencia intrafamiliar	18,43	81,57	1/4
Violencia niñas/os y adolescentes*	47,87	52,13	1/1
Violencia por parte de la pareja o ex pareja**	1,69	98,31	1/58
Violencia sexual	12,91	87,09	1/7

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF). Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCR-NV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO. Observatorio de Violencia, julio 2020.

* Violencia Niñas/Adolescentes: menores de 18 años de edad.

** Violencia por parte de la pareja o ex pareja: de 10 a 24 años de edad.

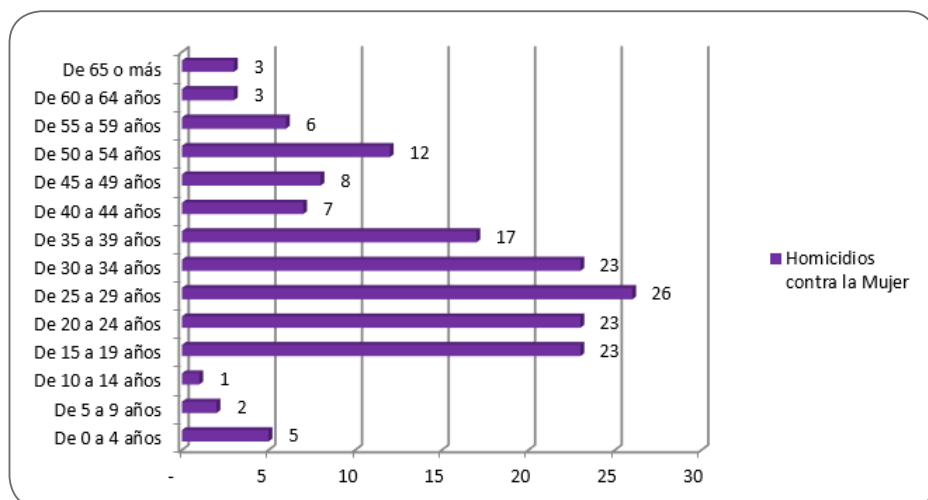
Cálculos CIDESE.

Homicidios de niñas, adolescentes y jóvenes

Como se señaló en el capítulo anterior, las mujeres asesinadas en este año 2019 fueron once (11) y registraron un descenso en relación al año anterior 2018 (13 mujeres asesinadas). La cifra de homicidios de mujeres, sigue mostrando históricamente mucha variabilidad.

Para este año 2019, del total de las mujeres asesinadas el 36,4% de las mujeres víctimas no superaban los 29 años de edad. El 27% de asesinatos de mujeres tenían menos de 24 años. En el período 2010-2019, el 33,9% de mujeres asesinadas está comprendido en el grupo etario de 0 a 24 años de edad.

Gráfica n° 9
 Número de homicidios en mujeres, según rango de edad
 Período acumulado 2010 – 2019
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense-INMLCF, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia – GCR-NV. Base: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres - SIRDEC.
 Informe Masatugó 2009-2014.
 Informes Anuales Forensis 2010 – 2018.
 2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
 Cálculos CiDESD

2.2. La explotación sexual comercial en niñas, adolescentes y jóvenes

El fenómeno de la explotación sexual comercial y sus dinámicas sociales y económicas en la ciudad constituyen, como hemos afirmando en distintos Informes, un grave delito protagonizado por estructuras criminales fuertemente organizadas. El comercio sexual es un grave problema delictivo en el Distrito, que se manifiesta de distintas maneras y está muy ligado al turismo.

L@s niñ@s, adolescentes y mujeres jóvenes (NAMj) que son víctimas de la explotación sexual sufren múltiples y graves violencias (víctimas de esclavitud, del trabajo forzoso, objeto de tráfico, violencia física o tortura) amenazando sus vidas, violando sus derechos fundamentales y conllevando graves traumas físicos y psíquicos.

Durante los últimos años, en el Distrito, se ha observado cómo el negocio del sexo genera grandes beneficios cuya contribución al empleo y a los ingresos del Distrito va teniendo cada vez más importancia. Es un poderoso negocio que promociona otros servicios y está instalado en la frontera entre la legalidad y el delito. Así, el turismo sexual se ha convertido en un aliciente más de la oferta turística del Distrito con una creciente significación económica e internacional. Esta actividad tiene amplias repercusiones en el ámbito de los imaginarios de la ciudad y la salud pública; pero también en el del ambiente de ilegalidad y criminalidad.

El negocio, con frecuencia, se sostiene con redes delictivas infiltradas en las operaciones normales del turismo, con implicaciones y connivencia con actos delictivos como violencia, proveedores de drogas, trata de personas con fines de explotación sexual comercial, y violaciones de los derechos humanos fundamentales de las personas que trabajan en ese sector. La explotación sexual de personas menores de edad de ambos sexos es una alarmante práctica delictiva en el Distrito, que afecta especialmente a las NAMjs. Son víctimas de explotación y abuso sexual como “objeto sexual y objeto comercial”²² a través del negocio de la prostitución que manejan redes criminales de proxenetas y que tienen tentáculos tanto en los barrios subnormales como en el sector turístico de la ciudad irradiándose en todo el Distrito (ámbito urbano, rural e insular).

Como hemos señalado en anteriores Informes²³, el negocio criminal del sexo no genera solo amplias ganancias a las bandas y redes criminales de nacionales y extranjeros²⁴ radicados en la ciudad sino que trae beneficios (directos o indirectos) a múltiples actores de la ciudad tanto particulares (agencias de turismo, importantes segmentos de la industria turística –hoteles, hostales, bares y discotecas...–, taxistas,

²² La Declaración y Agenda para la Acción en Contra de la Explotación Comercial Sexual de Niños/as y Adolescentes, Estocolmo, 1996: La explotación sexual comercial de niños/as y adolescentes es una violación grave de los Derechos Humanos y de los Derechos de la Infancia. Se define como “el abuso sexual por parte del adulto y la remuneración en efectivo o en especie al niño o a un tercero o terceros” y es un proceso en el que “el niño es tratado como un objeto sexual y un objeto comercial” que “constituye un tipo de coerción y violencia en contra del niño, equiparable a los trabajos forzados y a una forma de esclavitud contemporánea”.

²³ Ver al respecto los Informes Anuales CiDESD y *Cartagena de Indias en deuda con las niñas, adolescentes y jóvenes –Panorama de la violencia contra niñas, adolescentes y mujeres jóvenes en la ciudad de Cartagena 2018–*. Cidesd, agosto 2018.

²⁴ Particularmente, han sido dados a conocer por las autoridades los casos de redes criminales del negocio del sexo promovidos por ciudadanos israelitas. Significativa fue la deportación de un ciudadano israelí dedicado a la prostitución, con su base de operación en Santa Marta e intereses ‘hoteleros’ en otras ciudades, incluida la ciudad de Cartagena, según las autoridades.

vendedores ambulantes, carperos, vendedores de licores, servicio de habitaciones en hoteles, servicios de acompañantes, propietarios que arriendan habitaciones, entre otros...) como públicos derivados de los impuestos y tasas de licencias que gravan a los establecimientos como hoteles, hostales, restaurantes, bares, etc. No se puede desconocer que la explotación sexual es el tercer negocio más lucrativo del mundo tras el tráfico de armas y de estupefacientes²⁵. Esta práctica criminal en el Distrito, conlleva también enormes ganancias y retribuciones económicas, adquiriendo el fenómeno de la explotación y violencia sexual comercial una naturaleza predominantemente, también, de explotación económica.

Frente a este crimen organizado y estructurado, como hemos reiterado en distintos Informes, desde hace varios años, asistimos a un esfuerzo conjunto de las autoridades, que intensifican investigaciones y operativos, en la lucha por la erradicación de la explotación sexual comercial. De la misma manera, hay un actuar en el ámbito de la sensibilización y concienciación social sobre la explotación sexual comercial –particularmente, a niños, niñas, adolescentes y jóvenes– por parte de organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, junto a entidades como el ICBF e instancias de la Administración Local y del Estado, y sectores de la industria turística.

Para CiDESD los esfuerzos constatados para enfrentar este delito son plausibles, pero debe reconocerse que frente a la magnitud y gravedad criminal que sufren las NAJs su impacto es puntual y momentáneo, y su alcance limitado e insuficiente al no lograrse una solución definitiva.

Para este año 2019 han continuado operativos contra las mafias de explotación sexual de menores en la ciudad²⁶, pero no han sido suficientes para tener mayor impacto en los controles y medidas de vigilancia eficaces, y operativos y actuaciones judiciales efectivas para erradicar las estructuras delictivas que siguen actuando en la cotidianidad en connivencia con determinados sectores comerciales de la ciudad. Pese a estas actuaciones significativas y puntuales, se debe reconocer que no se avanza suficientemente frente a un delito que es una práctica clandestina y de complejos entramados económicos y criminales que se beneficia del desconocimiento y la indiferencia ciudadana.

²⁵ Ver al respecto para más información <http://www.ecpat-spain.org/index.asp>

²⁶ Ver al respecto *El Tiempo*, 22 de mayo 2019.

Atendiendo a las dinámicas observadas en relación al delito de la explotación sexual comercial en la ciudad reiteramos lo señalado en anteriores informes. En ese sentido, y en consecuencia, sobre la explotación sexual CiDESD debe resaltar que:

- La sociedad cartagenera sigue teniendo poca concienciación y un umbral bajo de posicionamiento frente al grave problema. Más allá de reacciones o valoraciones desde el ámbito de la moral pública, por el estigma social que se crea o la mala imagen que da a la ciudad, no hay una sanción social contundente y denunciante. Persiste, incluso en la ciudadanía, la tendencia de minimizar el tema, normalizarlo como problema marginal de prostitución; considerarlo, a menudo, un problema externo y foráneo –sea de extranjeros, migración venezolana, o de personas procedentes del interior del país–; y banalizarlo y naturalizarlo (término que ejemplifican la realidad de algunos –taxistas, meseros, empleados de comercios, etc.– en la participación de las cadenas y corredores de este delito y, en otros, ampliamente extendida. de acostumbrarse a estas expresiones de violencia como problema ajeno a ellos).
- Sigue siendo imprescindible tener un mejor diagnóstico de la situación. Es imperativa la construcción de una caracterización confiable y coherente, con datos suficientes, indicadores y cuidados para identificar y valorar la magnitud del problema y la tragedia a la que son forzados niños, niñas y mujeres jóvenes víctimas en Cartagena de Indias. Sin el diagnóstico adecuado las instituciones no pueden implementar acciones adecuadas contra ese delito, ni mucho menos intervenir integralmente.
- Persiste una escasa información y los subregistros son desproporcionados. En la mayoría de ocasiones no hay denuncias por tales motivos. Se hace necesario implementar y promover estrategias permanentes y continuas ante una realidad invisibilizada y grave que genera desprotección y amenaza la vida de l@s NNAJs.
- Como hemos señalado en anteriores Informes sigue siendo preocupante que más allá de declaraciones, campañas y pactos mediáticos y actuaciones puntuales no se disponga en la práctica de recursos, medidas y mecanismos suficientes para encarar el problema y sus consecuencias en la vida y la salud de l@s NNAJs. Se hace necesario la continuidad con mayor intensificación progresiva para dismantelar las estructuras criminales que operan encubiertas.

- Debemos insistir en que la información e investigación eficaz son componentes necesarios para que se actúe con la debida diligencia frente al delito y se prevenga la impunidad. Así la insuficiencia de datos relativos a la explotación sexual de niños, niñas, jóvenes y mujeres es un aspecto altamente problemático para llevar una adecuada lucha contra este delito. Sin bases de datos confiables y coherentes y sin medios de investigación, cualquier acción pública está destinada al fracaso, a la incorrecta definición de estrategias, a una deficiente distribución de los recursos, al despilfarro económico, y en últimas, a no valorar suficientemente la magnitud del problema y la tragedia que viven forzosamente miles de niños y niñas, adolescentes y mujeres jóvenes en la ciudad de Cartagena de Indias.
- Se hacen necesarios una mayor asignación de recursos y programas integrales frente al problema para garantizar la protección y los derechos humanos de l@s NNAJs. Proponerse la erradicación de la explotación sexual comercial de las NNAJs en la ciudad de Cartagena debe ser una prioridad en la agenda política de la institucionalidad del Distrito y su actuación no puede ser subordinada a proteger criterios económicos y turísticos de la ciudad. Los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos humanos, lo que significa que son titulares y sus derechos deben ser garantizados, tal como exige la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña.

La respuesta de la Administración Distrital sigue siendo débil al no afrontar el problema como se requiere y se demanda para proteger la vida y garantizar los derechos humanos de las NAMj. Se reduce, con frecuencia, a un problema de estética (imagen de la ciudad) y, en últimas, de orden público. No se prioriza un sistema de información más sólido y específico ni un plan de acción más continuado para enfrentar este delito y abordar una actuación integral para la prevención, identificación de casos, protección y atención de las víctimas y procedimientos judiciales oportunos y eficaces, que contribuya a tener más impacto y efectividad en la indagación, la atención y los procedimientos de un gran número de casos que faciliten la protección y prevención de las NAJs víctimas y se traduzca en una reducción del alto grado de impunidad –sanción y reparación–.

3. Riesgo de las mujeres víctimas de la violencia de pareja

Introducción

La violencia contra la mujer en el seno de la pareja²⁷, especialmente la ejercida por el hombre sobre la mujer, que se denomina “violencia de pareja”²⁸, es la forma más generalizada de todos los tipos de violencia contra las mujeres. Se presenta en todos los grupos socioeconómicos, étnicos y religiosos. Con frecuencia es una violencia que sufre la mujer víctima de manera repetitiva y recurrente, y con repercusiones sobre la salud de las víctimas y con un fuerte impacto social.

Para CiDESD, la violencia contra las mujeres es, sin duda, un problema prioritario de salud pública²⁹ pero va más allá de los impactos sanitarios, teniendo implicaciones políticas, socioculturales, jurídicas y económicas; y se constituye en la violación de Derechos Humanos más extendida y habitual en el Distrito de Cartagena afectando al derecho a la dignidad, a la integridad y a una vida libre de violencias.

La violencia de pareja en la que la víctima es la mujer y el agresor es el hombre presenta una elevada prevalencia. Afecta tanto a mujeres como a adolescentes y se da tanto en relaciones formales como en relaciones de pareja informales. Esta violencia contempla *un conjunto complejo de distintos tipos de comportamientos violentos, actitudes, sentimientos, prácticas, vivencias y estilos de relación entre miembros de una pareja (o expareja) íntima que produce daños, malestar y pérdidas personales graves a la víctima. Todas estas actividades, que se pueden extender en*

²⁷ El contenido de este apartado está extraído de Lluís Casanovas en “La violencia de pareja: El riesgo de ser mujer en Cartagena –deterioro, enfermedad y muerte–”. Deuda Social CiDESD 2020 próxima publicación.

²⁸ Para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (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. La violencia de Pareja se refiere a “cualquier comportamiento, dentro de una relación íntima, que cause o pueda causar daño físico, psíquico o sexual a los miembros de la relación”.

La Organización Mundial de la Salud define el concepto de “violencia infligida por la pareja” como aquel que hace referencia al abuso sufrido por la mujer y cometido por su pareja sin limitar a lo íntimo el espacio físico (OMS, 2005).

²⁹ La gran magnitud de la violencia contra las mujeres llevó a que la Organización Mundial de la Salud la declarara como un problema prioritario en salud pública.

*el tiempo de forma crónica, tienen como finalidad someter a la víctima al poder y control del agresor.*³⁰

CiDESD, entiende que la violencia de pareja no es sólo las agresiones físicas sino también las conductas coercitivas y violentas que se expresan en maltratos verbales y psicológicos, humillaciones e intimidaciones, acosos y amenazas, control social y aislamientos, violencia y agresiones sexuales, o control y extorsión económica. En esta violencia confluyen un conjunto de elementos (individuales, relacionales, comunitarios y sociales) que se sustentan bajo los patrones y las creencias patriarcales y actitudes sexistas donde el “hombre-agresor” busca siempre ejercer el poder, dominar, controlar y someter a la mujer (víctima).

En este sentido, la violencia de pareja es claro que es un grave problema social que afecta a la salud y bienestar de la mujer, donde el hombre (pareja masculina) constituye un factor de riesgo de violencia severa y de feminicidio. Al abrigo de las creencias y costumbres sociales y culturales que naturalizan y justifican la violencia machista de pareja, las mujeres pueden ser violentadas con graves lesiones y/o asesinadas a cualquier edad, en cualquier lugar y en cualquier momento de la relación. Es indudable entonces que la violencia de pareja no sólo es una causa significativa de enfermedad y daños irreparables en las mujeres sobrevivientes sino, también, de mortalidad femenina.

Esta violencia de pareja está asociada a los efectos de la permisividad social y la dominación masculina en la vida y la salud de las mujeres conllevando múltiples procesos de deterioro que determinan las condiciones de vida y muerte de las mujeres, muertes como resultado de la forma extrema de la opresión sexista y la posesión machista.

Constataciones

Cartagena de Indias no es ajena a esta grave problemática. Atendiendo a este fenómeno, la sociedad se enfrenta a un importante problema público de enorme magnitud con graves consecuencias personales y sociales para las mujeres víctimas que demandan la necesidad de que el Estado (nacional y local) adopte y profundice en medidas eficaces de prevención y protección.

³⁰ Para mayor información ver A. Andrés Pueyo, S. López, y E. Álvarez en *Valoración del riesgo de violencia contra la pareja por medio de la Sara (Spouse Abuse Risk Assessment)*. *Papeles del Psicólogo*, 2008. Vol. 29(1), pp. 107-122.

En los últimos años, a pesar de una ligera reducción estadística de los casos de violencia de pareja, el comportamiento oscilante no indica la consolidación de una tendencia favorable a la disminución significativa. Se registran menos denuncias, sin correlacionarse, claramente, con una reducción de la población de maltratadores, la seguridad de haberse rasgado el velo de ocultación, las garantías de seguridad y la disminución y desaparición de su sufrimiento.

Cuadro n° 13
Violencia de pareja
Período 2012 – 2019
Cartagena de Indias

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total casos de violencia de pareja	1.075	837	942	1.218	1.079	1.030	966	992
Total casos de violencia de pareja en hombres	76	62	70	69	80	48	75	87
Total casos de violencia de pareja en mujeres	999	775	872	1.149	999	982	891	905
Porcentaje de mujeres afectadas	92,93	92,59	92,57	94,33	92,59	95,33	92,24	91,22
Relación H/M	1/13	1/13	1/13	1/17	1/13	1/21	1/12	1/10

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Grupo: Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – CRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.

Informe Masatugó 2009-2014.

Informe Forensis “Comportamiento de la violencia intrafamiliar y de Pareja”. Colombia 2012 – 2018.

2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.

Cálculos CIDESD.

- Las cifras y datos indican que la violencia de pareja es un fenómeno frecuente en la ciudad de Cartagena y es, incluso, un problema emergente en parejas de adolescentes y jóvenes.
- Si bien asistimos, en el Distrito, a una deslegitimación y a acciones legales de aquellas formas extremas y trágicas hechas públicas, hay múltiples prácticas de violencia de pareja, en la cotidianidad, que son ignoradas, normalizadas o legitimadas y conducen a la invisibilización e impunidad de la dominación machista sobre las mujeres en su relación de pareja.
- Las cifras y los datos muestran un desproporcionado mayor riesgo de las mujeres a ser asesinadas por sus parejas o exparejas y evidencia una víctima clara, la mujer, y un victimario también claro, el hombre.

- En la actualidad, las cartageneras corren más riesgo de ser asesinadas por su pareja o expareja en su hogar que por un desconocido en la calle.

Las cifras de los asesinatos en el Distrito han ido fluctuando durante el último decenio con una variación de 34,9% entre el índice máximo (303 casos) en 2014 y el mínimo (197 casos) en 2019 con una tasa de 19,63. Los hombres son las víctimas más frecuentes de los homicidios.

Durante este periodo fueron asesinadas 83 mujeres en el Distrito. La proporción de homicidios de mujeres ocurridos, en relación al total de homicidios, ha oscilado entre el 8,6%, valor máximo (26) alcanzado en 2014, y el 5,6% en 2019. De la misma manera que el comportamiento general de homicidios, las cifras han ido variando presentando la tasa más alta en el 2014 (26 casos) y la mínima en el 2017 (8 casos). En este último año 2019, la cifra de asesinatos de mujeres disminuyó en un 15,4% (11 casos) con respecto al 2018, con una tasa de 2,11 por 100.000 habitantes. Las cifras de homicidios de mujeres se mantiene fluctuando en el tiempo y la tendencia decreciente de homicidios en la ciudad no se debe estrictamente a un descenso en los homicidios de mujeres.

Cuadro n° 14
Homicidios de mujeres
Período 2014-2019
Cartagena de Indias

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Homicidios de mujeres	26	10	15	8	13	11
Proporción de homicidios de mujeres sobre el total de homicidios	8,58	3,45	5,84	3,02	5,65	5,58
Tasa anual homicidios de mujeres	5,08	1,93	2,87	1,51	2,43	2,11

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF. Grupo Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres - SIRDEC.
Informe Masatugó 2009-2014.
Informes Anuales Forensis 2014 – 2018.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.
Cálculos CIDESED..

Valoración de riesgo mortal

La tendencia de la violencia de pareja, —a pesar de los ocultamientos, silencios y amplios subregistros— demuestra que es una problemática “in crescendo” en todo el país, asimismo evidencia que la gravedad de las agresiones pone con frecuencia a las mujeres en riesgo mortal.

Una gran mayoría de mujeres, que viven sistemáticamente amenazadas, violentadas y atemorizadas en su propio hogar, terminan gravemente lesionadas o asesinadas por sus esposos, compañeros o familiares. El riesgo de muerte forma parte de la vivencia cotidiana de muchas mujeres. En este sentido, cabe subrayar que las estadísticas y cifras reafirman que un gran número de mujeres cartageneras viven estas situaciones de violencia cotidiana y de amenaza real de feminicidio.

Ante las severas lesiones y el riesgo de feminicidio, que conlleva la violencia de pareja, las acciones de prevención-protección-atención y acción oportuna de la institucionalidad son primordiales y una obligación imperativa. *Advirtiendo el impacto que tiene en la sociedad la violencia de pareja y asumiendo un compromiso social de carácter preventivo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), en concordancia con su misionalidad y su continuo compromiso con reducir las cifras de violencia contra las mujeres por parte de su pareja o ex-pareja en Colombia, implementó, en el año 2013, el proyecto denominado “Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o ex-pareja en la ciudad de Medellín, reconociendo el impacto que, en países como España, Canadá y EE. UU ha tenido esta valoración. Al año siguiente, en el 2014, se extendió a 11 ciudades donde se incluía Cartagena. En la actualidad son 16 ciudades del país, (Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Cúcuta, Popayán, Pasto, Villavicencio, Quibdó, Soacha, Yopal, Ibagué, Neiva, Barranquilla, Cartagena y Sincelejo) consolidándose como un ejercicio profesional requerido por fiscales y comisarios a nivel nacional*³¹.

El proyecto tiene como objetivo la identificación del riesgo de muerte violenta contra las mujeres por parte de sus parejas o expa-

³¹ Valoración del Riesgo de Violencia Mortal Contra Mujeres por Parte De Su Pareja O Expareja: Prevención Secundaria Boletín Epidemiológico Violencia de Género en Colombia, Análisis comparativo de las cifras de los años 2014, 2015 y 2016, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses . Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia GCRNV.

rejas³². En este marco, desde 2013 viene aplicando el Proyecto³³ a mujeres a quienes se les ha hecho reconocimiento médico legal por solicitud de una autoridad competente, y quienes voluntariamente participan del mismo, con el objetivo de entregar a las autoridades competentes un documento con recomendaciones que orienten las medidas de protección y atención descritas en la Ley 1257 de 2008 (INMLCF I. N., 2013).

En Cartagena, desde el año 2014, siguiendo los criterios establecidos, el INMLCF ha aplicado el protocolo de valoraciones de riesgo que tiene tres componentes: 1) *Entrevista a profundidad*, 2) *Escala de valoración del riesgo*, 3) *Plan de seguridad*³⁴.

De acuerdo al INMLCF, el proyecto de valoración de riesgo, entre 2014 y 2019, en Cartagena de Indias valoró a 2.684 mujeres³⁵, frente a la violencia feminicida, es decir, aquella que implica el riesgo de ser la víctima asesinada. El estudio de riesgo, durante este período, identificó que el 38,3% de las mujeres víctimas cartageneras (1.027) valoradas por Medicina Legal, entre 2014 y 2019, se hallaban en Riesgo Extremo de ser asesinadas. En Riesgo Grave se encontraron 21,9% (589) y en

³² El Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) asume como enfoque de interpretación el Modelo Ecológico propuesto por Lori Heise⁴ (Heise, 1998), el cual se basa en el reconocimiento de las violencias contra las mujeres como un fenómeno dinámico que se produce en la interacción de las historias individuales, las relaciones más inmediatas (microsistema), los ámbitos socioeconómicos donde se producen (exosistema) y los contextos culturales (macrosistemas). Ver al respecto Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Feminicida (2014-2017). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / ONUMUJER. Bogotá 2019.

³³ El INMLCF a través de los recursos asignados a la ley de víctimas, ha desarrollado e implementado el proyecto de Valoración del riesgo de mujeres víctimas de violencia grave o letal a manos de su pareja o expareja.

³⁴ El Protocolo tiene tres componentes: el primero es la entrevista a profundidad (evaluación básica en psiquiatría y psicología forenses del INMLCF). El segundo componente es la Escala de Valoración del Riesgo, que consta de 20 preguntas y a través de su aplicación se señalan cuatro niveles de riesgo de sufrir lesiones graves o fatales, en los que puede encontrarse una mujer que ha sido víctima de violencia de pareja. Los grados de la escala son: variable (corresponde a una puntuación menor a 8 puntos), moderado (entre 8 y 13 puntos), grave (13 entre 14 y 17 puntos) y extremo (se establece cuando hay una puntuación de 18 o más puntos). Tercer componente: plan de seguridad (consensuado con la víctima, se identifican unas acciones preventivas que la orientan sobre el procedimiento que sigue a la valoración). Ver al respecto Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Feminicida (2014-2017). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / ONUMUJER. Bogotá 2019. Como señala el INMLCF, es una herramienta de prevención en la medida en que permite alertar, tanto a las víctimas y sus familias como a las autoridades competentes, sobre el riesgo de la víctima, a fin de que se adopten las acciones pertinentes para la protección de su vida y la garantía de sus derechos, con base en la Ley 1257 de 2008, sobre las medidas de protección y atención, y con base en el nivel de riesgo arrojado por la Escala DA (INMLCF I. N., 2017). El resultado de la valoración del riesgo no hace parte del proceso legal que inicie la víctima contra el agresor. Este informe solo se utilizará para el caso de las acciones de protección y atención contempladas en la Ley 1257 de 2008 y, a partir de esta, se brindan recomendaciones. Ver Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Feminicida (2014-2017). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / ONUMUJER. Bogotá 2019.

³⁵ Los datos que se exponen a continuación para analizar el comportamiento de la Valoración de Riesgo son los suministrados directamente por el INMLCF como respuesta a la solicitud realizada por Accisol en el Oficio No. 00533-DRNR-2020, Barranquilla, 1 de julio del 2020.

Riesgo Moderado el 27,2% (730) de los casos. Y el grupo de mujeres en Riesgo Variable representó el 10,9% (295). El Riesgo Leve registró 0,2% (6) y no aplica 1,4% (37).

Cuadro n° 15
Comportamiento del nivel de riesgo detectado por año
Período 2014-2019
Cartagena de Indias

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Extremo	38,10%	34,60%	36,75%	36,64%	40,78%	41,88%
Grave	22,98%	20,85%	18,75%	22,58%	21,89%	23,87%
Moderado	30,43%	30,57%	28,50%	26,50%	22,58%	24,85%
Variable	8,07%	11,61%	13,50%	13,36%	12,21%	8,22%
Leve	-	-	-	-	-	1,17%
No aplica	0,41%	2,37%	2,50%	0,92%	2,53%	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N° de víctimas	483	422	400	434	434	511

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Datos suministrados directamente por el INMLCF como respuesta a la solicitud realizada por Accisol en el Oficio No. 00533-DRNR-2020, Barranquilla, 1 de julio del 2020.
Cálculos Cidesd.

El cuadro muestra la tendencia del Riesgo feminicida, de acuerdo con los casos que se atienden. En este período analizado el comportamiento de la Valoración de Riesgo en el Distrito permite observar que el aumento del Riesgo Extremo ha estado acompañado de la disminución del Riesgo Moderado, aunque mantiene el segundo lugar, y un progresivo incremento del Riesgo Grave.

Los resultados obtenidos de la Valoración de Riesgo, entre 2014 y 2019, indica que de las 2.684 mujeres cartageneras valoradas para identificar el riesgo de violencia mortal o feminicida, más de la tercera parte de ellas (38,3%) se hallaba en Riesgo Extremo de ser asesinada (1.027 mujeres víctimas). Es uno de los porcentajes más alto a nivel nacional, que visibiliza el aumento significativo del nivel de riesgo extremo en el Distrito.

Este comportamiento de la Valoración del Riesgo a las mujeres víctimas de violencia de pareja expone un panorama preocupante en la ciudad, donde la tendencia en los últimos años ha ido expresando un notable incremento y una alerta significativa sobre el alto riesgo de violencia feminicida contra las mujeres víctimas del Distrito.

Para este último año 2019 la valoración afianza este riesgo de violencia feminicida mostrando un incremento significativo de la valoración del Riesgo Extremo. Sobre un total de 511 mujeres víctimas valoradas, el 41,9% (214 mujeres) correspondieron a Riesgo Extremo. Un incremento de 3,78 puntos porcentuales con relación al año 2014 y aumento de prácticamente un punto porcentual en relación al año anterior 2018 (40.8%).

La dinámica de la Valoración de Riesgo, en mujeres que han sido víctimas de la violencia de pareja en Cartagena, muestra con el paso del tiempo una concentración en el Riesgo Extremo, manteniéndose una brecha de distanciamiento significativa entre los registros de los niveles (moderado y grave) que ocupan el segundo y tercer lugar en los casos detectados.

Este panorama pone de manifiesto las elevadas probabilidades de sufrir lesiones graves o fatales que tiene una mujer cartagenera que ha sido víctima de violencia de pareja. Cabe recordar que para este año 2019, en el Distrito, el número de mujeres víctimas de la violencia de pareja fue de 905. Como hemos subrayado en nuestros Informes anuales, la violencia infligida por la pareja es una de las formas más extendida de violencia contra la mujer en Cartagena, alrededor del 30-35% de las violencias ejercidas contra la mujer es de pareja³⁶.

Desde la perspectiva de la salud se le suma que esta violencia no sólo causa lesiones graves en las mujeres víctimas, sino que puede terminar, con gran probabilidad, en la muerte. Conlleva un alto riesgo de muerte violenta (41,9% en Riesgo Extremo, 2019) por razones de género (feminicidio) para las mujeres³⁷.

³⁶ Ver al respecto *El Tiempo* 27 noviembre 2017. Según el INMLCF, solo entre el 30 y el 35% de los actos de violencia, especialmente la sexual, se denuncian; pero, en todo caso, estos son los que terminan en los procesos judiciales, pues son los únicos sucesos que aparecen en las estadísticas forenses.

³⁷ Según el Informe de Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Feminicida (2014-2017) en el apartado de Conclusiones sobre la Escala DA se afirma: *Del cruce de información de los feminicidios ocurridos entre 2014 y 2017 y las mujeres a las que se les realizó un dictamen médico-legal por agresiones de su pareja o expareja, y las mujeres a quienes se les aplicó el Protocolo de valoración durante el mismo periodo, se puede concluir la fiabilidad de la escala, ya que la mayoría de los feminicidios corresponden a mujeres clasificadas en riesgo extremo, lo que indica una medición precisa de la evolución y las consecuencias mortales de la violencia. Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Feminicida (2014-2017). INMLCF /ONUMJER. Bogotá 2019 pág. 43.*

Se constata que el feminicidio en el Distrito no es un incidente aislado, casual o puntual. Hoy las mujeres víctimas de violencia de pareja viven un aumento de múltiples acciones violentas de severa gravedad y, con frecuencia acompañándose de mayor sevicia y ensañamiento contra ellas, que pueden terminar con la muerte violenta.

La tendencia da cuenta que la violencia íntima en Cartagena se intensifica. Las mujeres víctimas de esta violencia se encuentran en mayor riesgo de sufrir agresiones tan severas que producen lesiones muy graves o la muerte. En promedio la proporción de homicidios cometidos por parejas y exparejas³⁸ se encuentra entre 27-30% por año. El aumento de la violencia física en severidad o frecuencia en el último año indica que el ciclo de la violencia cada vez tiene fases más cortas, lo que aumenta el riesgo de feminicidio³⁹.

En este sentido cabe señalar que el comportamiento del número de homicidios de mujeres anuales durante este período es fluctuante no teniendo un aumento significativo; pero sí se observa que aumenta la proporción de los cometidos por parejas y exparejas. Esto significa que cada vez más los feminicidios⁴⁰ son cometidos por parejas y exparejas, y cada vez menos por personas desconocidas.

³⁸ Como se ha señalado en otros apartados el término incluye compañero, excompañero (por unión marital de hecho), esposo, exesposo, novio, exnovio, amante y examante (en adelante pareja o expareja).

³⁹ Ver al respecto Informe Evaluación de la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo feminicida (2014-2017) INMLCF /ONUMJER. Bogotá 2019.

⁴⁰ El INMLCF finalizando el año 2019 anunció la nueva u nuevo protocolo Medicina Legal implementará un nuevo protocolo para identificar de forma más precisa y en detalle los casos en los que la muerte de las mujeres de forma violenta se enraiza en cuestiones de género. Dicho protocolo incluye una clasificación del fenómeno, basada en la que propone el Consejo Académico de Naciones Unidas. Así, se contemplarán los feminicidios producto de la violencia dentro de la pareja, motivados por crímenes de honor, relacionados con el crimen organizado, los dirigidos a mujeres en contexto de guerra o conflicto armado, el infanticidio femenino o feticidio femenino selectivo, el relacionado con la mutilación genital, el asesinato de mujeres acusadas de brujería o hechicería y el asesinato misógino de las mujeres.

Cuadro n° 16
Homicidios, según sexo por presunto agresor
Período acumulado 2014-2019
Cartagena de Indias

PRESUNTO AGRESOR	Porcentaje acumulado 2014-2019		
	Hombre	Mujer	Total
Agresor desconocido	74,31	50,75	72,95
Amigo (a)	0,91	-	0,86
Conocido sin ningún trato	9,51	5,97	9,30
Vecino	0,27	2,99	0,43
Cliente	0,09	-	0,09
Delincuencia común	1,28	1,49	1,29
Familiar	0,73	-	0,69
Hermano (a)	0,46	1,49	0,52
Hijo (a)	0,18	-	0,17
Madre	0,09	1,49	0,17
Padrastro	0,09	1,49	0,17
Padre	0,09	1,49	0,17
Abuelo	0,09	-	0,09
Otros familiares civiles o consanguíneos	0,46	1,49	0,52
Miembro de un grupo de la delincuencia organizada	1,92	1,49	1,89
Fuerzas irregulares	0,09	-	0,09
Narcotraficantes	0,09	-	0,09
Pandillas	3,11	-	2,93
Policía	5,21	2,99	5,08
Fuerzas militares	0,09	-	0,09
Miembros de seguridad privada	0,37	-	0,34
Compañero (a) permanente	0,46	17,91	1,46
Ex - Amante	-	2,99	0,17
Ex - compañero (a) permanente	-	1,49	0,09
Esposo (a)	-	4,48	0,26
Novio (a)	0,09	-	0,09
Total	100	100	100

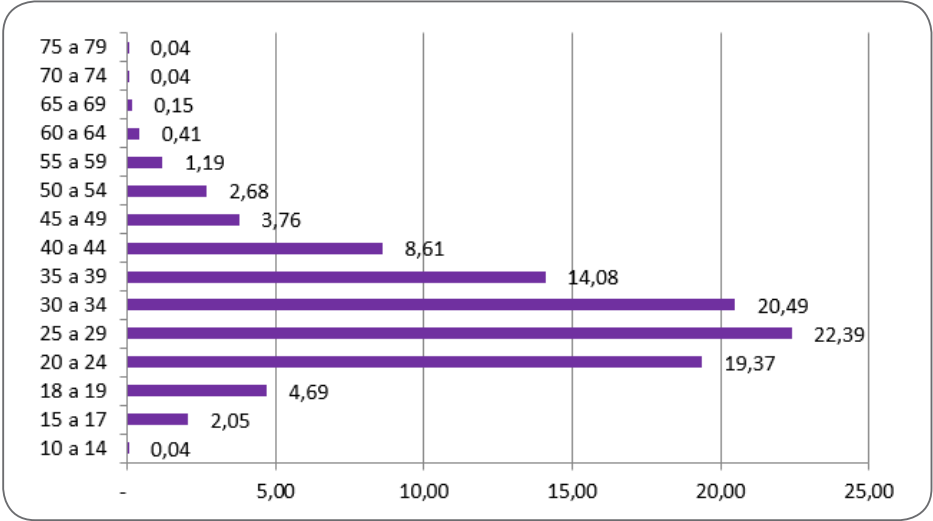
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV. Base: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres - SIRDEC.
2019: INMLCF, Observatorio de Violencia, julio 2020.

Nota: no se incluyen personas que no informan sobre el presunto agresor (381 casos, 365 hombres y 16 mujeres).
Cálculos Cidesd.

En relación a la edad los casos atendidos para la Valoración de Riesgo en la violencia de pareja indica que el rango de edad que registra más víctimas es el comprendido entre los 25-29 años de edad. Le sigue el grupo de 30 a 34 años de edad y, en tercer lugar las mujeres comprendidas entre los 20 y 24 años de edad.

Atendiendo al riesgo, las mujeres víctimas que tienen entre los 25 y 29 años son las que se les detectó un mayor riesgo extremo y riesgo moderado. Las mujeres de 30 y 34 años ocupan el segundo lugar en estos dos tipos de riesgo, y las mujeres que integran el rango de edad entre los 20 y 24 años registran el tercer lugar.

Gráfica n° 10
Casos atendidos para valoración de riesgo,
según el rango de edad de la víctima
Período acumulado 2024 - 2019
Cartagena Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Datos suministrados directamente por el INMLCF como respuesta a la solicitud realizada por Accisol en el Oficio No. 00533-DRNR-2020, Barranquilla, 1 de julio del 2020.
Incluye riesgo extremo, grave, moderado, variable, leve y no aplica.
Cálculos Cidesd.

Como puede observarse, la violencia de pareja en Cartagena se expresa con diversos grados de intensidad, es heterogénea, se presenta, cada vez más, con un aumento creciente de la frecuencia y de la gravedad de los episodios violentos, y se incrementa con el correr del tiempo

implicando mayor riesgo de vida para las mujeres. Las más afectadas por estas relaciones de mayor riesgo mortal (feminicidio) son las jóvenes y adultas. En este proceso progresivo, la agresión puede llegar a ser mortal, registrándose un creciente número de mujeres víctimas de violencia mortal en edad reproductiva.

Más allá de esta característica etaria en las situaciones donde la violencia termina en feminicidio, cabe resaltar que la severidad de las agresiones y de la violencia íntima se inflige en todas las edades causando continuos sufrimientos y graves efectos físicos y mentales en las mujeres víctimas derivados de la violencia física, pero también psicológica, sexual, económica y patrimonial. La violencia física no se manifiesta sola.

Los datos y las tendencias de la valoración de riesgos no permite vislumbrar un panorama alentador. La violencia más grave aparece con mayor frecuencia cuando los victimarios han hecho uso anteriormente de la violencia física y psicológica.

Consideraciones

Este panorama pone de relieve la importancia y la urgencia de dar respuesta a las necesidades de las mujeres en riesgo de ser violentadas severamente y asesinadas. Las medidas de protección y atención integral oportuna⁴¹ son esenciales para prevenir la violencia feminicida contra las mujeres, proteger la vida y garantizar sus derechos humanos. En este sentido detectar el perfil de riesgo y adoptar prontamente las acciones pertinentes para la protección de su vida y la garantía y sus derechos es un esfuerzo importante y apremiante que debe exigir a toda la Institucionalidad tanto nacional como local.

Para CiDESD resulta altamente preocupante el elevado número de valoraciones del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja calificadas con nivel de riesgo extremo y grave que presenta el Distrito de Cartagena de Indias. Su tendencia de crecimiento y su severidad es una persistente violación de los Derechos Humanos de las mujeres que demanda a la Institucionalidad actuar con rigurosidad para garantizar el derecho a la vida y la integridad física y

⁴¹ Ver al respecto la Ley 1257 de 2008.

psicológica de las mujeres asumiendo los compromisos internacionales y las leyes nacionales.

En este sentido es, también, motivo de especial preocupación que a pesar de ser valoraciones anunciadas e informadas por el INMLCF exista todavía la posibilidad, tal como informa la Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Femicida, de que se presenten casos en los que mujeres valoradas en riesgo extremo vivan cotidiana y persistentemente graves situaciones de violencia que no sólo producen severas lesiones sino que pueden terminar en la muerte. *“De ser así implicaría que las valoraciones en riesgo de violencia mortal no son atendidas oportuna ni suficientemente por la institucionalidad. Las autoridades pudieron y no tomaron medidas para protegerlas”.*

Para CiDESD las violencias contra las mujeres, y en particular, la violencia de pareja valorada con riesgo extremo se constituye en una situación realmente preocupante que debería ser abordada con mayor predisposición y capacidad por parte de la Institucionalidad Local para ejercer una eficaz prevención y protección a las mujeres víctimas; pero también control y sanción ante estos hechos delictivos de violencia machista.

La actuación de la Administración Distrital y de su Oficina de la Mujer se ha caracterizado por una insuficiente visión estratégica y preventiva, pese a ser Cartagena de Indias una de las ciudades con un mayor porcentaje de riesgo extremo detectado año tras año y de disponer de los informes del INMLCF para la prevención secundaria de la violencia contra la mujer.

La adopción de acciones oportunas y pertinentes de protección y atención para evitar el riesgo de muerte de las mujeres víctimas no sólo han sido insuficientes sino, que puede afirmarse, que han sido deficitarias en el corto plazo, con la seguridad de las mujeres, con garantizarles justicia y con impedir la impunidad de la agresión.

No se observó que la Institucionalidad local, y en particular la Oficina de la Mujer, intensificara la adopción de nuevas medidas específicas y pertinentes, de manera estratégica, en relación al análisis de la letalidad de las agresiones para proteger la vida de las mujeres y garantizar sus derechos de acuerdo con la ley 1257.

No se ha concebido un Plan de Acción específico y estratégico encaminado a la reducción del riesgo y a la necesidad de protegerse con planificación de acciones integrales, coordinaciones interinstitucionales, desarrollo de campañas continuadas, de redes de apoyo, etc. para que puedan asumir responsabilidades frente a la gravedad de las situaciones y brindar el mejor apoyo.

No se ha percibido un auténtico desarrollo institucional para tener una mayor capacidad para enfrentar los riesgos de las agresiones que sufren las mujeres víctimas. Después de estos diez años de PP-MEG persiste poca solidez y debilidad en la elaboración e implementación de protocolos de intervención según niveles de Riesgo, la adopción de mecanismos de respuesta rápida y protección inmediata, la coordinación y articulación interinstitucional, la capacitación de funcionari@s en los distintos sectores para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

En estos diez años, a diferencia de otras ciudades y municipios del país, la Secretaría de Participación y su Oficina de la Mujer no ha formulado un verdadero proyecto ni ha contemplado una inversión para impulsar las casas-refugio en la ciudad en términos de estándares óptimos para brindar una atención de calidad y garantizar una protección y ayuda integral a las mujeres víctimas de las violencias machistas.

En diez años de PPMEG, no ha existido iniciativa política para ofrecer a las mujeres víctimas unas instalaciones adecuadas que brindaran acogida y atención integral a ellas y a sus núcleos familiares cuando han sido víctimas de violencia. Como hemos subrayado en distintos Informes, los *hogares de paso* promovidos por la Secretaría de Participación⁴² con un funcionamiento irregular no han sido y no son una estrategia complementaria a la medida de protección contemplada en la Ley 1257 y de la deseada perspectiva integral.

⁴² La Secretaría de Participación hizo el año 2010 el lanzamiento oficial de los hogares de acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y fueron ubicados en diferentes sectores de la ciudad con el fin de atender y apoyar a las mujeres maltratadas por sus cónyuges. Según, la Secretaría de Participación Distrital, afirmó en su momento que *las casas de refugio son hogares familiares, previamente constituidos, donde ya hay un núcleo familiar ejemplar, dispuesto para dar atención a las mujeres afectadas. "Funcionan de forma secreta para proteger a las víctimas de sus agresores. (...) Esta iniciativa forma parte de uno de los ejes que maneja la Política Pública de Mujeres con Equidad de Género, la cual contempla que las mujeres tengan una vida libre de violencias"*. Ver El Universal 14 de agosto de 2010.

CiDESD considera que durante los diez años de la PPMEG que finalizó el 31 de diciembre del 2019, ni la violencia contra las mujeres y niñas ni la igualdad de género han sido una prioridad en la agenda política del Distrito. En este sentido, la ausencia de un desarrollo estratégico adecuado de la PPMEG, el desconocimiento de la estrategia de Transversalización de género en la Institucionalidad distrital, los constantes recortes presupuestales en los programas de la PPMEG, la inacción caracterizada por un accionar rutinario, discontinuo y sin visión estratégica, la pasividad sobre el dinamismo y la falta de previsión en todos los ámbitos han limitado y restringido la lucha contra la violencia de género y han ignorado la igualdad de género; pero han sido indirectamente elementos de estímulo para la impunidad, la violencia machista y la desigualdad de género en la ciudad.

4. Violencia contra las mujeres y la perspectiva étnica

El abordaje con perspectiva étnica, como hemos resaltado, en distintas ocasiones e Informes, no se contempla en la institucionalidad. No se ha observado, tampoco, en estos diez años de PPMEG un interés específico en analizar como las mujeres afrodescendientes del Distrito son víctimas de las violencias machistas y sufren sus consecuencias.

Se ha desconocido el enfoque de interseccionalidad en los análisis del panorama de las mujeres en el Distrito y la PPMEG ha ignorado el reto que plantea desvelar sesgos, exclusiones y un único eje de desigualdad. En este último año, el quehacer de la Administración Distrital no ha variado. En su actuación han prevalecido las simplificaciones de la realidad de las mujeres del Distrito.

Como hemos reiterado en distintos Informes, en nuestras observaciones anuales, atendiendo a una perspectiva territorial y sociodemográfica, la distribución geográfica de agresiones y homicidios de mujeres, reportados por el INMLCF y COSED, permite identificar que aquellas áreas territoriales de la ciudad en las que reside la mayor proporción de mujeres afrocolombianas⁴³ registran, de manera recurrente, índices más altos de violencia y de inseguridad para la ciudadanía. Esto conlleva a considerar el contexto específico que tienen las violencias que afectan a las mujeres y niñas afrodescendientes para la protección y prevención.

Es reconocido que las diferentes formas de violencia contra las mujeres se magnifican en su efecto cuando coexisten en ellas otras situaciones que aumentan su vulnerabilidad como puede ser la pobreza extrema, la situación de desplazamiento, la inseguridad ciudadana o el conflicto armado. Pero la dimensión étnica también puede implicar una doble discriminación que perpetúa o intensifica las agresiones en las relaciones o en distintos ámbitos de su vida social. En este sentido, una gran mayoría de mujeres y niñas afrocolombianas cartageneras habitan en áreas urbanas donde se registran una mayor ocurrencia de homicidios y denuncias en relación a la violencia de pareja, sexual y lesiones interpersonales. De la misma manera, residen en áreas donde se identifican

⁴³ Según proyecciones Censo Dane 2005, aquellas Unidades Comunerías: UCG 4, UCG 5, UCG 6, UCG 11 y UCG 14.

un mayor número de situaciones de inseguridad ciudadana y violencia social generadas por grupos y organizaciones criminales no identificadas (grupos armados, pandillas juveniles, delincuencia organizada, etc.) que operan en el Distrito de Cartagena controlando el territorio y militarizando la vida cotidiana de distintos barrios de la ciudad.

Atendiendo a estas situaciones específicas de violencias –enmarcadas dentro del continuum de las violencias de los hombres contra las mujeres en el orden patriarcal– se hace necesario conocer las lógicas que constituyen diferencias en la caracterización y persistencia de las violencias contra las mujeres y niñas afrodescendientes en el Distrito. En la Administración Distrital ni se contemplan ni se consideran las múltiples formas de violencias vistas desde el enfoque diferencial.

Después de diez años de la PPMEG, pasados siete años de la política pública Afrodescendiente⁴⁴ y tres años de ser Cartagena de Indias reconocida como sitio de memoria afro⁴⁵ no existe un registro de información estadística oficial sobre violencias a nivel municipal, departamental y nacional que contemple la perspectiva étnica.

- Durante este período de tiempo no se ha observado ninguna sensibilidad y esfuerzo por incorporar el enfoque diferencial étnico⁴⁶ tanto a nivel de las acciones específicas de la actividad administrativa (políticas y acciones programáticas) como a nivel estructural (formas de la organización administrativa). Ni la Administración Distrital ni su Centro de Observación y Seguimiento del Delito – COSED– han reaccionado positivamente a esta demanda de producir información estadística desagregada por grupos étnicos y dejar de invisibilizar a la población afrodescendiente en las estadísticas.

⁴⁴ La política pública para comunidades afrodescendientes fue adoptada por medio del Acuerdo número 12 de 2012 por el Concejo de Cartagena.

⁴⁵ En el marco del mes de la herencia africana, el 19 de mayo de 2016 en la Bóveda Plaza de los Coches, en Cartagena de Indias, el Ministerio de Cultura realizó un acto de reconocimiento a las comunidades afrocolombianas por su aporte a la diversidad cultural de Colombia. En la carta de saludo el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón afirmó *“Por esa razón, me alegra que este reconocimiento de Cartagena de Indias como sitio de memoria afro sirva para recuperar ese legado y para subrayar la gran deuda que tenemos con nuestra población afrodescendiente. Un escenario además, muy oportuno ya que en ninguna otra ciudad de Colombia está tan viva la herencia de la diáspora africana como en Cartagena”*. Ver al respecto <https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/cartagenasitiodememoriaafro.aspx>.

⁴⁶ A pesar de disponer Cartagena de la Política Pública con enfoque diferencial *“inclusión real para la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal”* en el Distrito de Cartagena de Indias - Cartagena ciudad de oportunidades reales- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. Acuerdo número 12 de 2012.

- El impacto diferenciado de las violencias que afectan y sufren las mujeres y niñas afrocolombianas cartageneras en relación a las mujeres y niñas no afrocolombianas de la ciudad, no se ha considerado una necesidad prioritaria para el Distrito ni se ha incorporado a la agenda institucional. Con este proceder se ha desconocido sistemáticamente la importancia del enfoque diferencial étnico para la formulación y aplicación de políticas y estrategias diferenciales para garantizar el derecho de las mujeres afrocolombianas a una vida libre de violencias, en el Distrito.

CiDESD considera, como hemos afirmado en anteriores Informes, que en una ciudad multicultural y multiétnica como Cartagena, una de las variables imprescindible, para la comprensión del comportamiento de las violencias, es la dimensión étnico/racial. Disponer de una información y de datos desagregados acerca de las violencias contra las mujeres según grupos poblacionales étnicos es una obligación. La garantía y realización de los derechos afrodescendientes pasa por el reconocimiento estadístico.

Para CiDESD, la violencia machista contra las mujeres y niñas no se puede homogenizar. Las violencias que afectan a las mujeres y niñas afrodescendientes debe partir del reconocimiento de las interseccionalidades (clase social, género, raza, sexualidad, edad) dentro del orden patriarcal para comprender las dinámicas del continuum de las violencias que les afectan de manera particular. Considerando la diversidad étnica y multicultural del Distrito, la observación diferencial es esencial para una intervención eficaz orientada a prevenir, proteger, sancionar y erradicar las violencias de las mujeres y niñas afrodescendientes del Distrito.

Para CiDESD sigue siendo motivo de preocupación que la Institucionalidad Distrital continúe desconociendo la necesidad de incorporar el enfoque étnico diferencial en el comportamiento de las violencias en la ciudad. La complejidad y la complementariedad necesarias de fuentes no puede ser una excusa para no contemplar la inclusión de la identificación étnica en las fuentes de los datos y variables. La falta de voluntad política para la visibilización y el reconocimiento estadístico de la población afrodescendiente implica, como hemos afirmado en otras ocasiones:

- Reforzar la realidad histórica del racismo estructural y la discriminación racial que subyace culturalmente en el seno de la sociedad cartagenera.

- Perpetúa la homogenización de las dinámicas de violencias que se ejercen contra las mujeres e invisibiliza la diversidad de determinantes históricos y condicionantes socioculturales existentes que tienen las mujeres afrocolombianas cartageneras.
- No se dispone de un registro oficial de casos de violencia contra las mujeres que permita contar con información estadística oficial desagregada por grupos poblacionales étnicos y visibilizar, de manera diferencial, el comportamiento de las violencias que se ejercen contra las mujeres afrocolombianas del Distrito.
- Se impide establecer eficaces medidas de prevención y protección diferenciales a las mujeres afrocolombianas del Distrito tanto en relación a sus situaciones particulares como de riesgo o vulnerabilidad por condicionantes estructurales de inserción socioeconómica y de origen étnico/racial.
- No avanzar en el Cosed como *Centro de Observación y Seguimiento del Delito Distrital* en la conceptualización ni en el registro de casos desde el enfoque diferencial étnico y de género.
 - En su recolección y procesamiento de datos persiste la invisibilización de la población afrodescendiente en las estadísticas publicadas.
 - No genera un sistema de información específico desde la perspectiva étnica y de género para conocer e identificar los problemas de las violencias que se ejercen, de manera particular, contra las mujeres afrocolombianas del Distrito.
 - No incorpora el enfoque étnico entendiendo que se ampara en lo establecido en el derecho internacional y en las recomendaciones internacionales de los Organismos Multilaterales para la Región de las Américas en esta materia.

5. Violencia social

5.1. Violencia social e inseguridad urbana

La más reciente Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)⁴⁷ reveló que Cartagena, a pesar de ser una de las ciudades con la tasa de victimización⁴⁸ más baja (9,6) y donde las personas menos reportaron haber denunciado los delitos que sufrieron, con tasa de 26,7%⁴⁹, tiene la segunda tasa más alta de percepción de inseguridad. Con un 73.9%, la capital de Bolívar se sitúa después de Bogotá como la ciudad donde más se percibe un clima de temor a un posible acto delincuencia⁵⁰.

Cuadro n° 17
Percepción
Población de 15 años y más (en miles de personas) que se siente insegura en 2019
en la ciudad o municipio según sexo
Cartagena de Indias

Concepto	Hombres		Mujeres		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%
Percepción de seguridad en la ciudad o municipio	272	74,9	293	73,1	565	73,9

Fuente: DANE - Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2019.
Nota: Resultados en miles. La diferencia en la sumatoria de variables obedece al sistema de aproximación de dígitos.
Nota: El nivel de percepción de inseguridad representa el período de abril a junio de 2019.
Nota: Las personas encuestadas podían reportar simultáneamente varios aspectos que causan inseguridad en la ciudad o municipio.
Actualizado el 11 de octubre de 2019.
Presentación Cidesd.

⁴⁷ Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Periodo de referencia año 2018. DANE. 11 de octubre de 2019

⁴⁸ Establece el porcentaje de población de 15 años y más que ha sufrido cualquiera de los delitos objetos de estudio para el total nacional. Los delitos son hurto a residencias, hurto de ganado o semovientes, hurto a personas, hurto a vehículos, riñas y peleas, y extorsión. En el caso del hurto a residencias y el hurto de ganado o semovientes, para el indicador de victimización, cada residente del hogar que sufrió el hecho se cuenta como víctima. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana .DANE

⁴⁹ Los resultados indican que Bogotá D.C. y Montería fueron las ciudades donde las personas más reportaron haber denunciado los delitos que sufrieron, con tasas de 35,2% y 30,9% respectivamente.

⁵⁰ Sobre la percepción de seguridad en la ciudad (en general, se siente seguro o inseguro en su ciudad) se obtuvo que Bogotá D.C. y Cartagena fueron las ciudades donde reportaron sentirse más inseguras las personas que las residen, con tasas de 84,0% y 73,9% respectivamente.

Según el Dane, en relación al sexo, las personas que se sienten más inseguras en la ciudad son los hombres (74,9%) con respecto a las mujeres (73,1%)⁵¹. Sin embargo, la percepción de inseguridad en los barrios (42,5%) es mayor en las mujeres (43,5%) que en los hombres (41,4%). De acuerdo, a los resultados que arroja la encuesta, las mujeres y niñas perciben en mayor grado la inseguridad en el entorno más próximo de la vida cotidiana. En este espacio público, la violencia social incide de manera muy particular en la vida de las niñas, jóvenes y mujeres de Cartagena de Indias y de manera muy particular en aquellas que habitan en los sectores subnormales y con mayores desigualdades. En este contexto, las mujeres y niñas pueden sufrir distintos tipos de agresiones y ser víctimas de delitos. Es oportuno señalar que la encuesta de percepción atendiendo a las múltiples y cotidianas expresiones de violencia, que viven las mujeres por su condición de género en la calle y demás lugares públicos contempla unas significativas limitaciones al reducir las variables, en su mayoría, a lo que se denomina violencia comunitaria.

Cuadro n° 18

Percepción

Población de 15 años y más (en miles de personas) que se siente insegura en el barrio o vereda en 2019 según sexo
Cartagena de Indias

Concepto	Hombres		Mujeres		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%
Percepción de seguridad en barrio o vereda	150	41,4	174	43,5	325	42,5

Fuente: DANE - Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2019.

Nota: Resultados en miles. La diferencia en la sumatoria de variables obedece al sistema de aproximación de dígitos.

Nota: El nivel de percepción de inseguridad representa el período de abril a junio de 2019.

Nota: Las personas encuestadas podían reportar simultáneamente varios aspectos que causan inseguridad en la ciudad o municipio.

Actualizado el 11 de octubre de 2019.

Presentación Cidesd.

En este sentido, el tema de la seguridad humana de las mujeres y niñas debe entenderse desde la complejidad de las relaciones de dominación de género e ir más allá de una amenaza de orden público, un problema de convivencia, una violencia criminal o una expresión de los barrios marginales como causa de la exclusión social y de la pobreza.

⁵¹ Resultado sorprendente si se observa el comportamiento de la percepción de la inseguridad en el resto de las 13 principales capitales del país con personas de 15 años en adelante. 28 ciudades estudiadas. En todas ellas son las mujeres quienes refieren percibir mayor inseguridad urbana.

Al clima de inseguridad y violencia social y criminal se suma para las mujeres y niñas la violencia de género contra la mujer en múltiples actos de agresión física, verbal y sexual (distintas formas de acoso y violencia sexual). Todos estos eventos de violencia, en pequeñas y en grandes dosis, generan a las mujeres y niñas temor y zozobra, lo cual limita su derecho a la movilidad y reduce el uso del espacio público en relación a los hombres.

La posibilidad de construir seguridad humana en el ámbito urbano para las mujeres y niñas va más allá de la violencia comunitaria, delincuencia, y de la criminalización de la pobreza y deberá contemplar la violencia de género para garantizar la efectiva protección y vigencia de los derechos humanos de las mujeres y niñas.

La violencia social no puede abordarse prescindiendo de la perspectiva de género. Las desigualdades de género y otras desigualdades existentes en la sociedad cartagenera son determinantes en los procesos de violencia contra las niñas y mujeres. El incremento de la violencia delincuencia y su articulación con las de otro tipo, que las mujeres viven por el hecho de serlo, permite descubrir particularidades y develar formas ocultas de violencias que afectan a las mujeres de manera específica; y tener una mayor comprensión de las causas y sus consecuencias ante un panorama poco o nada favorecedor para que ellas puedan apropiarse con libertad y autonomía del espacio público.

Para este año 2019, el panorama de la violencia social en la ciudad no ha variado. Los episodios registrados por las instituciones públicas⁵² y los medios de comunicación y entidades privadas ponen de relieve la aparición de expresiones delictivas de toda índole. Se focalizan en el tema de las pandillas y la delincuencia común como factores primordiales de la inseguridad ciudadana⁵³; pero el informe defensorial *Dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe, 2017*⁵⁴ permite ver una mayor dimensión del problema y los peligros

⁵² Entidades como la Policía Metropolitana, Secretaría del Interior, el COSED registran el panorama de la inseguridad ciudadana en la Ciudad.

⁵³ En Cartagena existen 19 pandillas que mantienen vigencia, donde el número de integrantes va de 15 a 30 cada una, con un total de 371 jóvenes integrados al fenómeno, según el Inventario Único de Pandillas (Inup) 2019 en Cartagena, realizado con datos recogidos por la Policía Nacional, Juntas de Acción Comunal (JAC) y la comunidad. Revista Semana 8/18/2019 [HTTPS://WWW.SEMANA.COM/NACION/ARTICULO/PANDILLAS-EN-CARTAGENA-BARRIO-NELSON-MANDELA-EL-MAS-AFECTADO/628434](https://www.semana.com/nacion/articulo/pandillas-en-cartagena-barrio-nelson-mandela-el-mas-afectado/628434)

⁵⁴ 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.

consecuentes con el reagrupamiento de grupos residuales de las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia actuando en distintos lugares estratégicos para sus economías ilegales. Realidad que desde el año 2007 se ha repetido en el Distrito⁵⁵. y en distintos Informes hemos subrayado su reproducción:

El fenómeno de bandas criminales asociadas a narcotráfico, crimen organizado y a la economía ilegal, articulado o no, a los grupos de pandillas de jóvenes –con su principal acción delictiva centrada en robos y asaltos en los alrededores del barrio y la ciudad– configuran un escenario de prácticas violentas que se expresan en dominios territoriales en distintos barrios del Distrito y en inseguridad, pérdida de movilidad y violencia para sus moradores, especialmente contra las niñas, jóvenes y mujeres.

Generan una alta vulnerabilidad social dando lugar a una re-victimización de la población por parte de estos grupos delictivos; un hostigamiento y amenazas, particularmente, a líderes y lideresas de las comunidades y de organizaciones de población desplazada, y a reclutamientos entre la población joven para ingresar a grupos al margen de la ley. El poder violento se traduce en un dominio que se expresa de distintas maneras, como puede ser el control territorial en determinados barrios, coacción social o militarización de la vida de los barrios⁵⁶.

Como causa de inseguridad urbana va más allá de ser un problema de polarización social, falta de oportunidades, de grandes inequidades o ausencia de inclusión social. El tejido de la organización criminal permeabiliza distintos sectores y ámbitos del Distrito para defender sus intereses, poniendo en riesgo a los ciudadanos y ciudadanas, y a la propia democracia local.

⁵⁵ Según Informe de la Defensoría: *Dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe*. Bogotá, 2017, 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 pagadario y el Microtráfico. “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 de 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*.

⁵⁶ En anteriores Informes hemos subrayado que la militarización de la vida cotidiana en los barrios afecta de manera particular a las niñas, adolescentes y mujeres. Se acentúa y se naturaliza la violencia contra ellas desde el acoso y coacción hasta violencia sexual y feminicidios. Los barrios, las calles, los espacios públicos no son espacios necesariamente seguros para niñas, adolescentes y mujeres. Viven con frecuencia atemorizadas y con miedo. La violencia social que viven restringe su libertad, hace hostil el espacio público y debilita su ciudadanía. La violencia altera sus ámbitos y afecta su vida personal y social generando desamparo e inseguridad.

La gravedad de la situación denunciada por las organizaciones sociales y manifestada por la Defensoría y la Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT, se agudiza, de manera particular, en determinados barrios y ámbitos urbanos. A la real inseguridad urbana, la violencia social suma, con frecuencia, una vulneración sistemática de los derechos humanos y un impedimento del ejercicio de ciudadanía de hombres y mujeres. Los escenarios de riesgo persisten en los barrios y la ciudadanía cartagenera reclama mayor seguridad y protección por parte de la Administración Local.

En este contexto determinados patrones culturales se han asociado al incremento de la violencia machista implicando que las mujeres, en particular de los sectores populares, no tienen un espacio público donde no corran riesgo. La realidad de la violencia social en la ciudad es una realidad que reproduce el juego inequitativo del poder entre géneros y la cultura machista condicionando y limitando la vida de las mujeres y niñas (sus desplazamientos, sus recorridos, sus horarios, su transporte, etc.). La percepción de inseguridad de las mujeres está marcada por la violencia ejercida sobre su cuerpo.

La responsabilidad exige promover una ciudad más segura para las mujeres y niñas; pero en este sentido, no se observan avances de la Institucionalidad en el abordaje, desde una perspectiva de género, de las situaciones de violencia contra las mujeres e inseguridad en la ciudad. La inseguridad urbana tiene un impacto diferenciado y en el caso de las mujeres debe actuarse sobre las lógicas de la violencia machista que prevalecen en el espacio urbano. Debe ir más allá del crimen y de los delitos contra la propiedad como indicador de inseguridad. Este enfoque basado en los crímenes es muy limitado, desconoce otro tipo de violencias y excluye la percepción de inseguridad o miedo.

5.2. Memoria, verdad y justicia

El panorama postconflicto no se refleja para una amplia mayoría de la ciudadanía en una vida libre de violencia en sus barrios. La violencia causada por distintos actores ilegales se ha convertido en un condicionamiento del territorio y de la vida cotidiana.

El fenómeno de la violencia social asociado a los recreados poderes territoriales de bandas criminales y a la existencia de pandillas, contribuye significativamente a la vulnerabilidad de la población residente en barrios suburbanos de la ciudad, donde se asienta una gran parte de la población en situación de desplazamiento, víctima del conflicto armado. Existe un ambiente de amenazas y zozobra sobre la población de los sectores marginales que afectan, de una manera particular, a las mujeres y niñas. Y persiste una revictimización y una violación de sus derechos fundamentales al convertirse en víctimas⁵⁷ de estos grupos armados.

Cuadro n° 19
Mujeres víctimas del conflicto armado
Período 2012 – 2019 y acumulado desde 1985
Cartagena de Indias

Hecho	Edad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL ACUMULADO DESDE 1985 hasta 2019
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	entre 18 y 28	1	–	1	–	–	–	–	–	5
	entre 29 y 60	1	–	–	–	–	–	–	–	17
	entre 61 y 100	–	–	–	–	–	–	–	–	10
Amenaza	ND	1	–	–	–	–	–	–	1	4
	entre 0 y 5	1	1	3	1	1	–	–	1	5
	entre 6 y 11	3	4	4	–	5	1	–	–	43
	entre 12 y 17	6	5	3	–	–	2	1	–	60
	entre 18 y 28	13	4	10	1	3	3	4	1	111
	entre 29 y 60	19	19	16	8	7	7	10	6	320
	entre 61 y 100	2	3	2	1	–	1	–	–	47
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	entre 6 y 11	–	–	–	–	–	–	–	–	1
	entre 12 y 17							–	–	3
	entre 18 y 28	–	2	1	–	–		–	–	6
	entre 29 y 60	1	–	–	–	–	1	–	–	44
Desaparición forzada	ND	–	–	–	–	–	–	–	–	7
	entre 12 y 17	–	–	–	–	–	–	–	–	1
	entre 18 y 28	–	–	–	–	–	–	–	–	33
	entre 29 y 60	–	–	–	–	–	–	–	–	159
	entre 61 y 100	–	–	–	–	–	–	–	–	77

⁵⁷ Especialmente líderes de organizaciones sociales y comunitarias, líderes de organizaciones de población víctima de la violencia, reclamantes de tierras y/o derechos amenazados, al alterar con sus reivindicaciones sus intereses territoriales.

Desplazamiento	ND	1	—	4	3	1	1	1	—	196
	entre 0 y 5	13	10	18	11	4	6	2	3	225
	entre 6 y 11	18	22	25	6	7	5	3	1	812
	entre 12 y 17	15	19	32	1	4	4	0	2	986
	entre 18 y 28	31	17	32	12	3	9	7	3	2.011
	entre 29 y 60	47	41	65	30	11	14	9	8	3.683
	entre 61 y 100	5	7	8	4	—	1	1	—	801
Homicidio	ND	—	—	—	—	—	—	—	—	43
	entre 0 y 5	1	—	1	—	—	—	—	—	—
	entre 6 y 11	1	—	—	—	—	—	—	—	11
	entre 12 y 17	1	—	—	—	—	—	—	—	31
	entre 18 y 28	1	—	—	—	—	—	—	—	182
	entre 29 y 60	7	—	2	—	—	—	—	—	804
	entre 61 y 100	2	—	1	—	—	—	—	—	332
Lesiones Personales físicas	entre 18 y 28	—	—	—	—	—	—	—	—	2
	entre 29 y 60	—	—	—	—	—	—	—	—	10
	entre 61 y 100	—	—	—	—	—	—	—	—	3
Lesiones personales psicológicas	ND	—	—	—	—	—	—	—	—	1
	entre 29 y 60	—	—	—	—	—	—	—	—	11
	entre 61 y 100	—	—	—	—	—	—	—	—	7
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	entre 18 y 28	—	1	—	—	—	—	—	—	1
	entre 29 y 60	1	2	—	—	—	—	—	—	24
	entre 61 y 100	—	—	—	—	—	—	—	—	14
Secuestro	entre 18 y 28	—	—	—	—	—	—	—	—	1
	entre 29 y 60	—	—	—	—	—	—	—	—	9
	entre 61 y 100	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Sin información	entre 12 y 17	—	—	—	—	—	—	—	—	1
	entre 29 y 60	—	—	—	—	—	—	—	—	10
	entre 61 y 100	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Tortura	entre 29 y 60	—	—	—	—	—	—	—	—	10
	entre 61 y 100	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Vinculación de niños niñas y adolescentes	ND	—	—	—	—	—	—	—	—	1
	entre 29 y 60	—	—	—	—	—	—	—	—	3
TOTAL Mujeres víctimas		192	157	228	78	46	55	38	26	11.183
TOTAL Víctimas		362	293	469	160	90	99	69	52	21.970

Fuente: Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas, RNI - Red Nacional de Información. Fecha de Corte: 01/01/2019.

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

El número total de víctimas del conflicto armado, en este año 2019 (52), ha disminuido en los registros de la ciudad de Cartagena (69 víctimas, 2018). El número de mujeres víctimas pasó de 38 en el año 2018 a 26 en este 2019. Del total de víctimas acumuladas (21.970) en la ciudad, el 51% (11.183) son mujeres, de acuerdo con los datos de la Unidad para la Atención y de Reparación Integral a las Víctimas. A pesar del proceso de paz y la implementación de los Acuerdos de la Habana, el número de víctimas no ha cesado.

Durante estos últimos años, se ha ido observando cómo el número de casos han disminuido; pero el continuum de la violencia se ha hecho realidad en las mujeres en tiempos de paz. Las mujeres víctimas superan a los hombres, pese a que este año 2019 la proporción fuera la misma (50%). Como hemos constado y denunciado en distintas ocasiones e informes, conjuntamente, con otras organizaciones sociales y la propia Defensoría del Pueblo⁵⁸, la situación en 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.

Para este año 2019 no se han constatado cambios significativos para abordar la situación de (in)seguridad humana e integral garantizando los derechos de la población víctima de la violencia, y la situación en materia de Derechos Humanos de la población actualmente víctima de los grupos armados post desmovilización.

El ejercicio de esta última Administración no ha incidido en cambios sustanciales. CiDESD notó con preocupación que algunas acciones continuaron siendo poco eficaces para contrarrestar la vulnerabilidad y la violencia de la población víctima del conflicto armado. En este sentido, reiteramos nuestras valoraciones hechas en los últimos Informes:

- Ha persistido una descoordinación y debilidad de articulación entre las entidades que deben atender y dar respuesta integral a las víctimas. Con ello se siguen limitando las capacidades institucionales tanto de reacción ante situaciones de riesgo para adoptar medidas de protección como respuestas adecuadas y oportunas a las necesidades de prevención y atención a las víctimas.

⁵⁸ Ver Informe Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del distrito de Cartagena. Informe Temático. 2011.

- Han continuado los desanclajes entre la oferta real de seguridad y los mecanismos de protección y reparación que deberían tener las víctimas⁵⁹. Se generan limitadas comprensiones, falta de enfoque de género e insuficiente integralidad en el abordaje de la seguridad.
- Se sigue evidenciando debilidad en la aplicación del Protocolo de atención a las mujeres en el programa de prevención, protección y atención, cuyo objetivo general es: “Garantizar la prestación del servicio de protección a las mujeres, a través de una atención eficiente dirigida a sus necesidades e intereses, desde un enfoque diferencial de género y derechos”⁶⁰.
- Persisten obstáculos y dificultades en el acceso de las víctimas a los servicios de asistencia y reparación. Lentitud de los procedimientos de atención con un conjunto de trámites que limitan el acceso a la orientación y atención para los programas y subsidios y dificultan el acceso a la Justicia y judicialización de los casos y su seguimiento.
- Persisten debilidades en la atención por parte de funcionari@s. A veces desatención, poca apropiación técnica e insuficiente capacidades y conocimientos de las normas para la orientación adecuada y facilitar los procesos.
 - Se continúa, con demasiada frecuencia, manteniendo una actitud sexista en la institucionalidad que se traduce en dar poca credibilidad e importancia a las versiones de las mujeres y sus denuncias.
 - Pese a los esfuerzos institucionales continúan unos déficits de orientación adecuada a las víctimas para acceder a los proce-

⁵⁹ Aquí es importante resaltar, como señala la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” que el procedimiento ordinario de la ruta de protección, no solo es responsabilidad de la UNP, sino que se encuentra en cabeza de las gobernaciones, alcaldías distritales y/o municipios como lo indica el Decreto 1066 de 2011. Artículo 2.4.1.2.42: En ejercicio de las atribuciones que en el Programa de Prevención y Protección deben desarrollar las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y/o Municipales, se implementará una ruta de protección específica para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada como tal en el Registro Único de Víctimas, mediante la articulación y coordinación del nivel municipal, departamental y nacional y en aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez.

⁶⁰ Ver [https://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/PROTOCOLO%20FINAL%20SEPT-2016%20%20\(2\).pdf](https://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/PROTOCOLO%20FINAL%20SEPT-2016%20%20(2).pdf)

sos de restitución de tierras, acceso a vivienda rural, vivienda urbana, etc.

- En Salud se continúa en la atención sin incorporar un enfoque diferencial para las víctimas y se sigue desconociendo la perspectiva de género en salud para una atención diferencial a las niñas, jóvenes y mujeres.

6. La institucionalidad y la violencia contra las mujeres

Este año 2019 concluyó la vigencia de la PPMEG⁶¹. Durante todo este año no hubo, por parte de la Institucionalidad Distrital, ninguna referencia pública al hecho. La Oficina de la Mujer, inscrita en la Secretaría de Participación y Desarrollo del Distrito, tampoco comunicó a la opinión pública la finalización de la PPMEG ni contempló durante este año de finalización ninguna estrategia de comunicación y divulgación pública de la gestión.

6.1. La Administración Distrital y la Oficina de la Mujer

La Oficina de la Mujer después de diez años con carga funcional y retribuciones salariales asignadas con los impuestos de I@s contribuyentes, gestionando la implementación de la PPMEG, y coordinando la ejecución y desarrollo de sus programas no elaboró –que se tenga conocimiento público– ningún documento memoria o informe sobre resultados de la gestión al respecto como *última acción de la estrategia para la vigencia*⁶². Tampoco ha procedido a la rendición de cuentas en este año 2019 de finalización de la implementación. Con ello:

- Se ha desconocido la obligación de las entidades y servidores públicos de informar y explicar los avances y los resultados de su gestión⁶³ en relación a la ejecución de la PPMEG concluida.
- No se ha operativizado el principio de transparencia en la gestión de la Oficina de la Mujer como entidad de la Administración Distrital responsable de la PPMEG.
- No se han garantizado los derechos de la ciudadanía y de las organizaciones sociales a la información con calidad y evaluación pertinente sobre la ejecución y resultados alcanzados.

⁶¹ La Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género del Distrito de Cartagena de Indias fue decretada para el período 2008-2019 en la Administración de la alcaldesa Jufith Pinedo.

⁶² Este documento debe ser publicado en el mes de diciembre de cada año, al final de la vigencia, y debe publicarse en la página web de la entidad. Ver <https://www.funcionpublica.gov.co>

⁶³ Ver Conpes 3654 de 2010 y Ley 1757 de 2015.

CiDESD considera preocupante esta conducta de la Administración saliente que no sólo pone en evidencia una opacidad en el ejercicio de la gestión pública distrital sino que profundiza la debilidad democrática local. Se desconocen el derecho de acceso a la información pública contenido en el listado de derechos fundamentales (Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)⁶⁴, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción en el artículo 5⁶⁵ o incluso las recomendaciones de la OCDE a los países miembros⁶⁶.

Asimismo, es de particular preocupación, que la Administración Distrital y, en concreto, la Oficina de la Mujer como entidad responsable de la PPMEG no haya actuado pronta y efectivamente ante la finalización de la vigencia de dicha Política. Constituye una falta de responsabilidad política, denota una carencia de cuidado y de interés en los asuntos públicos —en este caso las políticas de género— y expresa una displicencia hacia la ciudadanía. Es también llamativo que la finalización de la PPMEG no haya merecido espacio público ni ser noticia en los medios de comunicación. Resulta preocupante la falta de sensibilidad y desatención sobre el tema.

Se convierte en un indicador revelador del poco grado de convencimiento y apropiación que tiene la igualdad de género y el nivel de importancia que se le da a las necesidades e intereses de las mujeres en la sociedad cartagenera. Asimismo, es un indicador que nos mide “lo que queda” y la eficacia, después de diez años, de las acciones de las Oficina de la Mujer dirigidas a una mayor sensibilización social y política.

CiDESD considera que el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno. En este año 2019, teniendo en cuenta la finalización de la PPMEG, la Administración Distrital e incluso el Concejo, deberían haber:

- Promovido y realizado su evaluación, desde el Enfoque de Género y Basado en los Derechos Humanos y con carácter participativo,

⁶⁴ Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁶⁵ La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción en el artículo 5 recoge de alguna manera la filosofía de la transparencia trabajada anteriormente y la expresa en los siguientes términos: “los principios para la buena gestión se fundamentan en la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”. (Naciones Unidas, 2003).

⁶⁶ Ver Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Más información <http://acts.oecd.org/Default.aspx>

abordando la implementación e intervención estratégica, el impacto y resultados alcanzados, la inversión presupuestaria y logros y la gestión procesual.

- Propuesto y dinamizado el proceso de reformular y redefinir una nueva hoja de ruta atendiendo a los cambios en los intereses y prioridades de las mujeres, a las necesidades de enfrentar las desigualdades de género, a la exigencia de la transversalidad de género en la institucionalidad y a la eficacia estratégica para la transformación cultural y el reconocimiento social y político que orienten las estrategias para la garantía de la igualdad de género y los derechos de las mujeres, y la erradicación de las violencias machistas.

Para CiDESD son preocupantes las consecuencias negativas de esta conducta que ponen en evidencia la poca vitalidad de la institucionalidad política distrital.

- No se cuenta con un marco normativo que busque la equidad de género, atienda y prevenga las violencias contra las mujeres y niñas y garantice sus derechos.
- La ciudadanía, especialmente las mujeres, se encuentra, atrapada en el limbo de la finalización de la PPMEG generando esto una realidad regresiva y con incertidumbre.
- Un legado para la nueva Administración sin evaluación de resultados, del proceso y de la asignación presupuestal que limita la perspectiva integral, condiciona las actuaciones y condena al continuismo a corto plazo mientras se pierde lo único que es irrecuperable: el tiempo para promover más eficazmente la igualdad de género y la erradicación de las violencias machistas en el Distrito.
- Período de indefinición y estancamiento político que conducen irremediamente hacia el camino de la ineficiencia e ineficacia, al tiempo que conlleva una pérdida de tiempo para tomar decisiones fundamentales para definir ajustes de intervención y redefinir estrategias más acordes con las necesidades e intereses estratégicos de las mujeres.
- Disminuido el interés de las autoridades distritales salientes, la entrada de la reformulación de la PPMEG en la agenda de la nueva

Administración no asegura que reciba atención inmediata hasta que transcurre un cierto período de tiempo o que vaya a dar lugar a una política pública a corto plazo. No sólo se impide la perspectiva estratégica hacia el futuro sino que cualquier decisión a tomar a cerca de las problemáticas de las mujeres y niñas pasa por la ausencia de respuestas adecuadas o, como mejor solución, por el continuismo. Se garantizará “más de lo mismo”, con programas preestablecidos que se han caracterizado por ausencia de planeación e intervención estratégica, acciones parcializadas, falta de integralidad y burocratización.

Para CiDESD el comportamiento de la Administración Distrital y de la Oficina de la Mujer es ética y políticamente inaceptable. Desde una perspectiva democrática se pregunta ¿Qué alcance político debe cobrar la exigencia de las responsabilidades políticas?

6.2. El ámbito institucional

Durante este año 2019 no hubo ningún planteamiento ni esfuerzo institucional para implementar una institucionalización de la perspectiva de género en los distintos espacios organizativos y sectoriales de la Administración. No se observó ninguna propuesta de actuación que comportara superar la injustificada inacción -referente a la incorporación de la temática- que ha caracterizado durante estos diez años el quehacer de la Administración Distrital y su Oficina de la Mujer⁶⁷.

Durante este último año ha prevalecido una Institucionalidad Local desvinculada del enfoque de género y de los criterios de igualdad de género en el desarrollo local. Todo lo cual ha incidido negativamente atentando contra la igualdad entre mujeres y hombres e impidiendo la ampliación de la ciudadanía de las mujeres que garantice plenamente sus derechos.

Para CiDESD ya fue preocupante en su momento que el “compromiso por la ciudad”⁶⁸ firmado por los tres aspirantes a la Alcaldía en el

⁶⁷ Ver al respecto Informe Anual CiDESD 2019 –Edición especial 10 años–.

⁶⁸ Dicho documento, firmado por los aspirantes Antonella Farrah, Óscar Torres y Pedrito Pereira, constaba de seis puntos en los que se comprometían a una serie de medidas para propiciar la transparencia, el diálogo con

que afirmaron su compromiso por implementar medidas tendientes a *la transparencia, la lucha contra la corrupción y la estabilidad política*⁶⁹ no contemplara las garantías de los derechos humanos, la igualdad de género y el ejercicio de ciudadanía plena en el desarrollo local. Velar por la estabilidad y gobernabilidad en una sociedad democrática pasa por las garantías de los derechos humanos para todas y todos y en ella es esencial la ética política y ciudadana.

Como consecuencia, el corto período de esta Administración no ha evidenciado una apuesta decidida orientada a la construcción de un desarrollo local más inclusivo y una sociedad más justa para revertir las discriminaciones sociales y el deterioro de la calidad y nivel de vida de la mayoría de la ciudadanía. De la misma manera, se ha excluido de la centralidad de la política la igualdad de género y no se ha tomado en cuenta, de manera adecuada, los intereses y las circunstancias específicas de las mujeres.

CiDESD manifiesta su preocupación por que después de tantos años (10) el principio democrático de la igualdad de género no se asuma políticamente en el Distrito como fundamento del desarrollo y la democracia local. El resultado de esta última Administración se suma a la de sus predecesoras⁷⁰ en términos de perpetuar y reproducir la desigualdad de género en vez de revertirla. El desinterés y la falta de voluntad política de la institucionalidad han sido evidentes tanto respecto de la superación de la discriminación y subordinación que afectan a las mujeres como en relación con la imprescindible transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas y organización de la gestión organizacional y administrativa.

las fuerzas vivas de la ciudad, la lucha contra la corrupción y trabajar para garantizar la estabilidad política. El proceso emprendido por el Presidente Duque estuvo acompañado de representantes de la iniciativa Cartagena cómo vamos, Funcicar -organización que agremia a ciudadanos, gremios y empresarios que velan por la ciudad- y del Partido Conservador, postulante de la terna. Ver revista *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/terna-de-aspirantes-a-la-alcaldia-de-cartagena/582934>.

⁶⁹ Ver revista *Semana* <https://www.semana.com/nacion/articulo/terna-de-aspirantes-a-la-alcaldia-de-cartagena/582934> y <https://www.semana.com/nacion/articulo/pedrito-tomas-pereira-el-alcald-de-cartagena-designado-por-duque/583583>

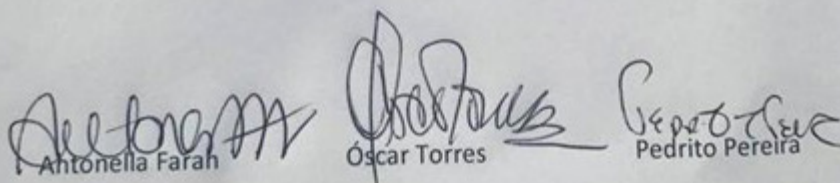
⁷⁰ En los últimos ocho años, antes de posesionarse la Administración de Pedrito Pereira (septiembre, 2018), Cartagena de Indias tuvo 10 alcaldes.

Compromiso por Cartagena de Indias

Nosotros los abajo firmantes, ciudadanos de Cartagena de Indias y ternados para la Alcaldía del Distrito, somos conscientes del grave daño que la inestabilidad política e institucional de años recientes está infligiendo a la ciudad. Nos comprometemos con la ciudadanía cartagenera y el país a:

- a. Establecer relaciones transparentes con el Concejo de la Ciudad.
- b. Garantizar espacios de seguimiento a ciudadanos, y representantes de los sectores productivos y sociales de la ciudad, que permitan verificar el cumplimiento de la ejecución del presupuesto para la vigencia 2019.
- c. Presentar sus declaraciones de renta del último año y durante su mandato.
- d. Revelar las relaciones familiares, contractuales, laborales y comerciales con personas naturales y/o jurídicas que tengan relación con entidades públicas distritales.
- e. Establecer lo más pronto políticas de austeridad y transparencia desde el despacho de la Alcaldía y para todas las entidades del gobierno local.
- f. Combatir la corrupción con todos los instrumentos legales a su disposición como mandatarios locales.

Firmado en Cartagena de Indias a los 13 días del mes de septiembre de 2018,



Antonella Farah Óscar Torres Pedrito Pereira

Fuente: <https://www.semana.com/nacion/articulo/terna-de-aspirantes-a-la-alcaldia-de-cartagena/582934>

CiDESD, ante este contexto de delimitaciones, reitera las valoraciones y consideraciones hechas en el último Informe Anual 2019 –Edición especial 10 años–:

La promoción de la igualdad de género

En relación a la igualdad de género, la Institucionalidad Distrital no ha evidenciado ningún cambio durante este año 2019. En materia de igualdad de género no se han formulado iniciativas administrativas, políticas ni programáticas específicas para fomentar la igualdad de género en el Distrito.

Tampoco se ha visibilizado ningún ente que promueva y coordine las actividades de la Administración en materia de igualdad de género ni que se asigne un presupuesto específico para tal fin. Pese a la PPMEG, la agenda política distrital no contempló, en la práctica, planes y políticas destinadas a propiciar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Para CiDESD es altamente preocupante esta ausencia de horizonte en la igualdad de género y que continúe siendo la lucha contra las desigualdades de género una asignatura pendiente en el Distrito. Se desconoce y se impide el logro del Objetivo 5 de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. *La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible*⁷¹. En la práctica, la Administración Distrital incorpora el discurso de los derechos de las mujeres y su reconocimiento, pero sus políticas se basan e incluso fortalecen las relaciones asimétricas entre los géneros y la exaltación del rol de la madre-cuidadora.

- Se mantiene un alto grado de debilidad para enfrentar la injusticia cultural-simbólica 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.
- Persiste una mentalidad androcéntrica que impide una adecuada incorporación de la perspectiva de género en la Administración y en la formulación y ejecución de planes, programas y acciones definidas sin contemplar de manera específica las desigualdades de género existentes en los distintos ámbitos de intervención (lu-

⁷¹ Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

cha contra la pobreza, desarrollo económico, participación, salud, educación, deporte, etc.). Se continúa confundiendo el concepto “género” con “mujer”.

La Administración ha mantenido un enfoque ambiguo. Por un lado habla de los derechos específicos de las mujeres, incluso los promueve –teóricamente– en los programas específicos de la PPMEG; y por otro lado, enfatiza las diferencias de género o las invisibiliza (políticas sociales, salud, económicas...) reforzando estereotipos de madre-cuidadora y ampliándole responsabilidades en el cuidado del hogar y la familia. En la práctica distrital, se continúa sin apostar de manera efectiva por la transformación de las relaciones de género que subyacen en todos los ámbitos y sustentan las desigualdades entre mujeres y hombres.

- ✓ Al respecto, las políticas sociales se mantuvieron sin cambios asignando a las mujeres las tareas domésticas y de cuidado y de administradoras de recursos destinados a otros u otras para garantizar la subsistencia o mejorar las condiciones de vida de la familia. Se siguió afianzando el lugar de las mujeres en el orden patriarcal (trabajo doméstico, del cuidado y comunitario desconociendo e invisibilizando su papel público).
- ✓ Paralelamente, se mantuvo la inercia a la reproducción de la división sexual del trabajo. El alcance de la redistribución y la justicia de género –atendiendo al género y la transversalización de este enfoque– en una política de carácter sectorial, como la política económica y desempleo distrital, no se vislumbró. Persistió una clara omisión de las mujeres, de sus necesidades e intereses específicos 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. Se siguió sin favorecer, real y eficazmente, la autonomía económica de las mujeres; y se continuó contemplándolas como destinatarias de programas de subsistencia familiar o vulnerabilidad.

La transversalización de género

La estrategia de la Transversalidad de Género siguió siendo la gran ausente de la Administración Distrital y de la Oficina de la Mujer en este 2019. Para la Administración saliente, como las anteriores Administraciones, la gestión transversal de género no se contempló, no

fue necesaria y no se incorporó en la administración pública distrital. Después de diez años de PPMEG, la estrategia de transversalidad de género⁷² aún no es una realidad en el Distrito.

Teniendo en cuenta este panorama donde las Administraciones no incluyeron la Estrategia de la Igualdad de género como un objetivo esencial en el quehacer de la gestión pública del Distrito, CiDESD reitera las consideraciones descritas en el Informe Anual 2019 –Edición Especial 10 años–:

1. Desde un inicio, un motivo de especial preocupación para CiDESD, ha sido la ausencia de explicitar en la PPMEG el concepto de la Transversalidad de Género, como eje estratégico esencial, para garantizar que todas las actuaciones de la Administración Distrital, durante estos diez años, tuvieran en cuenta y progresaran hacia el principio de igualdad y de no discriminación.

Puesto que el desarrollo estratégico-metodológico del Mainstreaming o Transversalidad de Género es reconocido como un requisito esencial para lograr la igualdad efectiva de mujeres y hombres, consideramos que el vacío manifiesto en el documento de la PPMEG se ha constituido en una omisión que ha supuesto –de manera patente y reiterativa a lo largo de estos diez años de PPMEG–, una serie de implicaciones que afectan gravemente los derechos humanos fundamentales de las mujeres y niñas. En la formulación, además de no valorar suficiente y estratégicamente su importancia, no se aseguró que se dieran las condiciones previas y necesarias para el desarrollo obligatorio de la Estrategia por parte de la Administración Distrital.

2. Recordando el carácter de la transversalidad de género como estrategia global para alcanzar la igualdad de género⁷³, CiDESD considera –como es reconocido ampliamente– que implementar la transversalidad de género requiere adoptar una metodología y elaborar una guía o plan estratégico de aplicación de la transversalidad de género para la integración de la perspectiva de género en todas las políticas y pro-

⁷² La Estrategia de Transversalidad de Género implica modificar la organización y gestión del sector público Distrital e incorporar la perspectiva de género y los criterios de igualdad de género en el desarrollo de todas las políticas distritales.

⁷³ Plataforma por Acción de Pekín, 1995.

gramas y una reorganización y cambio de las culturas institucional y administrativa.

- I. Transcurridos diez años, no ha habido elaboración normativa. No es de conocimiento público que se disponga en la Administración Distrital de un documento guía o metodológico para implementar la Transversalidad de género y llevar a la práctica (con metodología y estrategias) las transformaciones previstas en el actual marco legislativo y normativo tanto nacional como local en materia de igualdad de género.
 - II. La Institucionalidad cartagenera (Administración y Concejo Distrital) debían haber asumido la necesidad y obligatoriedad de trabajar desde la Igualdad⁷⁴. No se observó un compromiso explícito⁷⁵ en esta materia ni se hizo visible la responsabilidad del poder público distrital.
 - III. Después de diez años no hay una experiencia acumulada en la implementación de la estrategia de Transversalidad de Género y persiste una escasa concienciación en igualdad de género tanto por parte de la clase política como de los técnicos de la Administración Local.
- 3. Transcurridos los diez años de la PPMEG, para CiDESD el hecho de que el mainstreaming o transversalidad de género no se ha implementado como estrategia global en la Administración Distrital tiene efectos de estancamiento y consecuencias regresivas en el avance de la Igualdad entre mujeres y hombres en el municipio; y en el objetivo de incorporar el género en las instituciones distritales y en las políticas públicas locales.** Entre otras mencionamos:
- I. No se ha consolidado –sigue sin explicitarse y sin observarse– la incorporación de la perspectiva de género en la agen-

⁷⁴ Igualdad formal: significa la prohibición normativa de discriminar a alguien en razón de cualquier rasgo característico. Igualdad real: requiere la adopción de las medidas necesarias para que la igualdad sea efectiva. Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: elemento dinamizador de la construcción política, social y económica de las sociedades democráticas. Ya no puede considerarse como un principio que beneficia a las mujeres, sino que beneficiará a la sociedad en su conjunto.

⁷⁵ Ver Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas. Pekin: los gobiernos y otros agentes deberían promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, a fin de que se haga un análisis de los efectos en uno y otro sexo de las decisiones antes de adoptarlas, párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273

da política, en cada uno de los ámbitos políticos (económico, educativo, salud, recreativo, seguridad, transporte, etc.) y en todas las políticas locales.

- II. No hay presupuestos distritales sensibles al género. Como se señaló en el apartado anterior, persiste la ausencia del enfoque de género en el presupuesto distrital. Las asignaciones a programas específicos de mujeres no son suficientes ni significa incorporar la perspectiva de género a los procedimientos presupuestales (formulación, previsión y asignación, ejecución, evaluación y análisis de su impacto sobre la igualdad entre mujeres y hombres).
 - III. No hay todavía en la institucionalidad distrital –y particularmente en las Secretarías y departamentos– la normativa de incluir sistemáticamente la variable sexo y étnica e indicadores de género en las estadísticas y recogida de datos que se realizan. Asimismo, en la producción y uso de información, registros y documentación se sigue reiterativamente no empleando –o de forma muy parcial, a lo sumo– las variables sexo y étnica, y se continúa no incorporando el enfoque diferencial y desigual que viven las mujeres y hombres en el análisis de distintos ámbitos (sociales, económicos y culturales)⁷⁶ y en el abordaje de las políticas y programas correspondientes.
- 4. Como CiDESD ha señalado en sus Informes anuales, durante estos años de PPMEG, la Institucionalidad cartagenera no ha asumido el compromiso de la desagregación de las estadísticas y la elaboración de información por sexo y étnica y con perspectiva de género. Pese a ser indispensable y necesario para la incorporación transversal de la perspectiva de género en el marco de las políticas públicas y la toma de decisiones, no se ha observado un esfuerzo significativo por disponer de una información relevante sobre la diferente y desigual realidad que rodea a mujeres y hombres en Cartagena.**

⁷⁶ Es preocupante, en términos generales, la ausencia de la perspectiva de género en la información producida y difundida por la Administración Distrital. Los Informes de Rendición de Cuentas son un claro ejemplo que se refleja en el abordaje de los programas, sea tanto de Infancia, Niñez y Adolescencia como puede ser en el de Superación de la Pobreza Extrema y la Desigualdad, Desarrollo Económico, o de Seguridad Ciudadana.

5. **No hay, todavía, un proceso de renovación del lenguaje administrativo de la Institucionalidad Local. En la utilización del lenguaje escrito en la documentación, comunicaciones e información de la Administración y del Concejo Distrital se mantiene predominantemente un lenguaje no incluyente y con frecuencia no hay un tratamiento igualitario.** Lo mismo sucede en el lenguaje visual de las páginas web institucionales. De la misma manera, en el funcionariado persiste el sexismo lingüístico en escritos y en las maneras de comunicarse.
6. **Las ayudas y subvenciones dirigidas a las mujeres que otorga la Administración Distrital en sus programas de transferencias condicionadas –particularmente para erradicar la pobreza y fomentar emprendimientos económicos– no hacen lo suficiente para eliminar las discriminaciones y desigualdades de género. La perspectiva de género no está incorporada ni suficiente ni adecuadamente.** En los programas con frecuencia se resalta el papel protagónico de las mujeres; pero se refuerza y reproduce el papel doméstico y del cuidado de las mujeres y no se contemplan los conflictos de roles que subordinan y afectan a las mujeres. Deberían revertirse para empoderar a las mujeres en su autonomía económica y política.
7. **No se cuenta con una entidad o establecimiento específico que coordine la transversalización de género para garantizar la puesta en marcha de la estrategia y los mecanismos de planificación, seguimiento y control en todos los ámbitos de la Administración Local.**
8. **La transversalidad de género tampoco se observa incorporada en la contratación pública de la Administración Local. No se dispone de información fidedigna para afirmar si se han alcanzado las dos metas en esta materia definidas en plan de acción de la PPMEG⁷⁷ ni se tiene conocimiento de un marco normativo con perspectiva de género para los distintos órganos de contratación de la Administración Distrital**

⁷⁷ En el Eje: *Mujeres con autonomía económica. Objetivo: Generar condiciones y alternativas para el trabajo digno y la generación de ingresos de las mujeres cartageneras. Se definieron las Metas: a) • El 30%, como mínimo, de los empleos que genere el Distrito de Cartagena por contratos de servicios y obras públicas, incluirá mujeres. b) • El 20% de las compras y suministros que adquiera la Alcaldía son contratadas con microempresas lideradas por mujeres. Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género en el Distrito de Cartagena, Pág. 47.*

que definen y ejecutan los contratos que deben celebrarse.

La transversalidad de género en materia de contratación pública distrital debería ir más allá de las metas propuestas. Se debería institucionalizar la igualdad entre mujeres y hombres en el campo de la contratación pública de acuerdo a la normatividad vigente e incluso que las empresas que accedan a ella tengan incorporadas y desarrolladas las medidas destinadas a la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres y se implementen en las reglamentaciones de los contratos establecidos.

Transcurridos diez años del PPMEG, es preocupante constatar que *no se ha avanzado* en crear una “infraestructura básica” que garantice y dote de viabilidad la implementación de la estrategia de la transversalidad de género en la Administración Distrital. Las acciones afirmativas son necesarias, pero por sí solas son insuficientes para lograr la igualdad de género. En la Institucionalidad Distrital es necesario introducir la Transversalidad de Género en todas las políticas públicas y en la organización de la propia Administración Distrital para hacer efectiva la igualdad. Esto, tal como se ha señalado, implica una mirada integral que va desde un cambio del lenguaje en la comunicación institucional hasta elaborar informes con enfoque diferencial pasando por presupuestos con perspectiva de género, normativa de subvenciones, de contrataciones o procesos de evaluación y rendición de cuentas que incorporen esa nueva mirada capaz de identificar, prevenir y erradicar las desigualdades por razón de género.

Ante la ausencia de resultados en esta materia el desafío actual no es dar un paso más para llevar a la práctica la estrategia de Transversalidad de Género ni tampoco se trata de consolidar las transformaciones logradas y previstas en el actual marco legislativo o normativo local. Se trata de asumir la responsabilidad política y asegurar las condiciones para la aplicación de la integración transversal de la perspectiva de género en todas las políticas y ámbitos de actuación de la Administración Distrital para pasar de la igualdad formal a la igualdad real entre mujeres y hombres en la ciudad; y garantizar el derecho de todas las mujeres a participar de igual forma en la sociedad. Es ineludible la aplicación de medidas que conduzcan a eliminar las desigualdades históricas entre mujeres y hombres en el Distrito.

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

En los cuatro últimos Informes anuales, CiDESD 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 para la Equidad de la Mujer⁷⁸ en relación, particularmente, a los sectores salud y educación.

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”.*

⁷⁸ 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.

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.*

Para CiDESD, la lucha contra las desigualdades de género sigue siendo una asignatura pendiente en la ciudad. Se pone en evidencia la ausencia de una auténtica Estrategia de Transversalización de Género y un Plan de Acción Distrital para propiciar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en todos los sectores del Distrito.

CiDESD observa cómo persiste, de manera repetitiva, la falta de perspectiva de género en los procesos, procedimientos y actuaciones de los distintos sectores institucionales. Es altamente preocupante observar la ausencia de voluntad política de las distintas Administraciones y de su Oficina de la Mujer. El año 2019 no ha sido la excepción. No se muestran resultados efectivos para mejorar la actuación y revertir el significativo retroceso de los índices alcanzados por parte de los sectores distritales que han empeorado su desempeño. La brecha entre los esfuerzos para avanzar en la formulación de reglamentaciones, normativas o guías técnicas, a nivel nacional con la realidad y la práctica cotidiana local es altamente preocupante.

CiDESD reitera las observaciones hechas en informes anteriores y a continuación se exponen, de manera resumida, las descritas en el informe Anual 2019 –Edición Especial 10 años–:

El Informe Segunda medición sobre tolerancia social e institucional⁷⁹ subraya los graves retrocesos que presenta el sector salud en Cartagena en cuatro de las dimensiones analizadas.

⁷⁹ Informe “Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres”, de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2014.

Esta realidad impide la implementación de una atención adecuada, diferenciada y oportuna con enfoque de género. Como se ha señalado en distintos Informes de CiDESD, el sector salud en la ciudad tiene, después de diez años, serias dificultades para aplicar la implementación y seguimiento de los protocolos de atención 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.

En la práctica, en el sector salud las medidas, en términos generales, han sido inefectivas. Se han observado pocos avances en las políticas de las EPS y en el cumplimiento de las exigencias de las normas que deberían cumplir las IPS. A pesar de las disposiciones de la Ley 1257 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. En relación a la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual, pese a la normatividad existente y 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 proceso de atención integral para las mujeres víctimas de violencia⁸⁰ no se asume integralmente como debería ser y genera graves efectos perversos hacia las mujeres víctimas. Adicionalmente, persiste una 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.

El mismo Informe puso en sobreaviso a la institucionalidad cartagenera. Los resultados otorgaron el peor comportamiento al sector

⁸⁰ 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.

educación, lo cual tiene graves implicaciones en la naturalización de las violencias contra las mujeres en niñas, niños y adolescentes. Pese a ello, en diez años de PPMEG, la Oficina de la Mujer ha mostrado muy poca voluntad de intervenir promoviendo la igualdad de género y la atención integral de las violencias contra las mujeres más allá de la mera violencia escolar. Asimismo, las medidas de la Secretaría de Educación en términos de capacitación al cuerpo docente y de propuestas pedagógicas han sido poco efectivas y escasas.

Como hemos resaltado, en distintos informes el sector educativo tiene un papel reconocido en el ámbito de la prevención y 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, durante estos diez años de PPMEG, han continuado reproduciendo una mentalidad sexista y unas relaciones asimétricas entre las niñas y los niños, las jóvenes y los jóvenes. No se ha introducido de una manera institucional 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. Las preguntas siguen latentes ¿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?

7. Presupuesto vigencia fiscal 2019 y la violencia contra las mujeres

Los presupuestos distritales, como es reconocido, 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. En los presupuestos aprobados para el año 2019 no podemos atestiguar avances significativos, implica un sesgo contra las mujeres. y la PPMEG pierde, en la práctica, valor.

El Presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2019 sigue la tendencia mostrada en el Plan de Desarrollo *Primero la Gente*. Se mantiene la actuación de intervención con los mismos Programas y Subprogramas específicos para las mujeres, definidos en la Administración anterior. No hay cambios en el diseño ni en el planteamiento. Se sigue financiando las mismas líneas estratégicas de los últimos años correspondientes al linamiento *Mujeres en pleno goce efectivo de sus derechos*.

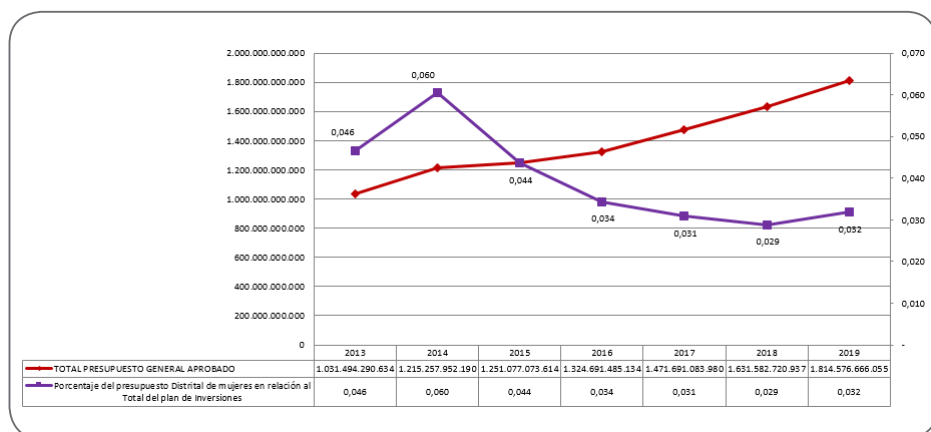
En el presupuesto aprobado para este año 2019, tampoco figura presupuesto asignado para la institucionalización de la política pública. Con ello se pone en evidencia que la implementación de la transversalidad de género en la organización y gestión de la institucionalidad no es una prioridad de la Administración Distrital. En este sentido, se continúa, como en años anteriores, evadiendo la responsabilidad de garantizar las condiciones para la implementación de la integración transversal de la perspectiva de género en todos los ámbitos de actuación de la Administración y en la formulación de las políticas públicas para hacer realidad el principio de igualdad entre mujeres y hombres.

Para este año 2019, el presupuesto aprobado del total de programas específicos *Mujeres en pleno goce efectivo de sus derechos* alcanzó la cifra de \$577.775.782, representando un aumento del 22,9% con

respecto al año 2018⁸¹. El incremento aprobado enmascara la realidad si se tiene en cuenta que no alcanza la asignación presupuestaria del año 2014 (\$735.000.000). No hay una auténtica reorientación presupuestaria. Se sigue sin asignar los recursos necesarios y se mantiene un recorte presupuestario y regresivo en relación al 2014. Los programas y las acciones dirigidos a la igualdad de género continúan sin contemplarse como prioritarios y se subordinan a otros intereses.

Gráfica n° 11

Peso específico del presupuesto distrital de mujeres sobre total plan de inversiones
Período 2013 – 2019
Cartagena de Indias



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

El incremento del Presupuesto aprobado según vigencia fiscal 2019 para *Mujeres en Pleno Goce Efectivo de sus Derechos* es debido al aumento que se asignó al *Programa Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras*, que pasó de la irrisoria cantidad de 20 millones en el 2018 a 80 millones para este año 2019; y al Programa “Una Vida Libre de Violencias para las Mujeres” que experimentó un incremento del 17,1% (\$47.775.782). De los 280 millones de pesos del 2018 se pasó a \$327.775.782 este año, la cifra más alta después de diez años de implementación de la PPMEG.

⁸¹ Ver Presupuesto Distrital Vigencia 2019. Acuerdo N° 016, 11 de diciembre de 2018.

Las medidas adoptadas de reajuste atendiendo al recorrido público de la PPMEG y a las necesidades identificadas para hacer efectiva la promoción de la igualdad de género y la erradicación de la violencia machista en el Distrito son insuficientes e irrisorias. Encubren una realidad de recortes sistemáticos y dan cuenta de no estar pensadas desde una perspectiva de género ni tienen en cuenta la opción política de promover eficazmente la justicia de género en todos los ámbitos.

- La cifra aprobada para este año 2019, pese al incremento, mantiene un recorte del 21,4% en relación al año 2014. Con esta decisión presupuestaria del Concejo Distrital, se cierra el último año de la PPMEG sin cambios y poniéndose de manifiesto la escasa voluntad política de cumplir con los compromisos del Objetivo 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas* de los Objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.
- A pesar del incremento, la asignación continúa siendo insuficiente. Apenas representa el 0,032% del total del Presupuesto Distrital, porcentaje muy inferior a otros años. Se mantiene la misma tendencia de los últimos gobiernos locales del Distrito. La inversión presupuestaria del Distrito crece significativamente y la destinación de los recursos destinados a programas específicos para las mujeres no se incrementan con la misma proporción. Por el contrario su proporción sobre el Presupuesto Total Distrital se sitúa por debajo de todos los años del período 2013-2016. Así, las medidas encaminadas a lograr los objetivos de la PPMEG no avanzan a la velocidad necesaria ni el impacto de las respuestas es el esperado.

Cuadro n° 20
Presupuesto Distrito de Cartagena de Indias para la Vigencia Fiscal
Período 2013 – 2019

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL APROBADO	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	1.631.582.720.937	1.814.576.666.055
Programa Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer	99.980.000	150.000.000	167.625.037	150.000.000	50.133.478	70.000.000	70.000.000
Programa Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras	79.500.000	160.000.000	120.346.181	115.000.000	55.000.000	20.000.000	80.000.000
Programa "Una Vida Libre de Violencias para las Mujeres"	150.000.000	275.000.000	258.738.628	190.000.000	269.264.189	280.000.000	327.775.782
Programa Institucionalización de la Política de Mujer	150.000.000	150.000.000	NA	NA	NA	NA	NA
Programa Primero Tú Mujer, Constructora de Paz	NA	NA	NA	NA	80.602.333	100.000.000	100.000.000
Total Política Distrital de Mujeres para la Equidad de Género "Cartageneras en Pleno Gode de Nuestros Derechos" *	479.480.000	735.000.000	546.709.846	455.000.000	455.000.000	470.000.000	577.775.782

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 CiDES.

- ✓ La partida presupuestaria asignada para una Vida Libre de Violencias para las Mujeres este año 2019 es la más alta después de diez años de implementación de la PPMEG, alcanzándose los \$327.775.782 pesos. Es la primera vez, después de cinco años, que se aumenta la partida destinada a luchar contra la violencia machista sin reducir los presupuestos de las restantes partidas. No obstante, las cuentas públicas son insuficientes para dar respuesta a cabalidad a los diferentes programas que deberían desarrollarse desde una apuesta integral y coordinada.

- El Costo de Inversión “Vida Libre de Violencia contra la Mujer” por cada mujer sigue siendo mínimo e irrisorio. Son \$607 *per capita* mujer, según vigencia fiscal, lo que destina la Administración en el año 2019⁸² para la erradicación de las violencias contra las mujeres. Los recursos asignados son y han sido consistentemente bajos, lesionando las iniciativas para abordar la erradicación de las violencias machistas y la protección de las mujeres y niñas. Esta falta de recursos no permite afianzar ninguna estrategia ni ningún logro; y, por el contrario, favorece los retrocesos y el incremento de riesgos para las mujeres y niñas víctimas de las violencias machistas.
- ✓ En relación a la protección de las mujeres víctimas, tal como hemos resaltado en distintos Informes Anuales no se asignan los recursos suficientes para la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y niñas. Una vez más, la creación e implementación de Casas Refugio para la atención integral de las mujeres víctimas de violencias no se contempla ni adecuada ni dignamente.

Se sigue con la iniciativa de los *Hogares de Paso*, iniciativa que, como se afirmó en el Informe Anual 2017, no cumple 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 Violencia⁸³.

- ✓ Si los fondos destinados a combatir la violencia contra las mujeres y niñas son insuficientes y reducidos los incrementos de las otras partidas aprobadas en el presupuesto Distrital para llevar a término la PPMEG⁸⁴ en la vigencia 2019 muestran una lógica inercial y recurrente en consonancia con las anteriores Administraciones. Son unos incrementos insignificantes para los desafíos que deben enfrentarse.

⁸² Según el DANE, la población de mujeres cartageneras para el año 2019 es de 540.268.

⁸³ Tal como se señaló en el Informe Anual Cidesd 2017, 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 pareja; 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.

⁸⁴ Política Distrital de Mujeres para la Equidad de Género “Cartageneras en Pleno Goce de Nuestros Derechos”.

Para el programa específico *Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras* para este año 2019 solo se destinan 80 millones de pesos, cifra no sólo exigua para enfrentar el grave problema de la falta de autonomía económica y empoderamiento de las mujeres para lograr la igualdad de género sino que las discrimina tanto por acción como por omisión revictimizándolas en el campo de las violencias.

De la misma manera, asignar la cantidad irrisoria de 70 millones de pesos al programa *Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer*, más allá de ser preocupante cabe preguntarse qué estrategias e iniciativas eficaces se pueden adoptar y desarrollar con dicha asignación para revertir la injusticia de participación y garantizar la representación de forma paritaria en los espacios de toma de decisión política del Distrito.

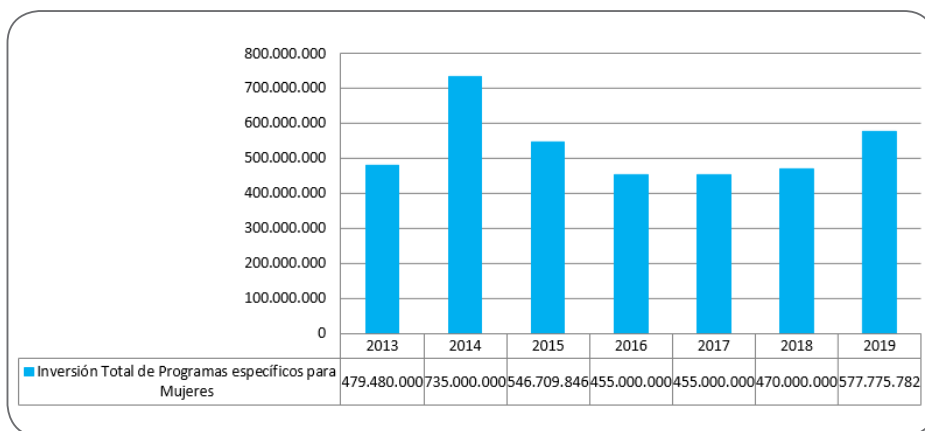
Aprobar 100 millones de pesos para el programa *Primero Tú Mujer, Constructora de Paz*, tal como hemos subrayado en anteriores Informes abre más interrogantes que respuestas tiene. Una iniciativa importante y necesaria se convierte en una desconsideración tanto en términos de cobertura como de actuaciones hacia las mujeres víctimas de la guerra y sujetas políticas que tienen derecho a decidir y a tomar decisiones en la construcción de paz.

- En términos generales, las políticas específicas de mujeres siguen experimentando unas asignaciones extremadamente reducidas. Se constituyen en una apariencia presupuestaria y dichas asignaciones dejan de ser un instrumento ideal para la materialización de los objetivos de la igualdad de género en la sociedad cartagenera y la erradicación de las violencias machistas. Para CiDESD es altamente preocupante que se **abandone el compromiso político que implica 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.**
- A pesar del incremento, se debe subrayar que persiste en la práctica, como en anteriores presupuestos y planes, una sustancial limitación presupuestaria, y de los programas etiquetados para las mujeres. Son presupuestos 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 para las acciones disminuiría más todavía.

- ✓ Para este año 2019, en políticas de equidad de género y de prevención de violencia machista la inversión, como hemos mencionado, sólo supuso el 0,032% del total del presupuesto. Si bien, la asignación representa un ligero incremento, con respecto al año anterior al pasar del 0,029% al 0,032%, es realmente una participación mínima que en el presupuesto público provoca un amplio espectro de injusticias. No sólo no se corrigen los desequilibrios presupuestales sino que se reduce la capacidad de inversión mucho más que en otras políticas públicas, se aplica un estancamiento funcional y se debilita la incidencia de transformación de la PPMEG.
- La distribución y asignación de fondos en el presupuesto 2019 de la actual Administración manifiesta un incremento; pero no rectifica el sentido inercial de la designación de fondos y se queda lejos no sólo del año 2014 sino de las necesidades. La cantidad es insuficiente para financiar los servicios y acciones previstas. Las consecuencias se traducen en una actuación limitada, parcializada y fragmentada en los programas sin impactos relevantes y sostenidos que no revierten la situación de la desigualdad entre mujeres y hombres. Las consecuencias de un impacto desigual de los programas presupuestarios sobre las mujeres en comparación con los hombres amplían las brechas de desigualdad entre géneros en la práctica del desarrollo.

Gráfica n° 12
Presupuesto de la inversión total de programas específicos para mujeres de
Cartagena de Indias para la Vigencia Fiscal
Período 2013 – 2019



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

Al respecto seguimos reiterando lo subrayado en nuestros Informes Anuales⁸⁵. Los presupuesto públicos reflejan la voluntad política de los gobernantes. Reiterativamente, la Institucionalidad de Cartagena de Indias (Gobierno local y Concejo Distrital) no han mostrado suficiente sensibilidad ni interés para construir una sociedad con igualdad de género y libre de violencias para las mujeres y niñas.

- La inercia presupuestaria y la lógica recurrente que se observa año tras año, con frecuencia impiden tener relación con las necesidades o demandas de la realidad. Los presupuestos no están conectados con los procesos que se dan tanto en el contexto como en los debates. No se incorpora suficientemente la información existente y cambiante sobre la situación de las mujeres, adolescentes y niñas cartageneras en la elaboración del presupuesto.

Al prevalecer la lógica inercial, aunque figuren incrementos, no mejora la consistencia de los programas de la PPMEG. No se identifica adecuadamente el objetivo del programa/proyec-

⁸⁵ Ver al respecto Informe Anual 2017, 2018 y 2019 –edición especial 10 años–. CiDESD.

to ni se valora suficientemente el problema al que se intenta hacer frente con medidas y acciones de intervención. Hay un desanclaje entre presupuesto y planificación que se traduce en acciones limitadas, puntuales y con ausencia de sentido estratégico.

Sirvan de ejemplo la multitud de informes y evaluaciones⁸⁶ que no se incorporan al diseño de planificación y a las asignaciones presupuestarias anuales. El ejemplo más dicente es la valoración del riesgo en mujeres víctimas de violencia de pareja, donde la ciudad se clasifica entre los municipios de mayor porcentaje de riesgo extremo⁸⁷.

- En los presupuestos, ante la lógica inercial y recurrente, no se reflejan en la destinación de los recursos aquellos criterios que aseguren la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de la apuesta por la igualdad de género. En este sentido, 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 y a su autonomía. Las asignaciones marcadamente insuficientes limitan el desarrollo y la innovación de las acciones y no alcanzan a romper los círculos viciosos de producción y reproducción de las violencias contra las mujeres.
- ✓ Los presupuestos definidos en esta vigencia presupuestaria 2019, igual que en las anteriores, no son el instrumento de política económica y social esperado que contribuya de forma activa a superar las desigualdades de género y enfrente adecuadamente las condiciones de discriminación de las mujeres.

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. Son unas asignaciones recurrentes sin innovación.

⁸⁶ Ver al respecto el Informe Anual 2019 -edición especial 10 años- pag.102.

⁸⁷ Proyecto de Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja. INMLCF. 2014.

Presupuestos no sensibles al género

Para CiDESD son motivo de preocupación los supuestos de género que se utilizan en la planificación de los presupuestos distritales. No hay un enfoque de género presupuestal. 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. Como consecuencia no se fortalecen las acciones de los mecanismos para la igualdad de género ni las propuestas de la PPMEG que generen respuestas integrales.

- En este sentido, las asignaciones presupuestarias inerciales con frecuencia distorsionan los sentidos estratégicos. Con frecuencia lo que debería ser sustancial no se reconoce o se considera como un asunto secundario que debe figurar por obligación legal o para estar mínimamente en consonancia con los tiempos actuales.
- Las partidas presupuestales, con frecuencia, diluyen los contenidos de los programas para la igualdad de género y muestran inconsistencias con la propia PPMEG que se reflejan en las actuaciones con escasa visión estratégica, incidencia integral y sostenibilidad en el tiempo.
- No sobra resaltar que los presupuestos sensibles al género han sido reconocidos internacionalmente como una herramienta para avanzar hacia la igualdad de género. La Administración debería incorporar los métodos de los presupuestos sensibles al género, pero en diez años de la PPMEG no se ha tenido en cuenta. Los presupuestos de este año 2019 no son la excepción. Este vacío incide negativamente en el cumplimiento de los objetivos de igualdad de género y da cuenta de la limitada voluntad y capacidad de la acción Distrital para estos fines.
- Carecen de enfoque de género tanto en el proceso de elaboración como de monitoreo y evaluación. En este sentido, sigue sin favorecerse 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.

8. Consideraciones finales

CiDESD reitera las consideraciones hechas en los Informes anteriores y, particularmente, las formuladas en el *último Informe Anual 2019 –Edición Especial 10 años–*. Durante este año 2019, las violencias contra las mujeres y niñas (2.838 casos registrados) se ha incrementado un 7,2% con respecto al año anterior 2018 (2.648 casos denunciados), las intervenciones de la Administración Distrital y de la Oficina de la Mujer, prácticamente no han mostrado cambios significativos y los programas se han implementado con el mismo formato (con escasa visión estratégica, más orientados a las acciones que a los resultados, muy reducido impacto y sin evaluación pública), y la PPMEG finalizó su vigencia el 31 de diciembre sin comunicación a la ciudadanía, por parte de la Oficina de la Mujer ni de la propia Administración Distrital, en relación al vacío político que quedaba y a las perspectivas futuras. Todo ha terminado por debilitar la lucha contra las violencias machistas, no responder eficazmente a los intereses estratégicos y a las necesidades sentidas de las mujeres, y perjudicar el interés público.

En el momento de cerrar este Informe, el nuevo Plan de Desarrollo Distrital *Salvemos Juntos a Cartagena 2020/2023*, formulado y presentado por la actual Administración Distrital, está en sesiones de debate en el Concejo Distrital. En CiDESD no podemos entrar en una valoración de los contenidos hasta su aprobación final; pero en relación a su elaboración y redacción subrayamos lo siguiente en relación a la perspectiva e igualdad de género:

En el documento *Diagnóstico*, con un abordaje descriptivo y amplio, la incorporación de la perspectiva de género y el lenguaje inclusivo en el proceso de elaboración es marcadamente débil y desigual.

La desagregación de las estadísticas por sexo, es una condición necesaria e indispensable en el proceso de la introducción de la perspectiva de género en la planificación del desarrollo. En demasiados ámbitos sensibles del desarrollo no se contempla el desglose por sexo, no permite reflejar la diversidad y hacer las comparaciones adecuadas entre hombres y mujeres. El Diagnóstico no visibiliza en todos los ámbitos de intervención del desarrollo local las desigualdades de género que afectan y discriminan a las mujeres y violan sistemáticamente sus derechos con el fin de orientar

la acción a favor de la igualdad de género en el desarrollo local. (Objetivos estratégicos contenidos en la Plataforma de Acción de Beijing (1995) que deben incidir en las estadísticas oficiales con perspectiva de género).

El Documento *Exposición de Motivos*, CiDESd considera que es un importante documento de posicionamiento político para la construcción de un desarrollo local de *Cartagena que se define como Resiliente, Incluyente, Contingente y Transparente*⁸⁸: En la Visión llama la atención que no hay ninguna referencia a la igualdad de género como compromiso de una sociedad realmente inclusiva. En los *Principios Rectores del Plan* la Igualdad de Género y el principio de no discriminación contra las mujeres no se mencionan específicamente ni se explicitan. Y en la descripción de los enfoques que contiene el Plan, el *Enfoque Diferencial y de Género no contempla el término Transversalización de Género*, ausencia significativa al no figurar en los objetivos ni en las líneas estrategias para alcanzar un desarrollo sostenible. La incorporación de la Estrategia de la transversalidad de Género⁸⁹ no puede darse por supuesta ni obviarse. Sin el compromiso de la Institucionalidad con la Transversalización de género no es posible realizar las transformaciones que se necesitan para la igualdad de género y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030.

A pesar del *Enfoque diferencial y de género* que aparece en el documento *Exposición de motivos*, sorprende que el *Plan de Desarrollo*, como concretización de los propósitos, continúa siendo, primordialmente, un instrumento ciego al género en su elaboración y en la formulación de la mayoría de indicadores y metas. La perspectiva de género se incorpora insuficientemente y, en el mejor de los casos, persiste un enfoque limitado a los problemas de las mujeres.

⁸⁸ “Salvemos juntos a Cartagena” se planteó con base en esos cuatro pilares, como son la respuesta a los flagelos que tienen a la ciudad atrapada y al mismo tiempo, estableciendo las bases fundamentales de este Plan de Desarrollo, y de toda nuestra gestión tras los cambios que estamos viviendo a nivel mundial, siendo estos los siguientes: *Cartagena Resiliente*: Por un Territorio Integrado, equitativo, sostenible y adaptado. *Cartagena Incluyente*: Por una Sociedad inclusiva, digna, educada e igualitaria. *Cartagena Contingente*: Por un territorio estable, próspero, inteligente, innovador e internacional. *Cartagena Transparente*: Por un gobierno transparente, legal, eficaz y eficiente.

⁸⁹ En la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), la estrategia de la transversalidad de género fue asumida explícitamente por la Plataforma de Acción Mundial, afirmando que “los gobiernos y otros actores deberían promocionar una política activa y visible de la transversalidad de género en todas sus políticas y programas para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y en hombres, respectivamente” art 79. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. 1995. United Nations, 1995.

En la *Línea Estratégica: Mujeres Cartageneras por sus Derechos*, se definen 5 programas⁹⁰ (se continúa con cuatro programas (4) de los anteriores planes de desarrollo y contemplados en la finalizada PPMEG (2008-2019) y se formula uno nuevo) manteniendo similares propósitos y orientaciones y reiterando una formulación de indicadores y metas centrada en las acciones más que en resultados de transformación e impacto.

En esta Estrategia figura *la voluntad política de adelantar* una reforma de la administración pública distrital para crear un ente rector y la reformulación de la PPEMG ya no vigente. Tales iniciativas se entiende que son una acción institucional y política con peso específico propio, cuyo carácter, normativa y direccionalidad están destinadas a impactar a todos los segmentos de la Administración Pública Distrital y de la sociedad cartagenera. Su propuesta es plausible, pero no acaba de entenderse que estos procesos de reformas donde el gobierno distrital administra, innova y revaloriza la gestión pública se radiquen como meras actividades de un programa programático de intervención destinado al empoderamiento político de las mujeres (*Las Mujeres Decidimos Sobre El Ejercicio del Poder*). Por su importancia en la gestión pública demandan ubicarse en un marco institucional más que en un ejercicio de un programa.

En relación a los presupuestos cabe esperar el proceso de estudio por parte del Concejo Distrital, pero en términos generales mantiene la misma estructura de elaboración y siguen siendo unos presupuestos poco sensibles al género. La asignación presupuestaria propuesta a la *Línea Estratégica: Mujeres Cartageneras por sus Derechos*, mantiene la misma lógica y el mismo formato de Planes de Desarrollo anteriores.

- No incorpora una nueva visión transversal y estratégica para dar respuesta a los retos presentes y futuros de la sociedad cartagenera, especialmente en relación a la igualdad de género y la erradicación de las violencias machistas.

⁹⁰ En La Línea Estratégica: Mujeres Cartageneras por sus Derechos, Los programas son: Programa: *Mujeres con Autonomía Económica*; Programa: *Una Vida Libre de Violencias para las Mujeres*; Programa: *Mujer, Constructora de Paz*; Programa: *Las Mujeres Decidimos sobre el Ejercicio del Poder*, contemplados en anteriores Planes de Desarrollo y el Programa: *Cartagena Libre de una Cultura Machista*, que se incorpora como innovación del nuevo Plan de Desarrollo.

- En cuanto a la asignación presupuestaria sigue caracterizándose por una inversión restringida e insuficiente. La propuesta del primer año, teniendo cinco programas previstos, sólo representa un incremento del 14,23% con respecto al total aprobado para el año 2014 con cuatro programas. Y se recorta el presupuesto aprobado en el Concejo Distrital el 23 de diciembre de 2019 para la vigencia 2020. El monto aprobado era de 892.700.000 pesos y se reduce a 839,9 millones de pesos.
- El programa *Una Vida Libre de Violencias Para Las Mujeres* se recorta prácticamente en 100 millones, pasando de 495,9 millones asignados en el presupuesto para la vigencia 2020 a 395,9 millones en la previsión del primer año (2020) del nuevo Plan de Desarrollo. Es una preocupante conducta presupuestaria que desconoce que *la inversión pública en materia del combate de la violencia contra las mujeres es un pilar en la consecución del desarrollo sostenible*⁹¹ y que es una de las obligaciones de los Estados.

Desfinanciar la *Línea Estratégica: Mujeres Cartageneras Por Sus Derechos*, a pesar de agregar un programa y ampliar la acción, de momento, nos alerta que no hay una concepción distinta de hacer política en relación al enfoque de género y a las desigualdades entre hombres y mujeres.

⁹¹ Ver al respecto documento *Autonomía de las Mujeres e Igualdad en la Agenda del Desarrollo Sostenible* preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), presentado en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016).

Cuadro n° 21
COMPARACIÓN PRESUPUESTARIA
 Presupuesto vigencia fiscal 2020 / Presupuesto primer año Plan de Desarrollo
 Cartagena de Indias, 2020

Concepto	Inversión Vigencia fiscal 2020	Inversión Primer año del Plan de Desarrollo, 2020 (millones de pesos)
Subprograma primero Tú Mujer en el ejercicio del poder Programa Las Mujeres decidimos sobre el ejercicio del poder	87.519.691,93	64,2
Subprograma primero Tú Mujer con Autonomía Económica Programa Mujeres con Autonomía Económica	175.039.383,86	145,6
Subprograma primero Tú Mujer Libre de Violencias Programa “Una Vida Libre de Violencias para las Mujeres”	495.944.920,94	395,9
Programa Institucionalización de la Política de Mujer	NA	NA
Subprograma Primero Tú Mujer, Constructora de Paz Programa Mujer, Constructora de Paz	134.196.860,96	134,2
Cartagena libre de una cultura machista	NA	100
Total	892.700.857,69	839,9

Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C. Acuerdo N° 0018, aprobado el 23 de diciembre de 2019 por el Concejo Distrital.

Plan de Desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias “Salvemos juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente” 2020 – 2023, Acuerdo N° 0027, aprobado el 12 de junio de 2020.

Para CiDESD, como se ha manifestado en distintas ocasiones, el reto de la nueva Administración es incorporar una visión estratégica que permita conseguir una sociedad de plena igualdad y más justa enmarcada en la agenda social, económica, cultural, política y medioambiental del Distrito en los próximos años. En este sentido, una referencia transversal e inexcusable del Plan de Desarrollo y de su Presupuesto es el enfoque de género. Urge la igualdad de género.

- Es fundamental para las garantías de los derechos humanos de las mujeres y objetivo esencial para una sociedad democrática y desarrollo local sostenible. Lógicamente es una apuesta progresiva, pero la transversalidad de género debe priorizarse en la propuesta política, en la formulación del Plan y de su desarrollo metodológico, y en la elaboración del Presupuesto.

- Asimismo, urge su incorporación en el proceso de seguimiento y evaluación atendiendo al impacto diferencial que las acciones y asignaciones puedan tener sobre la desigualdad de género. En este sentido, es motivo de preocupación el desanclaje entre léxico y/o terminología y la metodología que se utiliza en la elaboración del Plan de Desarrollo.

La finalización de la PPMEG del Distrito deja más asignaturas pendientes que resultados y propuestas estratégicas instaladas a la nueva Administración y al Concejo Distrital. Una reformulación es una tarea obligada por el incomprensible vacío institucional en el que se queda; pero es también una exigencia para dar una adecuada respuesta a los desafíos presentes y demandas de las mujeres desde una visión estratégica y dentro del contexto de la transversalidad para conseguir la igualdad de género y las garantías plenas de los derechos humanos de las mujeres.

- Es motivo de preocupación que en esta nueva oportunidad, como es la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital, se privilegie el continuismo programático a cuatro años en la *Línea Estratégica: Mujeres Cartageneras por sus Derechos* sobre nuevas estrategias más adecuadas para el avance en la incorporación del principio de igualdad entre mujeres y hombres y la erradicación de las violencias machistas en la sociedad como en la gestión de la Institucionalidad.

CiDESD considera que el anuncio y la apuesta por un ente rector con poder político efectivo y liderazgo en el interior de la institucionalidad distrital sería un avance y un compromiso importante de transformación de la Administración Pública Distrital; sin embargo, atendiendo al quehacer de la Oficina de la Mujer durante estos diez años de PPMEG, desde la institucionalidad y desde la ciudadanía, deja muchas lecciones desfavorables que deben ser tomadas en cuenta.

- Ni la creación del ente ni la reforma administrativa en sí son suficientes. Tampoco basta el compromiso feminista. De agotarse en ello, la apuesta sólo contribuirá a aumentar el ejercicio de la burocratización, enmascarar y dilatar los propósitos y mantener una realidad de desigualdades y violencias contra las mujeres. Se podría afirmar que será necesario que contenga lo que Victoria

Camps denomina virtudes públicas: solidaridad, profesionalidad, responsabilidad y tolerancia⁹².

CiDESD entiende que después de diez años de PPMEG quedan importantes y graves disparidades de género en todos los ámbitos sociales del Distrito. Los retos y desafíos del Distrito pasan por la promoción, implementación y sostenibilidad de la igualdad de género en todos los componentes del desarrollo local.

Si la nueva Administración aspira a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la centralidad de la igualdad de género es indiscutible e irrenunciable. Para hacer frente a la desigualdad de género⁹³, se deberá promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en toda la gestión de las políticas y programas de la Institucionalidad.

Si la responsabilidad política hoy se traduce en enfrentar los efectos de la pandemia del COVID-19, debe entenderse que las desigualdades de género y las violencias contra las mujeres y niñas se han acentuado. En todas los análisis, acciones, planes y presupuestos orientados a dar respuestas a los efectos de la pandemia debe garantizarse la perspectiva de género, reducir las desigualdades que viven las niñas y las mujeres en todos los ámbitos y proteger integralmente sus derechos humanos.

El ejercicio de la promoción e implementación de las políticas públicas a favor de la igualdad de género y la lucha contra las violencias machistas aflora en la medida en que se tenga clara la magnitud de estas y la responsabilidad y obligación política de garantizar plenamente los derechos humanos de las niñas y mujeres cartageneras.

⁹² Ver al respecto Victoria Camps Cervera. *Virtudes públicas: Por una ética pública, optimista y feminista*. Ed Arpa.

⁹³ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Con el apoyo de :

