TOLERANCIA INSTITUCIONAL DEL ESTADO FRENTE A LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN RISARALDA, COLOMBIA

Liliana Andrea Salamanca Aragón

Trabajo de grado para optar al título de:

Magister en Defensa de los Derechos Humanos y el DIH ante Organismos, Tribunales y Cortes Internacionales

Asesora:

Cecilia Barraza

Universidad Santo Tomas

Facultad de Derecho

Bogotá, 2016

ÍNDICE

		Pág.
INTRODUCCIÓN		3
CAPÍTULO 1. APROXIMACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES		9
1.1	VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO CONTRA LAS MUJERES COMO VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES	9
1.2	RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO	14
1.2.1	La debida diligencia	18
1.3	LA TOLERANCIA INSTITUCIONAL DEL ESTADO	23
1.4	BREVE CARACTERIZACIÓN ESTADÍSTICA DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA Y RISARALDA	27
CAPÍTULO 2. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN		30
2.1	TOLERANCIA INSTITUCIONAL POR ACTITUDES, PERCEPCIONES O PRÁCTICAS DE LOS FUNCIONARIOS	30
2.1.1	Tolerancia de la Violencia contra la Mujer – Historia Personal	31
2.1.2	Tolerancia de la Violencia contra la Mujer - Microsistema	32
2.1.3	Tolerancia de la Violencia contra la Mujer – Exosistema	33
2.1.4	Tolerancia de la Violencia contra la Mujer - Macrosistema	35
2.2	TOLERANCIA INSTITUCIONAL POR OMISIÓN DEL DEBER GENERAL DE PREVENIR CON DEBIDA DILIGENCIA FORZADA	37
2.2.1	La necesidad de crear instancias y/o dependencias especializadas en los temas de género, específicamente del tratamiento de las violencias contra las mujeres	37
2.2.2	El conocimiento y la comprensión sobre la violencia contra las mujeres a través de procesos de formación específica	43
2.2.3	La existencia e importancia de sistemas de información que registren, organicen, visibilicen y hagan seguimiento a la violencia contra las mujeres	49
2.2.4	El reconocimiento de la responsabilidad estatal frente a la violencia contra las mujeres	55
2.3	CATEGORÍAS EMERGENTES	59
2.3.1	La generalización de la violencia contra la mujer en programas de derechos humanos	59
2.3.2	Distanciamiento entre el centro y la región	61
2.3.3	La diferenciación entre el conocimiento y el reconocimiento	63
CONCLUSIONES		66
BIBLIOGRAFÍA		70

INTRODUCCIÓN

Las diversas culturas del mundo han habituado como parte de sus imaginarios y construcciones sociales una relación dicotómica entre hombres y mujeres, entre lo masculino y lo femenino. Ésta dicotomía constituye un grave problema de convivencia, por lo que dicha relación se expresa en un trato desigual de poder. Este tipo de relación ha desembocado en las múltiples formas en que la violencia se manifiesta sobre el cuerpo y la vida de las mujeres. Se trata de violencias simbólicas, psicológicas, físicas, económicas y sexuales que consolidan un continuum de discriminación y violencia, donde su máxima y más crítica expresión es la muerte. El término "continuum de violencia" es utilizado de acuerdo a Barraza (2009) para entender la violencia que afecta a las mujeres como un continuo en el tiempo, que se reproduce en todos los escenarios sociales, sin discriminar por edades, estratos, etnicidades o identificaciones subjetivas; es un continuo histórico, cultural y presente en los diferentes aspectos de la vida social tanto pública como privada.

Un contexto de tolerancia y legitimación acelera el continuum de violencias permitiendo que se llegue hasta la eliminación de la vida de las mujeres. No reconocer la violencia contra las mujeres como un problema social y por lo tanto público, permite que los particulares naturalicen aún más las discriminaciones y que se evidencie la tolerancia del Estado frente a dicho fenómeno. El Estado, desde sus distintas instituciones, tiene el deber de respetar y garantizar los Derechos Humanos de los ciudadanos y, en este caso en particular, los Derechos Humanos de las mujeres. Su responsabilidad implica tanto restringirse de vulnerar derechos humanos, como actuar con la *debida diligencia* para prevenir la vulneración por parte del mismo Estado y de los demás ciudadanos.

La norma de la *debida diligencia* se establece como herramienta para examinar el cumplimiento de las responsabilidades de los Estados de respetar y de garantizar los derechos humanos de todos sus ciudadanos. Particularmente, frente a la violencia basada en género contra las mujeres, los Estados deben actuar bajo esta norma teniendo en cuenta que "[…] exige más que la promulgación de prohibiciones formales y que los Estados deben actuar de buena fe para impedir eficazmente la violencia contra la mujer" (Informe Relatoría Especial sobre Violencia Contra la Mujer, 2006: 11). Este informe propone una nueva interpretación de la norma frente a la violencia basada en género contra las mujeres, de manera tal que los Estados no solo deben

concentrar sus esfuerzos por incorporar mecanismos de protección a los derechos de las mujeres, sino también deben combatir las premisas culturales e históricas que configuran la vulneración de sus derechos. Esto quiere decir que se amplía la responsabilidad de los Estados.

En este orden de ideas, no basta con la incorporación de los tratados y convenios internacionales en la agenda interna, tampoco con acercamientos tímidos a la investigación y sanción de delitos cometidos en el marco de las violencias contra las mujeres, sino que es necesario y obligatorio por parte del Estado que actué diligentemente frente a la prevención de acciones discriminatorias y violentas perpetradas por particulares o por sus agentes en cualquier instancia o lugar en los que el Estado tenga jurisdicción.

En este sentido, la ausencia de información, la naturalización de la violencia contra las mujeres, la ignorancia frente a la normas nacionales e internacionales relativas a los derechos humanos de las mujeres, y las percepciones y prácticas estereotipadas por parte de los funcionarios del Estado a nivel territorial, se convierten en sostén de contextos que perpetúan todo tipo de violencias contra las mujeres. Esto implica que el incumplimiento de la norma de *debida diligencia* se puede catalogar como *tolerancia institucional* del Estado Colombiano frente a sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres contemplados en los distintos instrumentos asumidos y ratificados internacionalmente.

El estudio sobre Tolerancia Social e Institucional a la Violencia Basada en Género en Colombia, define la tolerancia institucional como:

> "El conjunto de actitudes, percepciones y prácticas de las/los funcionarios públicos que favorecen y perpetúan la violencia contra las mujeres, incluyendo la omisión de los deberes Estatales de restitución derechos, protección, prevención y erradicación, así como la perpetración directa de actos de violencia por parte de actores institucionales" (2010: 64)

A partir de lo anterior, la presente investigación se cuestiona: ¿Cómo la tolerancia institucional del Estado se manifiesta a nivel regional, específicamente en el departamento de Risaralda, frente a la violencia basada en género contra las mujeres? Se parte de la hipótesis de

que el Estado Colombiano a través sus instituciones y agentes son tolerantes frente al fenómeno de la violencia contra las mujeres en el departamento. Para confrontar este supuesto, el estudio se propuso analizar, en el marco de la responsabilidad internacional del Estado, la tolerancia institucional en el departamento de Risaralda frente a la violencia basada en género contra las mujeres.

Para el logro de estas metas, en términos metodológicos, el proceso investigativo se concretó en tres etapas: la exploración investigativa, los procesos de recolección de la información y el análisis de los resultados. En lo referente a la exploración investigativa, el encontrar estudios desde la Antropología Social, la Filosofía Política, la Psicología Social, y desde el Derecho, fue importante para comprender de manera integral la violencia basada en género contra las mujeres y cómo este fenómeno trasciende una visión tradicional de los Derechos Humanos desde el mundo jurídico a un amplio espectro de interpretación interdisciplinar que, desde las escuelas críticas del Derecho, aportan para analizar de manera holística la realidad social. Encontrar preocupaciones comunes en distintas regiones y diversas disciplinas interesadas en estudiar el fenómeno en contextos culturales heterogéneos, motivan la cimentación de esta investigación a partir de la teoría feminista y el derecho internacional de los Derechos Humanos.

Asimismo, la delimitación del problema de investigación me direccionaba a indagar sobre datos puntuales donde el Estado a nivel territorial debía conocer la violencia basada en género contra las mujeres. Esto implicaba conocer algunos procesos judiciales; sin embargo, lo encontrado fue precisamente la ausencia de información al respecto. Este obstáculo produjo un giro. Ahora, el interés se centró, precisamente, en indagar sobre la carencia de información y la naturalización del fenómeno en las instituciones estatales a nivel departamental.

En cuanto a las estrategias de recolección de información, fue pertinente acudir a dos técnicas de recolección de información: revisión documental y entrevista individual semi-estructurada. Ésta constó de una revisión de la información recopilada por el Observatorio de Medios con perspectiva de Género de la Casa de la mujer y la Familia “Stella Brand” de la ciudad de Pereira, en la que se consultaron los documentos suministrados por instituciones del Estado a nivel regional, donde acreditan el conocimiento y las medidas utilizadas para la prevención de las violencias contra las mujeres. La revisión documental se complementó a partir

de la información compilada y analizada de las respuestas entregadas a través del derecho de petición. Este mecanismo es un derecho constitucional donde toda persona puede "(…) presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general y particular y a obtener pronta resolución" (CP, 1991, Art.23).

Es importante mencionar que para la recolección y organización de la información fue necesaria la construcción de tres instrumentos. El formato para solicitar el Derecho de Petición, el cuestionario de entrevista y las matrices de contenido. Para la solicitud de los derechos de petición se acudieron a distintas instituciones, entre ellas la *Fiscalía Seccional* (El Centro de Atención e Investigación a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) y Centro de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS)), la *Procuraduría (*Secretaría de la Procuraduría Regional) y la *Defensoría del Pueblo* (tomando en cuenta tres instancias: la dependencia de atención al usuario, donde se realiza la recepción y trámite de quejas de los ciudadanos; la dependencia que atiende desde la Unidad de Victimas, que orienta y asesora los casos de Conflicto Armado; la dependencia de defensoría pública en su programa de Representación Judicial de Víctimas y su delegada en Derechos de la Niñez, Juventud y Mujer)[1].

Por otra parte, la entrevista aparece como una estrategia para complementar la información integrada en los derechos de petición. En primera instancia, porque la información que se recogía de los derechos petición en muchos de los casos fue insuficiente o demasiado generalizada; la citación de artículos de la constitución o los nombres de políticas nacionales en materia de Derechos humanos de las mujeres no revelaban de manera profunda el conocimiento y compromiso de las dependencias a nivel territorial frente al tema. Y segundo, porque era importante conocer en cuanto a la Tolerancia Institucional, la aprehensión de los mandatos constitucionales y legales citados en los derechos de petición de manera puntual a través de los

[1] La recolección de los Derechos de Petición se realizó en el marco de los términos legales que tienen para dar respuesta que, en este caso, por ser derechos petición de información tienen que contestarse en diez días. Cabe anotar que se tuvieron inconvenientes con tres instituciones, pues pasados los diez días no se obtenía respuesta. Fue necesario insistir telefónicamente, por correo electrónico y esperar entre cinco y diez días adicionales para obtener la respuesta. Los argumentos del incumplimiento fueron variados. En una institución aludían a los altos niveles de trabajo y el poco tiempo para realizar esta labor. En otra manifestaron no tener conocimiento de la información requerida y la necesidad de re-direccionar a instancias nacionales para dar la respuesta. Y en otra argumentaron la necesidad de re-direccionar a un funcionario particular y especializado –por la especificidad del tema—. Es necesario referir que de las comisarías de familia nunca se obtuvo respuesta ni disponibilidad para la participación en la investigación.

funcionarios que encarnan la materialización de dichos compromisos hacia la prevención y protección de los derechos humanos de las mujeres. Aunque se estructuró un cuestionario previo con preguntas iguales para todos los entrevistados, era necesario que no fuera rígido, pues las funciones y acciones emprendidas por las distintas dependencias estatales abrían la posibilidad de indagar sobre su labor concreta frente a la prevención de violencia contra las mujeres.[2]

Finalmente, en lo relativo al análisis de la información, fue necesario emprender un camino de categorización, triangulación y análisis de la información de donde emergieron categorías importantes para la elaboración de las conclusiones de la presente investigación. Este proceso implicó en primera instancia articular la información de los derechos de petición con el primer grupo de preguntas de la entrevista donde se indagaron los elementos constitutivos de la obligación general de prevenir diligentemente y de manera reforzada la violencia contra las mujeres. En un segundo momento, se analizó la información contenida en la segunda sección de la entrevista que exploró la opinión de los funcionarios, en cuanto, actores del contexto social risaraldense que vive la violencia contra las mujeres. Esta sección tuvo la pretensión de revelar posibles formas de actuación tolerante de los funcionarios que, a fin de cuentas, se convierte en un tipo de responsabilidad del Estado. Luego, para analizar cómo se expresa la tolerancia institucional en cuanto a la omisión de los deberes estatales de restitución de derechos, protección, prevención y erradicación, así como la perpetración directa de actos de violencia por parte de actores institucionales, fue necesario agrupar las preguntas y respuestas en cuatro grupos: a. La necesidad de crear instancias y/o dependencias especializadas en los temas de género, específicamente del tratamiento de las violencias contra las mujeres. b. El conocimiento y la comprensión sobre la violencia contra las mujeres a través de procesos de formación específica. c. La existencia e importancia de sistemas de información que registren, organicen,

[2] La entrevista se diseñó en tres partes: datos básicos del Entrevistado, un grupo de preguntas que indagan la opinión, conocimiento, comprensión y utilización de acciones, estrategias, programas que prevengan las violencias contra las mujeres por del funcionario del Estado, y un grupo de preguntas que indagan la opinión del ciudadano, que profundizan en las opiniones que merece la violencia contra las mujeres en el departamento, los imaginarios culturales que el contexto regional contiene y las posibles explicaciones del fenómeno. Los distintos entrevistados accedieron sin complicaciones y con importante atención al ejercicio académico emprendido. Los encuentros se llevaron a cabo en sus oficinas y en horarios hábiles de trabajo, donde consintieron incluso a la grabación en audio de las entrevistas (ver consentimiento informado en Anexos).

visibilicen y hagan seguimiento a la violencia contra las mujeres. d. El reconocimiento de la responsabilidad Estatal frente a la violencia contra las mujeres[3].

Para concluir esta introducción, es pertinente mencionar que el presente estudio intenta ser una herramienta de apoyo para visibilizar el fenómeno de la violencia basada en género contra las mujeres como una violación a los Derechos Humanos. De igual manera, se concibe como un instrumento para alertar al Estado en todos sus niveles, tanto departamental como nacional, sobre su responsabilidad de actuar con debida diligencia para prevenir el fenómeno. Finalmente, pretende ser un aporte a los informes, investigaciones y estudios de seguimiento de la violencia contra las mujeres en el departamento, tarea que hasta ahora ha sido realizada por organizaciones sociales de mujeres y por instituciones educativas que han plasmado el interés de visibilizar este tipo de violencias.

[3] La información registrada contiene la emergencia de tres categorías que reflejan un segundo nivel de análisis, el cual consistió en visualizar elementos comunes de la reflexión y confrontación entre las categorías primarias: la generalización de la violencia contra la mujer, el distanciamiento entre el centro y la región (centralización en Colombia), y la diferenciación entre el conocimiento y el reconocimiento.

CAPÍTULO 1. APROXIMACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

La violencia basada en género contra las mujeres ha sido considerada por el Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional a la Violencia Basada en Género en Colombia como "[…] una categoría analítica moderna que entró al universo epistemológico gracias a los cambios sociales contemporáneos" (2010: 19). Esto ha permitido nuevas lecturas de las relaciones entre lo masculino y lo femenino, una re interpretación de las violencias y una herramienta útil para su estudio multidisciplinar.

Se considera particularmente como una violencia *basada en género* porque discrimina, afecta y vulnera los Derechos Humanos de las mujeres precisamente por su condición de mujeres, lo que implica el acceso y garantía limitados de la igualdad, la seguridad y la dignidad de este grupo social, pero a la vez implica una serie de prácticas y representaciones instaladas en los imaginarios culturales de las sociedades modernas que condicionan la existencia y desarrollo de las vidas de las mujeres al ser consideradas como "naturalmente" inferiores con respecto a los hombres. Esto significa la manifestación y perpetuación de una serie de relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres que implican la subordinación de éstas bajo aquellos. La violencia basada en género contra las mujeres contiene varias dimensiones que no se limitan al ámbito subjetivo, también involucra asuntos de carácter estructural. En el presente apartado se detallarán tres de ellos: la violencia contra las mujeres como violación a los derechos humanos, la responsabilidad internacional del Estado y su tolerancia institucional frente al fenómeno.

1.1 VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO CONTRA LAS MUJERES COMO VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

El contexto de finalización de la II Guerra Mundial a mediados del siglo XX generó la necesidad de transformar los Derechos del hombre y el ciudadano en Derechos de los Humanos. La Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 aportaron dos importantes características en esta nueva proclamación de derechos: la dignidad humana en el marco de la igualdad real y efectiva sin discriminación, y la ampliación de la responsabilidad de los Estados en las medidas de protección y garantía de los derechos de todos los ciudadanos ante el contexto internacional. Según Uprimny: "El tema de los Derechos

Humanos y de la dignidad humana ya no haría parte de la soberanía de los Estados, sino que se vuelve un asunto internacional pues a partir de ese momento hace parte del orden público internacional" (2006: 56).

La característica de universalidad de los Derechos Humanos garantizó la posibilidad de visibilizar la situación de las mujeres y hacer énfasis frente a las violencias ejercidas contra ellas, premisas que ya habían sido resaltadas por múltiples estudios y reclamos públicos de las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, pero que habían tenido pocos resultados. Son precisamente las luchas e insistencias de las mujeres y la voluntad política de algunos Estados las que hacen que este principio de universalidad se materialice en el Artículo 2º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada en 1948, donde reconoce que el sexo es reconocido como un criterio de discriminación para el goce de los derechos de las mujeres respecto de los hombres. La Declaración lo invoca:

> "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente o como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía" (ONU, 1948, Art. 2)

Igualmente, la característica de la progresividad de los derechos reconoce no solo la importancia de incorporar las necesidades y los reclamos de las mujeres, sino también las constantes luchas feministas que han perseverado para que los Estados reconozcan la existencia de un orden social instaurado históricamente que legitima la discriminación de la mujer como sujeto de derechos. El movimiento feminista en su insistencia de hacer una lectura juiciosa de esta situación, propone la discusión pública de las violencias contra las mujeres. Entre sus logros se encuentra la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer celebrada en 1979, que entre líneas reconoce:

> "[…] que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad" (ONU, 1979)

A partir de esta convención, los derechos a la igualdad y no discriminación en materia de libertades fundamentales como son la vida, la educación, las garantías laborales y judiciales, derecho a una cultura no sexista y a la participación política de las mujeres, adquieren forma jurídica. Otro reconocimiento fue el de las diversas formas mediantes las cuales las mujeres son discriminadas y que tal discriminación coloca a la mujer en una posición inferior respecto del hombre en el goce de sus libertades y derechos. Con relación a la violencia contra la mujer, la Declaración explica:

> "[…] constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre" (ONU, 1993)

Por otra parte, en el Artículo 17 de la Convención se reconoce también la necesidad de crear el Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) –por sus siglas en inglés—. La función principal del Comité es "[…] servir de sistema de vigilancia de la aplicación de la Convención por los Estados que la hubieren ratificado o se hubieren adherido a ella, a través del examen de los informes presentados por los Estados Partes" (CEDAW, 1979). Sin embargo, debido a la persistencia de las guerras en las décadas posteriores (Yugoeslavia,

Ruanda y Sierra Leona, por mencionar algunos ejemplos), el Derecho Penal Internacional a través del Estatuto de Roma tuvo que volver a subrayar que estos contextos perpetúan y acentúan formas de violencia específica contra las mujeres y niñas. Por esta razón, tanto el sistema universal de los Derechos Humanos como los sistemas regionales señalaron la necesidad de incorporar de manera puntual instrumentos que reconocieran las violencias ejercidas contra las mujeres y las respectivas responsabilidades de las sociedades y los Estados. En este sentido, la plataforma de acción de Beijín en 1995 en el capítulo D determina:

> "La violencia contra las mujeres viola, menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia en contra de las mujeres es un problema que incumbe a todos los estados y exige que se adopten medidas al respecto" (Sánchez, 2008: 18)

Aunque el Derecho Internacional y los Derechos Humanos han sido enfáticos en la exigibilidad a los Estados del cumplimiento de sus obligaciones internacionales con los Derechos Humanos de las Mujeres, la situación de las mujeres no es sustancialmente diferente. El simple reconocimiento de la mujeres como sujetos de derechos no bastó para que los Estados y sus ciudadanos entendieran las implicaciones del principio de no discriminación. Por tal razón, fue necesaria la creación de instrumentos específicos para hacer visibles con mayor ahínco las violencias contra las mujeres y las alternativas para la protección y garantía de sus derechos.

En el marco de los Sistemas Regionales de Protección de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano presenta la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "*Convención De Belém Do Pará*" promulgada en 1994, expresa en su Artículo 1, que la "[…] violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

A pesar de lo anterior, fue hasta 1996 que el Derecho Internacional de los Derechos

Humanos formaliza un reconocimiento de las violencias contra las mujeres como actos de discriminación y reconoce las afectaciones diferenciadas a su cuerpo y vida por el hecho de ser mujeres. Esto demuestra que sigue siendo necesario trabajar bajo herramientas específicas que constituyan derechos humanos para las mujeres y que es necesario que las instancias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se materialicen en estándares de Justicia, ya sea a través de comités, relatores o la activación de tribunales internacionales. Entre estas instancias se encuentran, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en diferentes sentencias han creado jurisprudencia en protección a los derechos de las mujeres de la región.

A pesar que existe todo un engranaje del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para la protección de una vida libre de violencias contra las mujeres (entre ellos los Tribunales, comités, cortes y los compromisos de los Estados), la vulneración de los derechos persiste. La aparición de novedosas formas de cosificación del cuerpo de las mujeres, la mercantilización de la sexualidad y la libertad son algunas de las formas en que se van constituyendo delitos contra las niñas y las mujeres. El narcotráfico y las guerras en sus diversas expresiones involucran sin límite la dignidad de las mujeres. La trata de mujeres, la pornografía infantil y juvenil, las nuevas formas de esclavitud sexual, de dependencia económica y afectiva siguen perpetuando las carencias de derechos en la vida de las mujeres. Todas estas conductas agresoras no solo atentan contra el disfrute de los derechos, sino que reelaboran cadenas de violencia hasta llegar a la muerte de las mujeres.

En Colombia, en particular, a partir de la constitución de 1991 fueron reconocidos los derechos de las mujeres como Derechos Humanos en el ámbito político y jurídico. La inclusión de principios constitucionales como el de pluralismo y el de igualdad entendido como no discriminación, y la incorporación del bloque de constitucionalidad consignado en los artículos 93 y 94, contienen los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado colombiano. La protección de las mujeres víctimas de la violencia basada en género en Colombia está enmarcada dentro de la ley 1257 de 2008: “Por una Vida Libre de Violencias Contra las Mujeres”, que en su Artículo 2 define la violencia contra la mujer como:

> "[…] cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado."

1.2 RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO

La creación de los Estados modernos -y con ello la aparición del Estado absolutista- logró un avance frente a la situación de riesgo e inseguridad que vivían las sociedades, y con ello, la permanencia en situación de guerra que perpetraba vejámenes hacia la vida y la integridad de los individuos. Sin embargo, la concentración del poder político, económico y jurídico sin límites, manifestó un abuso constante de autoridad por parte del poder absoluto perpetrando la violencia a los integrantes de los Estados-nación. En respuesta a este antecedente surge el Estado Liberal, que tuvo la labor de reconocer en su centralidad política, económica y jurídica, una labor adicional: garantizar desde la soberanía que le conciben sus ciudadanos, las libertades individuales y el control de su propio poder. A partir de esta premisa, se consolidan los Derechos Humanos como herramienta para la protección de las libertades de cada ciudadano frente al poder estatal, situación que implica la responsabilidad de proteger y garantizar la vida, la integridad y demás libertades individuales en aras a la consolidación de la democracia.

La responsabilidad frente al respeto y la protección de los Derechos Humanos puede leerse en distintas dimensiones. Una dimensión ética que responsabiliza a todos los integrantes de una sociedad que se autodenomine democrática a consolidar una postura responsable y respetuosa del ser humano en torno a la convivencia pacífica. Y una dimensión política que vincula como responsables a los actores de una sociedad que se disputan el poder estatal a través de prácticas violentas, ya sea en defensa de la autoridad de la institucionalidad o en nombre de sectores disidentes al establecimiento. En esta dimensión política, los derechos humanos se definen: "[…] como criterios esenciales para juzgar la legitimidad y justicia de un determinado ordenamiento político o del comportamiento de ciertos actores políticos" (Uprimny & Parra, 2006: 19).

En este sentido, en el periodo de la segunda posguerra se consolidó una comunidad internacional que vigila el comportamiento Estatal y de otros actores de poder dentro de las

naciones, a través de herramientas contundentes en el marco del derecho público internacional. En este contexto, la dimensión jurídica de los Derechos Humanos recobra mayor relevancia y los Estados se hacen responsables de salvaguardar la vida e integridad de sus ciudadanos frente al escenario internacional. Los Estados adquieren una responsabilidad en doble dirección. Por una parte, la obligación de carácter general de respetar los derechos humanos de sus ciudadanos, noción que se convierte en una "obligación negativa" de no matar, no torturar, no violentar y de no discriminar, entre otros principios. Por otra parte, se le impone al Estado el deber de garantizar –obligación positiva— los derechos, es decir, de diseñar mecanismos y acciones que promuevan los derechos humanos, prevengan posibles riesgos a vulneraciones y que en caso ser consumadas tales vulneraciones, se investiguen y se sancionen ejemplarmente.

La doble responsabilidad de los Estados incorporaba el principio de no discriminación. A pesar de ello, el Sistema de Naciones Unidas y los Sistemas Regionales de Defensa de Derechos Humanos advertían la permanencia de la discriminación y la violencia hacia las mujeres en todo el mundo. Por ello, fue necesaria la creación de herramientas adicionales para el reconocimiento y defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres, dirigidas específicamente a estas responsabilidades estatales. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer explicita en su preámbulo que: "Los Estados partes de los pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar al hombre y la mujer igualdad en el goce de todos sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos".

En términos de la obligación de respetar la Convención, se advierte a los Estados a la abstención de "[…] incurrir en actos y prácticas de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación". (Art. 2, Inc. d). En cuanto a la obligación de garantizar, la Convención exhorta a los Estados a promover: "[…] por todos los medios apropiados y sin dilaciones una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer", comprometiéndose, entre otras cosas, a adoptar iniciativas de carácter legislativo y otras medidas que eliminen y prevengan conductas discriminatorias. Lo anterior implica: "Derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer" (Art. 2, Inc. f). En cuanto a los particulares, los Estados se comprometen a "[…] tomar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por

cualquier persona, organización o empresa" (Art.2, Inc. e). Sumado a lo anterior, se hace énfasis en que los Estados tomen medidas apropiadas para:

> "Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o de superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres" (Art. 5, Inc. b).

A nivel regional, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, *Belém Do Pará*, en 1994 dedica el Capítulo III, específicamente, a los deberes de los Estados a abstenerse de realizar cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer, así como de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar dichas prácticas. Esta convención trajo consigo un elemento adicional: reconocer que en la mayoría de los casos de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, los directos responsables no eran precisamente los Estados ni sus funcionarios, sino que eran situaciones que implicaban un escenario cultural patriarcal más amplio, antecedente que produjo una ampliación de la noción de "Responsabilidad Estatal" en el marco de sus deberes de garantía. En este sentido, un Estado que actúa con negligencia, connivencia, tolerancia o poca diligencia frente a las violencias contra las mujeres puede llegar a ser responsable de los actos que fueran cometidos por particulares.

El enfoque de género que ha venido adoptando el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para la interpretación de sus instrumentos frente a las discriminaciones contra la mujer insta a reconocer el contexto socio-cultural donde existe una relación de desigual de poder entre hombres y mujeres. Además, señala a los Estados y sus funcionarios como los mayores garantes y responsables de lo que sucede en la vida pública y privada de las mujeres. Sumado a lo anterior, algunas instancias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos han proferido algunas doctrinas que han sido adoptadas en los casos de violencia basada en género contra las mujeres. Por ejemplo, la Corte IDH en la sentencia de la Masacre de Pueblo Bello, acoge la doctrina del riesgo previsible y evitable, que encuentra a los Estados como responsables cuando pudieron haber previsto la situación o cuando por omisión o negligencia fueron perpetradas las

violaciones a los derechos de las mujeres (Abramovich, 2010). Esta doctrina supone cuatro características principales: 1. Que exista una situación de riesgo real o inmediato que amenace derechos y que surja de la acción o las prácticas de particulares; 2. Que la situación de riesgo amenace a un individuo o a un grupo determinado; 3. Que el Estado conozca el riesgo o hubiera debido razonablemente conocerlo o preverlo y; 4. Que el Estado pueda razonablemente prevenir o evitar la materialización del riesgo (Abramovich 2010: 174).

Respecto a estas características, dentro de un caso de violencia contra las mujeres basada en su género perpetrado por particulares se puede examinar:

- Frente a la existencia de una situación real del riesgo, tanto en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de las Mujeres[4], como en los informes especiales[5] sobre la violencia de género, han llamado la atención a los Estados respecto del continuum de violencias que se extiende por largos periodos de tiempo, que es propio de la cultura patriarcal y que se acentúa por contextos particulares de pobreza o de guerra.
- El reconocimiento del enfoque de género por parte del Sistema de Naciones Unidas y de los Sistemas Regionales de Derechos Humanos ha manifestado en reiteradas ocasiones la discriminación y violencia ejercida contra las mujeres. Y aunque cuantitativamente en las sociedades son mayoría, deben reconocerse como población vulnerable y de especial protección.
- Este llamado hace que sea imposible para los Estados ignorar su situación, pues precisamente: "Los Estados tienen el deber impuesto por la Convención Americana y por otros tratados internacionales y normas internas, de producir información y hacer seguimiento de la situación de violencia que sufren algunos grupos sociales y sectores de la población" (Abramovich, 2010: 174)
- Que el Estado pueda razonablemente prevenir o evitar la materialización del riesgo implica no sólo que los Estados adecúen todo su aparato gubernamental y personal a casos específicos de violencia basada en género y en situaciones puntuales, sino que

[4] Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer, 1979, Declaración Sobre Eliminación De La Violencia Contra La Mujer 1993, Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra La Mujer "Convención Belém Do Para", 1994.
[5] CIDH, El Acceso A La Justicia Para Las Mujeres Víctimas de Violencia En Las Américas, 2007. Informe 54/01, María Da Penha Maia Fernández Contra Brasil, 2001.

> "[…] puedan estar a su vez condicionadas por aspectos más generales que pueden determinar la idoneidad de las respuestas estatales, tales como la insuficiencia del sistema legal, o el déficit de políticas públicas, o la debilidad de las agencias competentes*"* (Abramovich, 2010: 174b).

Esta teoría del riesgo adoptada por los tribunales internacionales conduce a entender las violencias contra las mujeres como un fenómeno que debe ser reconocido en términos del principio de igualdad y no discriminación, que implica la protección de grupos poblacionales históricamente discriminados y violentados. Precisamente, se exhorta al Estado para "[…] que abandone su neutralidad […] y que cuente con herramientas de diagnóstico de la situación social para saber qué grupos o sectores deben recibir en un momento histórico determinado medidas urgentes y especiales de protección" (Abramovich, 2010: 169).

1.2.1 La debida diligencia

La norma de la debida diligencia va apareciendo paulatinamente en distintos fallos, opiniones consultivas e informes frente las violencias consumadas a grupos poblacionales en contextos determinados donde se perpetúa una real vulneración a pesar de que existan compromisos internacionales de protección. Por tal razón, fue necesario consolidar de manera explícita una norma que reforzara la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos a través de acciones afirmativas y/o positivas que resguardaran de manera distinta y especializada su integridad y demás libertades. Se espera que en el marco de su aplicabilidad, sean efectivas la prevención, protección, investigación y sanción de las conductas que violentan los ciudadanos más vulnerables. Esto implica para los Estados: a) el reconocimiento de poblaciones socialmente excluidas y el esfuerzo por atender de manera especial sus problemáticas, b) la exploración de contextos particulares en donde estas poblaciones son sometidas y donde se prolongan las discriminaciones y violencias, c) indagar por la trayectoria social de la presunta víctima, pues esto visualiza las causas estructurales de su discriminación, y d) rastrear los contextos en los que se aplican las normas y los derechos para saber si están asegurando la protección o, por el contrario, se requiere su eliminación o uso diferenciado para no agudizar su exclusión.

Estas características instan a los Estados al cumplimiento de sus deberes internacionales frente a estas poblaciones de manera acentuada; a ser diligentes, activos y propositivos en aras de eliminar la desigualdad. La revisión de la normatividad interna, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, los mecanismos de acceso a la justicia los presupuestos y los trámites administrativos, son ahora materia de examen para el cumplimiento de sus deberes frente a estas poblaciones reconocidas como especialmente vulnerables. Es importante recordar que esta nueva obligación de debida diligencia, implica también, un alcance mayor para los Estados frente a patrones de violencia ejercidos no sólo por sus agentes, sino por los particulares que incurren en discriminación y violencia contra otros ciudadanos y que por la tolerancia u omisión diligente del estado se perpetúan sobre ellos.

Particularmente en el primer caso, donde la Corte IDH utiliza la Convención Belém Do Para y el Caso María Da Penha, vs Brasil, se responsabiliza al Estado precisamente por el desconocimiento, tolerancia e indiferencia frente a un contexto social con patrones estructurales de violencias contra las mujeres que debió haber conocido y previsto el riesgo. Así mismo, instó al Estado frente a una negligencia, en cuanto al proceso de investigación y sanción judicial que evidenció actos de impunidad y con ello la tolerancia institucional frente a este tipo de conductas de particulares.

En este sentido, el principio de *no discriminación* debe ser asumido por la inefectividad judicial y la impunidad constitutiva de los casos. El hecho de no prevenir, investigar y sancionar de manera ejemplar, y particular estos actos de violación de Derechos Humanos de las Mujeres como grupo vulnerable, hace que exista un tipo de discriminación, es decir, de acción neutral que agudiza y favorece un ambiente de violencia contra todas las mujeres de ese contexto.

Para otros casos, la Corte IDH ha utilizado la doctrina de la complicidad entendida como la responsabilidad del Estado por la tolerancia, aquiescencia o apoyo de los agentes estatales en los hechos perpetrados contra las victimas por parte de particulares. En este punto, la responsabilidad del Estado se establece de manera directa como si hubiesen sido perpetradas las violaciones por el mismo Estado.

La debida diligencia implica también adquirir o producir información veraz sobre la discriminación y violencia estructural a grupos poblacionales con mayor grado de vulnerabilidad. La Comisión IDH explícitamente expone:

> "El deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el correlativo deber de vigilar la situación social mediando la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil. En tal sentido la obligación del artículo 7 inc. B de la Convención Belém do Pará debe ser interpretado en conjunción con la obligación establecida del artículo 8 inc. H de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas de prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formular e introducir los cambios necesarios" (CIDH, 2007, parr.42).

En síntesis, la debida diligencia actuaría en doble vía: sobre el incumplimiento de los deberes de protección y garantía a los derechos humanos de las mujeres y sobre la evitabilidad y previsibilidad del riesgo creado indirectamente, tolerado o mantenido por el propio Estado.

A pesar del logro que representa la debida diligencia, la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, Yakin Ertürk (2006), advierte que esta norma ha sido utilizada ampliamente por los Estados y por los tribunales cuando ya han sido vulnerados los derechos de las mujeres. Para la relatora, ha sido insuficiente la prevención de vulneración de los derechos de las mujeres dirigida a la transformación de patrones culturales sexistas y discriminatorios que involucran a todos los ciudadanos y a los actores e instituciones del Estado, y por ello acude a la figura de la "debida diligencia reforzada". Esta postura apuesta por desactivar las causas estructurales de la discriminación hacia las mujeres, el rompimiento del continuum de violencias y, por ende, a la protección de sus derechos y garantías para acceder a ellos de manera igualitaria.

La debida diligencia reforzada implica, entonces, la aplicación de unos principios subyacentes, que hacen posible el cumplimiento de esta norma. Primero, que el Estado es el único responsable de la aplicabilidad de la debida diligencia y debe hacerlo de manera reforzada por los argumentos ya descritos. Segundo, que para la aplicación de la debida diligencia, es preciso hacerlo bajo el principio de no discriminación. Tercero, que la debida diligencia debe aplicarse de buena fe donde el Estado debe actuar de manera activa y propositiva. Y cuarto, que debe existir información suficiente y veraz con la que se pueda hacer un seguimiento a su cumplimiento.

Con relación a estos principios subyacentes, los informes de las relatorías especiales y de defensores de derechos humanos de las mujeres han señalado algunos obstáculos. Uno de ellos es la relación entre lo público y lo privado y su repercusión en las representaciones sobre la violencia basada en género contra las mujeres. Otra dificultad es la discusión de la universalidad de los derechos y la multiculturalidad, asunto que interviene en la vida cotidiana de las mujeres de grupos poblaciones en específico.

Finalmente, los diversos informes de relatoras especiales también han sido una plataforma para visibilizar un enfoque multidimensional de la debida diligencia frente al cumplimiento de sus deberes generales de prevención y protección de los Derechos Humanos de las Mujeres, que contiene varias dimensiones: individual, familiar y comunitario y estatal. El nivel individual implica promover la potenciación de la mujer en cuanto sujeto de derechos no solo en términos de libertades individuales –derechos civiles y políticos—, sino en el acceso directo a los derechos económicos, sociales y culturales. Para los Estados, se exige voluntad política y asignación equitativa de recursos que garanticen el acceso de la mujer a ellos y a que no se limiten en aras a otras prioridades.

En cuanto al nivel familiar y comunitario, el Estado debe promover acciones positivas frente a la desmitificación de prácticas culturales donde se reproducen estereotipos de discriminación hacia la mujer en los ámbitos privados como son las relaciones afectivas y familiares, en aras de garantizar que los derechos no sean trastocados en el rol que las mujeres cumplen en sus entornos sociales inmediatos. En el nivel Estatal, las instituciones del Estado y sus agentes deben revisar de manera minuciosa sus normas, procedimientos y prácticas en todos los espacios donde tenga jurisdicción. De manera que los poderes del poder público, órganos autónomos e instancias

deben actuar diligentemente frente a las obligaciones generales de prevención de los derechos de las mujeres en todo momento y lugar (Ertürk, 2006).

Para la presente investigación, la debida diligencia reforzada en cuanto al deber de prevención implicaría, como mínimo:

- Reconocer el fenómeno de violencia contra la mujer como un acto que viola los Derechos Humanos, producto de la discriminación y la reproducción estereotipada de poder de lo masculino sobre lo femenino.
- Reconocer la necesidad de acciones positivas y especializadas ante ese fenómeno, por lo que implica disponer de los recursos técnicos, administrativos, normativos, humanos y sobretodo de interpretación acordes a una perspectiva de género para prevenir las violencias contras las mujeres.
- Examinar la "[…] necesidad de elaboración de estadísticas e indicadores fiables sobre la violencia contra la mujer y evaluar las intervenciones concebidas para eliminarla" (Ertürk, 2006: 11).
- Adoptar leyes específicas que sanciones conductas de violencia basada en género contra las mujeres.
- Realizar de campañas de divulgación, sensibilización y desnaturalización del fenómeno de la violencia contra las mujeres. Esto también implica capacitar de manera constante y especializada a funcionarios del Estado en temas específicos sobre violencia basada en género contra las mujeres y en la identificación y transformación de prácticas que puedan reproducir estas conductas tanto en el ámbito privado como en el público, así como las maneras de reconocerla y prevenirla.
- Crear estrategias y mecanismos de seguimiento y vigilancia al cumplimiento de las normas específicas que protejan a las mujeres de las violencias, así como de la debida diligencia para su cumplimiento eficaz. Asimismo, conocer y establecer con claridad los alcances de la debida diligencia como norma de estricto cumplimiento a los deberes generales de prevención que el Estado ha ratificado y, por ende, se ha comprometido internacionalmente. Esta claridad debe estar en todos los niveles, instancias, instituciones y agentes estatales

para el reconocimiento de su responsabilidad frente a violencias contra las mujeres cuando son ejercidas directamente por ellos o producidas por particulares.

- Crear campañas y procesos de formación en derechos humanos de las mujeres por parte del Estado para los ciudadanos, y en especial para comunidades identificadas con alto grado de vulneración de los derechos de las mujeres según el contexto. Algunos ejemplos de estos escenarios son: conflicto armado, comunidades indígenas, tráfico de personas, zonas fronterizas, condiciones de pobreza o fenómenos que se hayan evidenciado de alto riesgo para las mujeres –trabajadoras sexuales, mujeres denunciantes de violencia domestica-.

1.3 LA TOLERANCIA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

La presente investigación se realizará tomando la categoría: "Tolerancia Institucional del Estado Colombiano", frente a dos tópicos relevantes: en primer lugar, la Tolerancia por parte de los imaginarios de los funcionarios públicos y, en segundo lugar, la Tolerancia por la omisión del Estado colombiano en tratar con debida diligencia reforzada el deber general de prevenir las violencias contra las mujeres. Dichas categorías fueron surgiendo desde el aporte teórico y/o metodológico de diversos autores internacionales, nacionales y regionales.

Principalmente, se revisó el documento *Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional a la Violencia Basada en Género en Colombia*, *del Programa Integral contra Violencias de Género, realizado por el Fondo de las Naciones Unidad y España para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2010.* Esta publicación da cuenta de los resultados de las líneas de base de tolerancia social e institucional de la violencia basada en género, contribuyendo a develar los factores históricos y culturales que favorecen y justifican dicha problemática, y dejando al descubierto que es, la desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres la fuente primaria de la violencia contra éstas[6]. A lo largo de sus páginas se desplegó el análisis de diferentes dimensiones, las cuales quedaron evidenciadas a lo largo del texto, y de acuerdo

[6] Se realizaron 3.419 encuestas a hogares de 10 ciudades del país –Bogotá, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Villavicencio, Florencia, Pasto, Tumaco, Buenaventura y Popayán—, de conformidad con el Modelo Ecológico Feminista Integrado. Además, se utilizaron los métodos cualitativos y cuantitativos para los instrumentos y la obtención de la información, y se organizaron 24 mini grupos focales con jóvenes de ambos sexos y mujeres víctimas o no de la violencia basada en género, donde se aplicó el método cuantitativo de la encuesta a hogares. También se aplicaron 1.080 encuestas a las Instituciones encargadas de la atención a víctimas de la violencia basada en género.

con los resultados obtenidos en el apartado del análisis de las encuestas aplicadas a los funcionarios de las Instituciones del Estado, se hace una relación de los aspectos más significativos: a) El macrosistema b) Exosistema, c) Microsistema, y d) Historias Personales.

La categoría *Tolerancia Institucional* me permite reflexionar sobre la ampliación de la responsabilidad del Estado Colombiano frente a la violencia basada en género contra las mujeres. Diversos informes, jurisprudencia y teorías expresan la necesidad de instar la debida diligencia para el cumplimiento de los deberes de respeto y garantía particularmente en contextos sociales y culturales de discriminación y violencia hacia las mujeres. La norma de la debida diligencia ampliada y multidimensional se configura ahora como una categoría importante para entender la tolerancia institucional frente a la violencia contra las mujeres.

El Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional a la Violencia Basada en Género en Colombia (2010), trabaja la *tolerancia institucional* como categoría sociológica, que para la presente investigación es útil particularmente en cuanto al análisis de las violencias contra las mujeres. Dicho estudio propone entender la *Tolerancia Institucional* del Estado en dos dimensiones: la primera, como una "concepción que en el desarrollo concreto de sus funciones, por acción o por omisión, las instituciones [estatales] permiten que la violencia se reproduzca, no la previenen, la fomentan o la omiten" (2010: 64). Esta dimensión aporta al estudio de las instituciones y agentes estatales en cuanto a sus responsabilidades y sus obligaciones como garantes de la prevención y protección de los derechos humanos de las mujeres. En esta misma vía, el cumplimiento de la debida diligencia reforzada frente al deber general de prevención fue descrito y analizado en los párrafos anteriores donde:

> *"*[…] los Estados no son, por lo general, sujetos pasivos que intentan paliar riesgos sociales que le son ajenos, sino que contribuyen con sus acciones, sus políticas, sus prácticas y sus omisiones, a la creación, configuración o consolidación de las situaciones de riesgo social, aun cuando la situación riesgosa provenga de conductas criminales" (Abramovich, 2010: 175).

Precisamente, cuando el Estado asume una postura activa y propositiva de no tolerar la violencia contra las mujeres, impulsa de manera directa la debida diligencia frente a estas prácticas y se convierte en un elemento determinante para el cumplimiento efectivo de sus obligaciones de prevenir y proteger los derechos humanos de las mujeres. Particularmente, en el caso María Da Penha, la Corte IDH hace explicita la responsabilidad del Estado Brasilero ya que se prueba,

> "[…] una suerte de tolerancia pública con la situación de violencia denunciada, no solo en perjuicio de la víctima, sino con relación a otros casos idénticos o con características comunes […] y además expone que […] la inefectividad judicial discriminatoria crea un ambiente que favorece la violencia domestica que sufren las mujeres" (Abramovich, 2010: 172).

La segunda dimensión, concibe la tolerancia institucional bajo,

> "[…] el reconocimiento de las instituciones del Estado como integrantes de sociedades concretas, como síntesis de la sociedad civil, conformadas por actores sociales que pertenecen a una cultura y en esa medida comparten las representaciones, actitudes y prácticas relativas a la violencia contra las mujeres subyacentes a esa cultura, esto quiere decir que la tolerancia social se traslada a la institucionalidad por la vía de las y los funcionarios". (Estudio sobre tolerancia, 2010: 65).

Finalmente, la materialización del Estado y sus obligaciones, se encuentra en cada una de las actuaciones de sus funcionarios frente a la ciudadanía y, en este caso, a las mujeres como ciudadanas que acuden o no al Estado para la prevención y protección de sus derechos. Para la presente investigación es de vital importancia la forma en que se hace explícita la tolerancia institucional frente a algunas de sus variables, mecanismos y dispositivos que, tanto en el eje personal, como en los ejes microsistema, macrosistema y exosistema, revelan las prácticas,

percepciones y actitudes de agentes estatales frente a la violencia contra las mujeres. El primer eje de referencia persigue la justificación de la violencia sobre la base de la *historia personal* y a la naturalización de las características violentas en las relaciones privadas. El segundo (*microsistema*) describe los escenarios privados y /o familiares, y explicita cómo el orden patriarcal de las familias y el consumo de alcohol son dispositivos que toleran la violencia basada en género contra las mujeres. El tercer eje, denominado *exosistema*, hace alusión a los dispositivos encaminados a analizar la legitimación social de la violencia en razón de la pobreza, la separación del espacio público y privado y el fortalecimiento de la identidad masculina. Por último, frente al eje denominado *macrosistema*, se especifican variables como:

> "[…] la definición de la masculinidad como dominación y dureza, el mantenimiento del honor masculino, la profundización de los roles de género, el reforzamiento del sentido de propiedad de los hombres sobre las mujeres, la aprobación social del castigo físico hacia la mujer, la idealización del amor romántico, el menosprecio y la aceptación de la violencia como un valor cotidiano para resolver conflictos" (p.68).

Estos elementos categorizan la forma en la que se materializa los actos de tolerancia hacia la violencia contra las mujeres e influyen de manera directa en las formas en que los agentes estatales deciden, aplican, utilizan e interpretan las normas, y su tipo de diligencia, es decir, si actúan con celeridad o incluso omiten prácticas que pueden incurrir en acentuar la discriminación y las violencias sexistas. Por ejemplo, persuadir a las denunciantes de violencia intrafamiliar porque "estas violencias se resuelven en casa", o culpabilizar a las víctimas por ser creadoras del riesgo, "por salir solas a la calle o tarde de la noche". Incluso, reforzar los estereotipos cuando se dan recomendaciones para prevenir las violencias, como la utilización de determinada ropa y estéticas del cuerpo, llegar al caso de omitir procedimientos para el acceso a la justicia porque "es normal que los hombres agredan cuando están borrachos" o afirmar que, las mujeres "no están desaparecidas sino que están con el novio", como ocurrió en el sonado caso de Campo Algodonero. Estas son algunas de las expresiones más comunes de tolerancia por parte de agentes estatales.

1.4 BREVE CARACTERIZACIÓN ESTADÍSTICA DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA Y RISARALDA

Colombia es un país que no está exento en ningún caso del continuum de violencias hacia las mujeres basadas en género. Diferentes estudios se han realizado que demuestran las dramáticas cifras de esta problemática nacional. De acuerdo a cifras presentadas por Medicina Legal en 2014, se realizaron más de 75.000 peritajes en el país por violencia intrafamiliar, siendo el 85% de estos casos relacionados con violencia hacia mujeres y niñas. De igual manera, dentro de este mismo estudio se señala que anualmente en Colombia, en promedio, 63 mujeres son asesinadas por motivos relacionados con las violencias de género.

Por otra parte, de acuerdo a los dos estudios sobre Tolerancia Social e Institucional de las violencias contra las mujeres (realizados en 2010 y 2014), la justificación de las violencias ejercidas sobre las mujeres es tolerada socialmente de una manera amplia en el país, casi en un 60% en 2010 (tanto por parte de hombres como de mujeres) y casi en un 40% en 2014. En el tema de los imaginarios y prácticas sobre roles de género, estos estudios señalan una disminución en los estereotipos que legitiman estas violencias (tanto por hombres como por mujeres), aunque porcentajes del 20% se mantienen en temas referidos a la obligada obediencia de las mujeres hacia sus esposos. Otros temas que no demuestran avances son los referentes a las mujeres que fueron víctimas de violencias basadas en género, los cuales evidencian que menos de la mitad de los casos denunciaron el hecho ante organismos estatales o especializados y que un mínimo de ellas conocen las leyes que las protegen de este tipo de hechos ni las entidades a las que pueden asistir para acceder a información, así como la desatención, desinformación y falta de interés por parte de estas instituciones. En general, los estudios concluyen que en Colombia prevalece una tolerancia social hacia la violencia basada en género contra las mujeres, mostrándose particularmente alta en frases como "cuando los hombres están bravos es mejor no provocarlos" (83% de entrevistados(as) de acuerdo).

En lo referente a la tolerancia institucional de estas violencias, los dos estudios muestran que el avance más significativo en los(as) funcionarios(as) públicos(as) es una reducción en la intención primaria de conciliar ante los casos de violencias basadas en género sobre las mujeres: del 94% que propendía por la conciliación en el 2010, el 62% coincide con esta idea en el 2014; también hay una reducción en la justificación de violencias por consumo de alcohol (del 43%

pasa al 23%). Otros temas se registran sin variaciones en las percepciones, como la idea de que si una mujer se viste provocativamente se expone a una violación (23% de los(as) entrevistados(as)). Por otra parte, se registra que hay un aumento de funcionarios(as) que creen que las mujeres exageran los hechos de violencia al denunciar (pasando del 11% en 2010 al 16% en 2014), así como un retroceso en la percepción de judicializar a todos los agresores sobre mujeres (del 65% en 2010 pasa a 57% en 2014).

El departamento de Risaralda tampoco está exento de esta problemática, aunque las cifras y estadísticas disponibles para este ente administrativo son muy escasas y poco sistematizadas en estudios cuantitativos particulares, lo que demuestra una falta de interés institucional y académico por abordar el fenómeno desde una perspectiva departamental o incluso regional (Eje Cafetero) con algunas contadas excepciones (como la mencionada Casa de la Mujer en Pereira). De acuerdo a cifras de Medicina Legal, en el año 2011 se presentaron en el departamento 1.215 casos de violencia basada en género contra las mujeres (877 de maltrato de pareja y 435 de violencia sexual) y 103 casos contra niñas y jóvenes menores de edad. Para los dos primeros meses del año 2015, las cifras del mencionado instituto recuentan 131 casos de violencia interpersonal dirigida hacia las mujeres, 10 casos de violencia intrafamiliar hacia niñas y jóvenes adolescentes y 133 casos de violencia hacia mujeres por parte de sus compañeros sentimentales. En la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2010, realizada por Profamilia, el Ministerio de la Protección Social y Bienestar Familiar, revelan que el 69% de las mujeres del departamento admiten haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su compañero sentimental, de las cuales el 32% reconoce episodios de violencia física (de las cuales el 10% reconoce haber sido víctima de violencia sexual) y el 21% episodios de violencia verbal.[7]

[7] También es importante resaltar una situación particular de corte étnico-cultural con las mujeres indígenas embera, las cuales denuncian recurrentemente violencia sobre ellas por parte de sus compañeros sentimentales (tanto física y sexual como psicológica, especialmente relacionada con el consumo de sustancias embriagantes por parte de éstos), la cual en la mayoría de los casos es auspiciada por los demás miembros de sus familias. De acuerdo a informes presentados por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y su Consejería de Mujer, Familia y Generación, esta situación se agrava por el hecho de que las demandas por parte de las mujeres son presentadas ante las autoridades de los resguardos indígenas, los cuales en muchas ocasiones no ejercen sanciones justas y equitativas frente a los victimarios, llegando a condenar tanto a los hombres como a las mujeres a la par, alegando que "la violencia la incitó la provocación de la mujer". En algunos resguardos de Risaralda, se practicó "tradicionalmente" la ablación del clítoris a las niñas, práctica prohibida por las autoridades indígenas desde el 2009 y erradicada paulatinamente de estas comunidades.

A partir de los datos presentados en el párrafo anterior sobre Risaralda, también es necesario reflexionar y profundizar en otros aspectos que no han sido tomados en cuenta en los estudios realizados que responden a características sociodemográficas y culturales particulares del departamento, como pueden ser la influencia del narcotráfico sobre las representaciones y acciones sobre las mujeres y las experiencias a partir de las mujeres migrantes a otros países (principalmente España y Estados Unidos) que regresan a vivir al departamento y cómo estas situaciones han afectado sus roles y prácticas de género en relación con el resto de la sociedad. Estos son algunos ejemplos de temas emergentes que aparecen en el análisis de los diferentes censos y estadísticas encontradas en el marco de esta investigación, que no serán profundizados en este documento, pero que son valiosos como temas futuros a desarrollar y problematizar por parte de investigadores(as) interesados(as) en el tema de las violencias basadas en género sobre las mujeres, tanto a nivel departamental, regional y nacional.

CAPÍTULO 2. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

2.1 TOLERANCIA INSTITUCIONAL POR ACTITUDES, PERCEPCIONES O PRÁCTICAS DE LOS FUNCIONARIOS

La tolerancia institucional como categoría para el análisis de la violencia contra las mujeres se realizará a partir del análisis de las narrativas institucionales y de cómo en éstas se visualizan percepciones, actitudes o prácticas que toleran y en ocasiones reproducen discriminación y violencia contra las mujeres.

Aproximarse a la concepción de la tolerancia institucional requiere tener una visión ampliada de un contexto social, cultural, y personal, que hace posible la existencia de un imaginario que hace viable la violencia basada en género. En esa medida, el Estado debe garantizar el acceso de las mujeres a la justicia y a la garantía de sus derechos. En otras palabras, el Estado debe: "[…] establecer procedimientos legales justos y eficaces que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos […] y establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las víctimas tengan acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces" (CIDH; 2007:16).

Las narrativas inmersas en los escenarios de la violencia basada en género contra las mujeres presentan una tensión en su interior. Por una parte, se encuentran las narrativas puramente coloquiales y que son creadoras del imaginario colectivo y, por otro, las narrativas jurídico-estatales que son las que van a regir, prevenir y sancionar las violencias basadas en género contra las mujeres. El encuentro entre las dos posturas se lleva a cabo dentro de un marco de tolerancia del Estado, permitiendo y reproduciendo patrones patriarcales que permiten la construcción de imaginarios que justifican la violencia.

A continuación se presentarán las narrativas y los imaginarios inscritos en las diversas instancias estatales del departamento de Risaralda. Para ello, se retomará la clasificación propuesta por el Estudio sobre Tolerancia: historia personal, micro, macro y exosistema.

2.1.1 Tolerancia de la Violencia contra la Mujer - Historia Personal

En las historias personales existen dos dispositivos relativos a características y normas culturales que soportan la violencia contra las mujeres: El primero tiene que ver con la justificación de la violencia debido a un pasado individual y el segundo hace referencia a la naturalización de la violencia en instancias privadas como la pareja y la familia. Por ejemplo, se puede justificar la violencia aduciendo a causas psicológicas: "[…] una excusa social de los agresores es considerar que no se encuentran en capacidad de discernir el comportamiento inadecuado del adecuado" (2010: 58). El testimonio de una funcionaria de la Defensoría hace alusión a ello:

> "Yo pienso que cuando un hombre hace eso –se refiere a matar a una mujer- es una carencia que él trae desde que… o sea, es una afectación psíquica-emocional […] Es como algo que está en la psiquis de él, que tiene que ver de pronto que no ha resuelto el problema con su mamá y lo ve reflejado en esa pareja y por eso la mata. O sea, son rabias internas desde pequeñito que no ha solucionado" (E, Defensoría 1).

Aunque no se puede desconocer totalmente las implicaciones de las relaciones familiares en los sujetos, ello no puede convertirse en el argumento que excuse la violencia contra las mujeres. Además, es un argumento que puede responsabilizar a las mujeres por no comprender la situación de "enfermedad traumática" del hombre y por ende debe tolerar dichos comportamientos. De acuerdo a algunos estudios[8], la violencia masculina hace parte de patrones culturales que son aprendidos, por tanto, de este mismo modo pueden desaprenderse. Si bien otros antecedentes bibliográficos consideran elementos psicológicos de los agresores, es necesario subrayar que el uso de la enfermedad para comprender la violencia ha servido como multiplicador de impunidad, pues se invisibiliza la mujer como sujeto victimizado y se desdibuja la posibilidad de reparar su derecho a una vida libre de violencias. Al igual que es un argumento que desconoce el contexto de cultura patriarcal donde lo masculino doblega y minimiza lo

[8] Caesar en 1988 encontró que el 38% de su muestra de agresores de mujeres no había sido testigo, ni había sufrido agresión física en la infancia. Citado en Tolerancia social e institucional de la VBG en Colombia (2010, pg.44).

femenino. El testimonio de una funcionaria de la defensoría explica que los hombres agresores conservan cargas psicológicas no tramitadas:

> "Hay familias que cargan con rabias, que cargan con miedos, que cargan con rencores, eso sale de alguna manera… por ejemplo, hay algo que se llama el péndulo, ¿No? El péndulo es que cuando a ti te golpean, las personas… es decir, la rabia es una emoción natural de las personas, el enojo, la frustración, que la persona debe aprender a manifestar y debe aprender […] y hay personas que la estrategia es que si a ti te dan, actúan como el péndulo y le pegan a otro" (E, Defensoría 2).

Esta narrativa puede constituir un tipo de invisibilización de las relaciones de poder que se ejercen por parte de los hombres hacia las mujeres y, de cierto modo, la naturalización del fenómeno de violencia justificado por la "rabia como emoción natural".

En definitiva, concebir la violencia contra la mujer como producto de enfermedades psicológicas o emociones naturales por parte de los funcionarios del Estado genera un riesgo a la hora de activar mecanismos de prevención adecuados para las mujeres, de omitir tramites del proceso judicial hacia los agresores por eventuales "tratamientos médicos" y de agudizar la victimización de las mujeres agredidas en la medida en que se sientan culpables por no comprender las patologías de sus parejas. Además, son funcionarios "[…] que tienen el deber de controlar o proteger determinados bienes e intereses cuya lesión puede producirse, principalmente, mediante las conductas llevadas a cabo por terceras personas totalmente desvinculadas de la organización Estatal." (Sánchez, 2010: 30)

2.1.2 Tolerancia De La Violencia Contra La Mujer – Microsistema

Por microsistema, debemos entender, según el Estudio de Tolerancia Social como: "El ámbito de las relaciones interpersonales, que se construyen a través de diferentes dispositivos y/o mecanismos que potencian o generan las violencias contra las mujeres" (2010: 185). En específico, de acuerdo al documento: "Estos dispositivos se potencian con la promoción de la

familia patriarcal como la más deseable y funcional, y con la difusión de la idea de un padre como fundamental para que le dé orden y simiente adecuadamente" (2010: 59).

Cuando a una funcionaria de la defensoría se le pregunta si cree que una relación afectiva o familiar entre un hombre y una mujer puede considerarse como una relación de poder, expone:

> "No. Yo pienso cuando un hombre hace eso (ejerce violencia contra la mujer) al contrario, es el temor… o sea, son muchos factores, no sería solo el hecho del poder, sino de que él está perdiendo algo, pues no sé cómo explicarlo técnicamente, pero para mí no sería que está ejerciendo poder y que la otra es una persona débil, no" (E, Defensoría, 1)

Según lo encontrado en las narrativas de los funcionarios de las distintas instituciones del Estado, a nivel regional se evidencia un grado muy alto de comprensión sobre la violencia ejercida contra las mujeres en el ámbito afectivo y familiar y esto demuestra una tolerancia cero frente a este contexto. Quizás esta comprensión obedece a que el tratamiento político y jurídico de la violencia contra la mujer se ha visibilizado como homólogo a la violencia intrafamilar, lo que hace que para la mayoría de los funcionarios sea más claro que no puede tolerarse ningún tipo de agresión por parte de los hombres hacia las mujeres por ser sus parejas o exparejas.

2.1.3 Tolerancia De La Violencia Contra La Mujer – Exosistema

"Uno de los mecanismos que revela el orden patriarcal reproducido socialmente es la asignación de roles a hombres y a mujeres. La perpetuación de los roles de género establece un régimen de división sexual en el cual los hombres y las mujeres deben obedecer mandatos culturales o, de lo contrario, recibirán sanciones por haber trasgredido el "orden social"" (Estudio de Tolerancia, 2010: 97). El desarrollo más próximo de esos sistemas culturales e ideológicos se da precisamente en el exosistema, entendido como el contexto comunitario o de relaciones que rodean a los sistemas más próximos. En el exosistema, entonces, "[…] los roles de legitimación social de la violencia se ejercen por medio del colegio, la familia, los medios de comunicación, la justicia y los contextos socioeconómicos." (Estudio de Tolerancia, 2010: 39)

Se requiere, entonces, una transformación institucional que debe ir acompañada de retomar las ideas de ciudadanía, derechos y empoderamiento con nuevos lentes y otras perspectivas políticas. Es pertinente pensar que el empoderamiento implica unas relaciones simbióticas entre el poder y la ideología de género, que la ciudadanía está ligada íntimamente a las relaciones de poder y las formaciones de desigualdades por clase, etnia y otros marcadores de identidad y que los derechos están inmersos en un proceso político en medio de luchas entre los intereses, el poder y el conocimiento de los actores en diferentes posiciones.

En una de las narrativas, por ejemplo, el caso de la violencia sexual contra las mujeres no se reconoce como una violación a la dignidad e integridad de las mujeres afectadas, sino como una afectación a la condición de honor masculino. La funcionaria narra:

> "Es cultural, nosotros estamos en una región muy machista […] Las mismas mujeres madres educaban que sus hijos hombres eran por encima de las mujeres y las mujeres tenían que obedecerle a sus hermanos; […] pasan cosas tan particulares, como por ejemplo, vino un señor a declarar por la señora que había sido la víctima de violencia sexual y él declaró porque él consideraba que la víctima era él; […] ella había ya declarado y le habían negado, y quería que le hiciéramos el recurso… o sea, imagínate la mentalidad tan cerrada. Y eso que aquí es menos grave el machismo que en otros países" (E, Defensoría, 2).

Aunque la funcionaria expresa incomodidad frente a lo sucedido y crítica al machismo por parte del declarante, la institución ya había recibido la declaración por parte de su esposo. Por tanto, no se trata de si hay un rango mínimo o máximo de asumir el machismo; se trata del nivel de tolerancia por parte de las instituciones frente al tema de la violencia basada en género, que transgrede los límites subjetivos y pasan a ser parte del desarrollo social de las dependencias estamentales. Más allá de evidenciar la tolerancia, se pone sobre la mesa el tipo de concepción que hay al interior del ente de justicia sobre la violencia basada en género: no solo se reconoce la violencia, sino que evidencia los roles de cada uno de los patrones patriarcales que se instalan en la ideologías de las comunidades y hacen eco en las instituciones –como lo es el ejemplo

anterior—, posibilitando nuevos actores y nuevas violencias en las formas de vida de los(as) risaraldenses.

2.1.4 Tolerancia De La Violencia Contra La Mujer –Macrosistema

El análisis de la violencia basada en género contra las mujeres implica un acercamiento que abarca desde lo micro hasta lo macroestamental. En el marco del macrosistema, se puede observar cierta naturalización de la "noción de masculinidad ligada a la dominación y la "dureza"[9]. Es el caso de una funcionaria de la defensoría que asegura que los hombres tienen una naturaleza casi salvaje, sigamos su testimonio:

> "Los hombres son primitivos. Lo digo por experiencia personal. Yo tuve un matrimonio con una persona muy fuerte y permití muchas cosas, hasta llegó el día que dije: "¿Cómo así? Yo no puedo permitir más esto […] Y había ocasiones donde había miedo, había temores por eso precisamente, porque llegaba… los hombres son violentos, para mí los hombres son violentos por naturaleza, el hombre como hombre es así, primitivo." (E, Defensoría 3).

El contexto macrosocial acompañado de "la idealización del amor romántico"[10], considera que las relaciones entre hombres y mujeres sólo están transversalizadas por el afecto y que los casos de violencia son patologías aisladas y tratables, por tanto tolerables. Un ejemplo de lo anterior lo sustenta la narrativa de un funcionario de la policía:

> "[…] yo no creo, porque si una persona se una a otra, lo que te decía, es por amor, yo no creo que dos personas se unan sin amor. Ahora, si el hombre quiere a la mujer, yo no creo que llegue al límite de cometer un homicidio. Han sucedido casos, por supuesto, pero de pronto esos casos han sido casos muy sonados en el país, de cuestiones médicas o patológicas" (E, Policía 2).

[9] Cfr. Estudio de Tolerancia social e institucional a la VBG en Colombia, p. 50.
[10] Cfr. Ibíd. p.53

Esta postura es una muestra del imaginario que "por el amor aguanto, porque me quiere", que recrea las relaciones de poder entre géneros y justifica la violencia basada en género.

Otro de los dispositivos encontrados en las entrevistas fue "la aprobación social del castigo físico hacia la mujer"[11], que generalmente se justifica por celos o la ira como manifestaciones de cierta "normalidad". Una funcionaria de la Fiscalía al preguntarse sobre el fenómeno de las muertes violentas a mujeres en Risaralda considera que no conoce ningún caso, y aduce que los homicidios son por otros motivos:

> "Aquí, en los casos que yo he conocido, no se ha matado porque es mujer, sino porque han sido por otras situaciones que siempre se han llevado, bien sea por celos, bien sea por estado de ira, bien sea por situaciones de venganza, […] bien sea por situaciones de esa índole pero no por el sólo hecho de ser mujer […] También he tenido casos de parejas muy fuertes, muy fuertes en que han matado a sus parejas, pero igual, han sido ya cosas de celos, de situaciones" (E, Fiscalía).

El desafío por parte de las diversas dependencias del Estado es promover acciones tendientes a impactar en distintas dimensiones, desde un carácter individual hasta operaciones de índole comunitario y social. La tolerancia institucional no sólo permite reproducir la violencia basada en género, sino que contribuye a la justificación y re-creación de patrones de conducta propios de un imaginario que efectivamente se construye mediante narrativas individuales que muchas veces se contraponen o complementan con las narrativas que se van construyendo colectivamente y que van reproduciéndose social, cultural y políticamente.

En este sentido, Rao y Kelleher (2005) se preguntan: ¿Por qué la perspectiva de género no ha traído los cambios que desde un comienzo se pensó que iban a causar? Para los autores, se requiere rediseñar las medidas que se han tomado, además de una transformación institucional de los ámbitos que procuran que el enfoque de género brinde caminos para el cambio, así como para

[11] Crf. Ibid. p. 53

fortalecer la capacidad de los Estados y de las organizaciones para conformar un mejor escenario para los derechos humanos de las mujeres. Esta transformación institucional no sólo busca cambiar los condiciones materiales de las mujeres, también pretende cambiar las estructuras sociales y simbólicas que mantienen la desigualdad. Por esta razón, la tarea del Estado frente a la tolerancia institucional y, en especial, de cara a la violencia basada en género contra las mujeres es la de:

> "Implementar acciones educativas orientadas al público en general, sobre los problemas relacionados con la violencia en contra de las mujeres, los recursos legales y la reparación que corresponda […] y modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia en contra de las mujeres" (CIDH, 2007: 18).

2.2 TOLERANCIA INSTITUCIONAL POR OMISIÓN DEL DEBER GENERAL DE PREVENIR CON DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA

Para analizar cómo se expresa la tolerancia institucional respecto a este segundo escenario, fue necesario asumir cuatro categorías que articulan elementos propios de las recomendaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2.2.1 La necesidad de crear instancias y/o dependencias especializadas en los temas de género, específicamente del tratamiento de las violencias contra las mujeres

El deber general de prevenir las violencias contra las mujeres hace parte de una de las obligaciones puntuales que han señalado los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. Como bien está expresado en páginas atrás, éste debe ser complementado bajo la norma de la debida diligencia reforzada dirigida a grupos poblacionales específicos y en contextos sociales que agudizan la vulneración de sus derechos. Para ello, los

Estados deben ser activos, propositivos y llevar a cabo acciones positivas que puedan minimizar o eliminar el riesgo. Dentro de las acciones está la "incorporación de políticas, programas o planes de acción que se ocupen de manera específica de cuestiones de la violencia contra la mujer" (Coomaraswamy, 1999). Esta medida implica, no sólo la creación de acciones, sino la adecuación de la infraestructura del aparato Estatal en todo el territorio para que se hagan efectivos estos programas y, de esa forma, ser eficaces en el deber de prevenir y proteger a las mujeres de la violencia.

La incorporación de dependencias especializadas en temas de violencia contra la mujer ha sido una estrategia utilizada por varios países para dar cumplimiento a esta norma extensiva de prevención. En Colombia, desde la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se ha establecido "impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas, en las entidades públicas, nacionales y territoriales" y, con ello, la creación de dependencias especializadas a trabajar específicamente las violencias contra las mujeres. (Alta CPEM, 2013).

Para rastrear estas plataformas en el departamento de Risaralda, se tuvo en cuenta los derechos de petición y las entrevistas a los distintos funcionarios. Frente a la pregunta: ¿Se ha consolidado alguna unidad, órgano o instancia que trabaje y analice el tema de perspectiva de género o de violencias contra la mujer? Se reconoce de manera generalizada, la existencia de instancias y/o dependencias que trabajan asuntos vinculados a la mujer. La mayoría de las respuestas articulan los "temas de mujeres" con instancias que trabajan de manera general los derechos humanos y con programas y dependencias que hacen parte de lineamientos del Estado a nivel central.

La Consejería Departamental de Paz y Derechos Humanos refiere de manera puntual su trabajo en materia de Derechos Humanos y su articulación reciente a los Derechos de las Mujeres explicitando que:

> "En la Gobernación de Risaralda no se ha consolidado ninguna unidad, organismo o instancia que trabaje y analice de manera directa el tema de la violencia contra la mujer; sin embargo desde la Consejería de Paz y DD.HH se ha venido desde el año 2012 centralizando

dicha información para utilizarla como insumo para el trabajo de prevención contra este delito". (DP, Consejería).

Para la Asamblea departamental, los temas de género y mujer son trabajados desde la Comisión primera cuando responden que:

> "Es esta comisión la encargada de estudiar, debatir y aprobar temas tales como Derechos Humanos, la paz, desmovilización, reinserción de grupos armados, la convivencia, resolución pacífica de conflictos, gestión y desarrollo de iniciativas, mediaciones y mecanismos tendientes a los logros de la paz y la convivencia en consonancia con los Concejos Departamental y nacional de paz, entre otros." (DP, Asamblea).

Lo anterior, visualiza una vez más la manera como los asuntos de la mujer en el departamento se articulan de manera generalizada en agendas sobre social, sin que se acentúe la necesidad de crear dependencias que puedan trabajar específicamente la violencia contra la mujer.

El Ministerio Público, por su parte, y en consonancia con sus funciones de prevención y promoción de los derechos humanos de las mujeres, reconoce que a nivel departamental no existen dependencias específicas en el tema. Así, por ejemplo la defensoría expone que:

> "No, no lo hay." "No, en la Regional no. O sea, en el área pública […] lo que pasa es que ésta es poco mi área de atención y trámite de quejas, y la Defensoría tiene varias áreas y una de esas áreas es el área de pública, donde están los defensores públicos y hay unos asignados para víctimas específicamente y mujeres por ser mujeres." (E. Defensoría del Pueblo 1).

En el marco de la ausencia de dependencias a nivel territorial, la labor se concibe a través de las funciones explicitas de algunos funcionarios. De la misma forma, la Procuraduría seccional aclara en la respuesta de un derecho de petición que:

> "La Procuraduría General de la Nación realiza sus funciones Constitucionales a través de diversas Procuradurías Delegadas, las cuales se encuentran centralizadas en la ciudad de Bogotá, para el caso concreto de los temas de género, estos temas son abordados desde la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y la Familia, donde existe un grupo de Equidad y Género" (DP, Procuraduría).

En la rama judicial, una Fiscal entrevistada advierte que:

> "[…] De manera específica de la violencia contra la mujer no conozco, pero sí en el CTI, el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, existe una unidad, podemos llamarla así, que se llama 'Futuro Colombia'. 'Futuro Colombia' está integrado por una psicóloga quien efectivamente promueve la no violencia contra la mujer en diferentes áreas […] entonces, esa podría ser como una situación que sí se maneja y se conoce en la Entidad". (E, Fiscalía General de la Nación).

Se puede observar un grado de desconocimiento por parte de la funcionaria, a nivel territorial, frente a la estructura y con ello a las dependencias que trabajan el tema, pues en el marco del derecho de petición, esta pregunta no es resuelta y como se lee en la entrevista, se hace un esfuerzo por vincular un programa como lo es "Futuro Colombia" y no una dependencia.

En resumen, se puede evidenciar que a nivel territorial no existen dependencias específicas que trabajen el tema de violencia contra la mujer, lo que no implica que la violencia basada en género contra las mujeres en el departamento de Risaralda se desconozca. Sin embargo, la creación de escenarios específicos puede llegar a deslegitimar prácticas que atentan contra sus

derechos y puede visibilizar la importancia de tratar estos asuntos de manera puntual. Por otra parte, no existe una claridad respecto a la violencia basada en género contra las mujeres. Representantes de algunas instituciones señalan:

> "Acá hay unos funcionarios delegados en materia preventiva. Entre esos, están las políticas de protección a la mujer, a la primera infancia, a asuntos étnicos […] pero, específicamente, en el tema no."(E, Procuraduría General de la Nación).

> "Desde que yo llegué el año pasado, aquí a la Consejería, yo asumí ese tema del trabajo de las mujeres y la prevención de la violencia y hacer visible el tema de las violencias, porque aquí en el Departamento, la Gobernación pasada y ésta, encuentra uno que el tema de la mujer es manejado como enseñarle a las mujeres a cocinar, a organizarse, o sea, nadie hablaba del maltrato contra la mujer. En la Secretaría de Educación pensaban que trabajar con las mujeres era hacer cursos de primaria o de bachillerato para ellas, en agricultura para que sembraran las mujeres, en los de educación enseñarles a la prevención de los embarazos, el cuidado de la lactancia, y bueno, todo el tema de las mujeres como en ese sentido. Pero yo no encontré, en ninguna parte del Departamento, un manejo especial sobre el tema de la violencia contra la mujer, ya sea el estudio, la prevención, el manejo, nada. Entonces yo, definitivamente, lo hice visible en la Secretaría de Gobierno" (E, Consejería).

Estos relatos delatan la necesidad de abordar el tema de la violencia contra la mujer. Parece que las estrategias utilizadas están condicionadas a roles de género que reproducen estereotipos que estimulan la discriminación y violencia sexista. En esta vía, es importante recordar que la debida diligencia reforzada en materia de prevención y como norma internacional tiene como uno de sus objetivos que los Estados centren su obligación en la transformación de los valores que sostienen la desigualdad de género y que eviten su reproducción (Ertürk, 2006).

En segunda medida, a partir de los relatos se advierten algunos obstáculos para la construcción de dependencias específicas que atiendan el tema de la violencia contra las mujeres

en el departamento. Uno de ellos es la falta de voluntad política. En la información revisada se reconoce que estas iniciativas dependen casi exclusivamente de la intención política de turno y la sensibilidad de algunos funcionarios. Por ejemplo, la Asamblea Departamental describe cómo estos asuntos están representados por un miembro de la corporación así:

> "El tema de violencia contra la mujer y su protección, ha sido liderado por el Diputado Giovvani Londoño González quién actualmente lucha por la realización y construcción de la Política Pública que lleva en debate más de 40 años. Desde la Corporación se logró con la lucha del Diputado y con el apoyo de los demás corporados, que éste fuera un objetivo de la Administración Departamental lográndose que se incluyera dentro del Plan de Desarrollo". (DP, Asamblea).

Si bien, estas iniciativas son claves para el reconocimiento de este fenómeno, es evidente que en la corporación carecen de lineamientos que superen la incidencia política de un partido o miembro de ella. Siguiendo el tema, la Consejería expresa de manera crítica y con preocupación:

> "Cuando culmine el período del actual gobernador, este tema puede desaparecer nuevamente y esa es mi preocupación, todos los días, porque estamos trabajando en la construcción de una política pública, que también es un compromiso del señor Gobernador y estamos esperando que estos tres años que quedan de gobierno se pueda sacar, porque si se va el señor Gobernador, toca esperar que el Gobernador que venga tenga la misma sensibilidad y tengamos nosotras las mujeres la posibilidad de acceder a estos espacios." (E, Consejería).

Sumando a lo anterior, otro de los obstáculos encontrados fue la carencia de recursos económicos. Desde la Consejería se explicita de la siguiente forma:

> "El gobernador lo dijo, y lo dice siempre: "En este momento no hay cómo crear una Oficina de la Mujer, porque presupuestalmente el Departamento está quebrado" […] Pero por lo menos desde la Oficina de Derechos Humanos se está haciendo la labor que debería hacer una Oficina de Mujer." (E, Consejería).

El relato demuestra la reiterada dependencia de los temas de género a la voluntad de los funcionarios y la excusa recurrente de imposibilitar acciones por falta de presupuesto. Sin embargo, también es importante recalcar que este obstáculo puede ser superado ya que la Consejería lo asume como prioritario y utiliza los recursos existentes del Estado para trabajarlo y hacerlo visible.

2.2.2. El conocimiento y la comprensión sobre la violencia contra las mujeres a través de procesos de formación específica

Según las recomendaciones realizadas por varias relatoras especiales sobre la violencia contra la mujer, para los Estados es fundamental diseñar estrategias de sensibilización que conduzcan a la prevención de violencia por parte de las acciones u omisiones de sus agentes. Para ello, el Estado debe plantear programas de formación en temas vinculados con la violencia contra la mujer, orientados a instancias gubernamentales, dependencias judiciales y policiales, así como a instituciones encargadas de la promoción y vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

Lo anterior hace parte de un contexto histórico en el que la globalización fue fundamental para llevar cabo un marco de acción que tenía como eje central la perspectiva de género, entorno que permitió que los gobiernos e instituciones prestaran más atención a la incorporación de temas de género a su agenda política. Los años noventa constituyeron un punto de inflexión para los movimientos de mujeres en todo el mundo, pues fue un periodo en el que se intensificó el discurso de los derechos humanos con un carácter interseccional (género, etnia, edad) y en el que se pone en marcha la institucionalización de la perspectiva de género a todas sus anchas (Wills y Gómez, 2006). Cabe recordar que la Convención *Belém do Para* exhorta de manera puntual a los Estados a:

> “Fomentar el conocimiento y la observancia del derechos de la mujer a una vida libre de violencia y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos” (Art. 8 inc. A).
> “Fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo este la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer” (Art. 8 inc. B).

La capacitación debe ser constante, pertinente, suficiente y especializada. Dentro de ella debe hacerse explícito el reconocimiento de los derechos de las mujeres y su protección tanto en el ámbito público como en el privado.

Para indagar sobre los procesos de formación dentro de las instituciones fue necesario articular tanto los derechos de petición como las entrevistas. Para muchos funcionarios del departamento es conocido el fenómeno de violencia pero es naturalizado. Es decir, se conocen las agresiones y las muertes contra las mujeres, sin embargo, no son entendidas desde una perspectiva de género que permita reconocer la violencia sexista y las implicaciones que tiene sobre la vida de una comunidad. Los hallazgos en el gobierno departamental y específicamente desde la Policía Nacional se condensan en una de las entrevistas:

> “Lo de perspectiva de género se maneja sobre todo en lo que es la parte educativa del tema de derechos humanos. Esa es una materia que hace parte de todas las escuelas de formación a nivel nacional, desde la Escuela General Santander a nivel directivo a todas las Escuelas de Policía a nivel nacional, ellos dentro del área de manejo de derechos humanos” (E, Policía Nacional 1).

A nivel nacional y departamental, desde el área de Derechos Humanos y la Oficina de Control Disciplinario, se reconoce de manera importante la existencia de capacitaciones relacionadas con los derechos de las mujeres y puntualmente al conocimiento de la Ley 1257 de 2008. Así mismo, en ambas dependencias se explicita que son capacitaciones esporádicas y que solo hasta hace pocos años (2012) se vinculan estos temas específicos a los procesos de formación en las áreas de derechos humanos de la institución. Igualmente, describen cómo para

la formación en la ley 1257/08 se han articulado con universidades, organizaciones sociales y otras instituciones del Estado. Algunos relatos al respecto:

> "Se han llevado a cabo eventos que han sido apoyados por entidades como la Gobernación de Risaralda, Universidad Tecnológica, Universidad Libre y la casa de la mujer "Stella Brand" […] en el último año, la Universidad Tecnológica de Pereira en su momento nos permitió hacer el Diplomado de Género, a partir de ahí es cuando uno empieza a conocer un poco más del tema" (DP, Policía Nacional 1).

Bajo esta lógica de articular la formación en género y Derechos Humanos con instituciones y organizaciones externas se hace evidente que dentro de la institución no existe de manera autónoma y permanente un programa de formación en temas de violencia contra la mujer sino que éstos son tratados tangencialmente.

> Siguiendo en la línea del gobierno departamental, la Consejería expresa que:
> "Nosotros en la secretaria de gobierno tenemos claro el tema del enfoque de género, pero las otras secretarías no la tienen. Entonces, es, a veces, complicado […] queremos propiciarlo. De hecho, hicimos una capacitación con todos los funcionarios del Departamento con la Ley 1257 y encontramos muchísimos vacíos y muchísima apatía en las propias mujeres y en los funcionarios […] Entonces si la Secretaría de educación y la de salud no tienen clara qué es la ley y cómo la deben hacer aplicar, es muy complicado. Pero, la idea sí es construir una visión de género en el Departamento." (E, Consejería).

Por su parte, el Ministerio Público, particularmente desde la Defensoría del Pueblo, responde:

> "La Defensoría del Pueblo a nivel nacional inició en el mes de noviembre de 2012 una primera fase de sensibilización llamada Programa de Formación para la Incorporación del Enfoque De Derechos Humanos con Énfasis en la Atención a Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) víctimas […] el objetivo de dicha capacitación era cualificar las funciones de las /los servidores de esta entidad, promoviendo la transformación de actitudes

y prácticas, a partir del conocimiento del marco jurídico nacional y los estándares internacionales, en materia de protección de los derechos humanos de sujetos de especial protección, con énfasis en mujeres, niños, niñas y adolescentes, para la garantía del acceso a la justicia." (DP, Defensoría del Pueblo).

Aunque en la institución a nivel nacional sigue un programa de capacitación, una de las entrevistadas manifiesta que no se realiza en la región, lo que evidencia un desconocimiento de los programas de formación y un distanciamiento entre lo que sucede en el ámbito regional y nacional. En cuanto a la Procuraduría Seccional, la capacitación interna en materia de derechos humanos, en especial frente a temas de género y violencia contra la mujer, está articulada a un proceso de formación a través de directrices administrativas y programas de capacitación virtual. Estas capacitaciones no son obligatorias ni tienen ningún seguimiento, se deja a la voluntad de los funcionarios los procesos de formación respecto a temas de violencia contra la mujer. Igualmente, existe una justificación a la dificultad de conocer los temas de violencia contra la mujer por ausencia de recurso humano en la región:

"La atención de enfoque diferencial a niñas, mujeres, madres cabeza de familia, como le digo, esto es en la estructura nacional, en Bogotá, allá si hay gente para eso, en la región no, aunque este módulo es a nivel nacional. Entonces, por estructura, la Procuraduría dice que donde no hayan los delegados, la regional asume todo eso." (E, Procuraduría General).

En este sentido, es importante recordar que la norma de la debida diligencia para el cumplimiento del deber general de prevenir implica no sólo que el Estado debe ser cumplidor en todo el territorio donde tenga jurisdicción, sino que debe adoptar todo los medios apropiados y sin dilaciones la prevención a dichas violencias (Belém do Para, Art.7).

En la Fiscalía regional no se conoce ningún programa específico de capacitación interna. Un funcionario comenta:

"De violencia contra la mujer, generalizado, no. Sé que las fiscales locales han tenido capacitación sobre violencia familiar […] pues que conlleva también la violencia de género.

Pero, específicamente, frente a la violencia contra la mujer no he asistido ni he escuchado que exista una capacitación." (E, Fiscalía General de la Nación).

En este caso y de la misma manera como se ha evidenciado en entrevistas de otros funcionarios, pareciera que no se conoce con claridad lo que integra a la violencia contra la mujer y sus tipos de daño. La ley 1257 de 2008 de forma precisa la describe:

"Cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado que es mucho más que las agresiones físicas y/o sexuales" (Art. 2).

Adicionalmente al conocimiento o desconocimiento sobre la violencia basada en género contra la mujer al interior de las dependencias del Estado, se evidencian algunas contradicciones frente a programas y actividades para difundir los derechos humanos de las mujeres en la ciudadanía. Sobre el tema, una funcionaria de la Defensoría del Pueblo responde:

"Pues hay un área, que es el área de promoción y divulgación de los derechos humanos. […] –baja el volumen de su voz— hace días no se hace nada, eso está muy quieto, en este momento no se han vuelto a hacer esas charlas."(E, Defensoría del Pueblo 1).

Por el contrario, la Policía Nacional y la Consejería Departamental de Paz reconocen que sí han realizado algunos eventos:

"Se vienen realizando campañas de prevención en los diferentes municipios que integran el Departamento de Policía-Risaralda, tendientes a concientizar a las mujeres y a la ciudadanía que denuncien los casos de violencia en su contra y la de sus familias" (DP, Policía Nacional 2).

"Estamos trabajando sobre todo para prevenir la violencia contra las mujeres indígenas, por aquello del tema de la ablación. Nosotros somos respetuosos del tema de la autonomía

indígena, pero ese es un tema violatorio de derechos humanos y hemos tratado de transformar esa práctica [..] ya hay mujeres dentro de la directiva de los Cabildos Indígenas y esto ya es un logro. Tenemos una mujer concejal en Mistrató y todo eso lo hemos hecho sin recursos, como una forma de propiciar la prevención de la violencia contra ellas." (E, Consejería).

En síntesis, frente al conocimiento y comprensión de la violencia basada en género contra la mujer en el marco de procesos de formación dentro y fuera de las instituciones se pueden considerar:

1. Que la educación frente a los temas que involucran las violencias contra la mujer es determinante para la prevención de éstas, pues cuando los funcionarios conocen y tienen claridad pueden actuar acorde a sus conocimientos. Por el contrario, el analfabetismo frente a estos asuntos se manifiesta en la omisión de prevención, incluso llegando al mantenimiento y reproducción de discriminaciones y, por ende, de violencia basada en género desde el propio Estado.
2. En casi todas las instituciones indagadas los procesos de formación tienen dos objetivos: a) sensibilizar a los funcionarios frente a lo que ocurre en la vida cotidiana de toda mujer, b) y la importancia de formarse en la normativa nacional, específicamente en la ley 1257 de 2008.
3. A nivel departamental, se evidencia que los temas de violencia basada en género contra la mujer son trabajados muy recientemente y de manera esporádica, y son asumidos en ocasiones con irrelevancia o poca importancia.

Para concluir, se considera que es necesario impulsar un reconocimiento del fenómeno que saque a flote la dimensión política y jurídica que implica. No basta con alarmarse como ciudadano/funcionario frente a esta violencia. Es necesario conocer sus implicaciones en la vida de las mujeres y en la violación de sus Derechos Humanos.

2.2.3 La existencia e importancia de sistemas de información que registren, organicen, visibilicen y hagan seguimiento a la violencia contra las mujeres

La información veraz, exacta y específica es una herramienta determinante para el conocimiento y entendimiento de la violencia contra las mujeres. Los instrumentos internacionales han puesto de conocimiento a los Estados el manejo óptimo de datos, registros y sistemas de información confiables. La convención *Belém do Para* convida a los Estados a:

> "Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios" (Art. 8, Inc. H).

Se ha considerado que la información tiene una segunda función dirigida a que los Estados deben diseñar mecanismos, protocolos y rutas de atención pertinentes, que garanticen la atención especializada a las mujeres y los problemas que las aquejan. Para indagar sobre la información y la utilización de ella en el departamento de Risaralda, se preguntó por los sistemas de información, los registros y bases de datos con indicadores de género. Sin embargo, se ha señalado que en Latinoamérica la asimilación del género como categoría central de la política pública ha sido lenta debido a distintas causas. Entre las más notables, según Incháustegui (1999), se encuentran la naturaleza del aparato público de los Estados (que se caracteriza por ser muy sectorizado y dependiente de la voluntad de los gobiernos de turno), por el enfoque neoliberal que limita los recursos y las responsabilidades sociales que asume el Estado y por resistencias culturales existentes en América Latina.

Desde la Fiscalía Seccional, responden en un derecho de petición que la información reposa en la Oficina de Sistemas de la Dirección Nacional de Fiscalías (DP, Fiscalía Seccional). La Policía Nacional, por su parte, admite que existen tres sistemas de registro y que en ellas se encuentran indicadores de violencia basada en de género:

> "La Policía Nacional tiene el aplicativo del Sistema Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo "SIEDCO" que permite sistematizar de manera diferencial la información con indicadores de género manejado por la SIJIN […] Además, existe un aplicativo Policial llamado SIPQRS (Sistema de Información policial, Quejas, reclamos y sugerencias) que tiene la variables de 'población vulnerable', de la cual hace parte la mujer. Aplicativo manejado por la oficina de Atención al Ciudadano en cada Departamento y Metropolitana de Policía". (DP, Policía Nacional 2)[12].

Por su parte, la Consejería Departamental de paz y Derechos Humanos reconoce la ausencia de información específica frente a las violencias contra las mujeres. La funcionaria comenta:

> "En planeación, en la última reunión que tuvimos, nos hacía énfasis en eso, pero para ellos la perspectiva de género es que usted diga: "¿Cuántas mujeres y cuántos hombres?", pero nada más […] tampoco hay un registro, sólo los que tengo registrados yo, y eso que yo lo hago con Medicina Legal, recurro a la Policía y recurro a la Casa de la Mujer, que es la que hace muy juicioso el registro" (E, Consejería).

Desde el Ministerio Publico se expone:

> "Tiene un programa que se llama el SIR, pero no está diseñado para cuestiones de género, sino que usted determina la parte de mujeres, hombres, los rangos de edad, por eso se llama el SIR 'Sistema De Información Regional" (E, Procuraduría General).

Como en otras instituciones, el indicador de género utilizado es la diferenciación hombre/mujer, que si bien es importante y se puede a partir de allí determinar información, es

[12] Adicionalmente hacen referencia al sistema SPOA [Sistema Penal Oral Acusatorio], administrado por la Fiscalía General de la Nación.

insuficiente para analizar detalladamente la violencia contra las mujeres. La Defensoría por su parte responde:

> "Frente a los casos de violencia contra la mujer la información no está depositada como tal, tenemos nuestro sistema Visión Web, con un menú principal que pide unos datos básicos de la persona y que divide en grupos y subgrupos a la cual pertenece el peticionario y en este caso aparece MUJER". (DP, Defensoría).

En la información suministrada por otra dependencia se reconoce, de igual forma, que no existen en este momento sistemas de información con indicadores de género muy específicos, pero que este asunto ya se encuentra en las prioridades de la institución. La existencia de datos confiables en las instituciones del Estado contribuye a la prevención porque a partir de ellos se puedan alertar las dinámicas en los contextos sociales, posibilitan un panorama real de lo que sucede y son un insumo determinante para el desarrollo de estrategias con las cuales la institucionalidad pueda prevenir las violencias y proteger los derechos humanos de las mujeres. Por tal razón, se indagó sobre la existencia y utilización de protocolos y/o rutas de atención a las mujeres víctimas de violencia basada en su género. La Fiscalía Seccional responde:

> "Desde la perspectiva de la víctima se establece como esencial el enfoque diferencial para su atención, toda vez que existen poblaciones con características particulares en razón de su diversidad étnica, de género, orientación sexual o condición de discapacidad. El abordaje de comportamientos delictivos que se encuadran fácilmente entre los tipos penales que tienen un fuerte componente de violencia contra las mujeres, debe ser objeto de un tratamiento diferencial acorde con la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima, garantizando así la prevalencia de los principios universales en la atención a esta" (DP, Fiscalía Seccional).

Desde el ministerio público, la Procuraduría expresa:

> "[…] sí deben de haber porque ésta es una entidad bastante reglada y tiene protocolos para todo, tal vez nosotros no lo conocemos por el tema que le estaba contando y es la falta de articulación. (E, Procuraduría General).

Esta repuesta evidencia el desconocimiento del modelo de vigilancia preventiva y subraya el divorcio que existe entre los lineamientos nacionales y las acciones emprendidas a nivel territorial. La Defensoría del Pueblo, en la misma línea, corrobora:

> "A nivel Nacional no sé si hay un protocolo […] Hay muchas inquietudes que parten desde las regionales y Bogotá a veces no escucha, a veces todo se envolata, todo se empapela." (E, Defensoría del Pueblo 1).

> "Hay un protocolo especial y hay unas entrevistas especiales y hay unos mecanismos especiales, cuando se trata de hechos de violencia sexual para niños, niñas, mujeres u hombres" (Defensoría del Pueblo 2).

> "Sí, sé que hay algunos, el protocolo especializado, pero es por conducta delictiva, y no enfocado en el género." (E, Defensoría del Pueblo 3).

Los protocolos obedecen al tipo de violencias ejercidas y no a las mujeres como víctimas. En este sentido, se reconoce que existe una atención puntual a algunos tipos de violencia que están asociados con las mujeres, como la violencia sexual y la intrafamiliar, pero que no pueden ser prevenidos de manera certera. La Policía, por su parte, señala la inexistencia de protocolos o rutas especializadas para los casos de mujeres víctimas de violencia:

> “Una vez se denuncia un caso por violencia contra la mujer, la Policía Nacional por intermedio de la Seccional de Investigación Criminal, procede adelantar las actuaciones correspondiente en asocio con la Fiscalía, a través del desarrollo de un programa metodológico previamente diseñado por el ente acusador, que conduzca con la judicialización de los agresores. Si el perpetrador es capturado en flagrancia, es puesto inmediatamente a disposición de la autoridad competente.” (DP, Policía Nacional 2).

Desde la Consejería reconocen la existencia de protocolos especializados para los casos de violencias contra la mujer. Sin embargo, aclaran que se han conocido hace poco tiempo y por pocos funcionarios:

> “En la Gobernación, no. Por iniciativa personal, yo me comuniqué con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, ellos me dieron toda la ruta de atención, yo la socialicé con el Comité Técnico del Consejo Departamental del Paz, con las personas que hacen parte del Subcomité de prevención y garantías de no repetición y de justicia transicional, les entregué ese protocolo.”(E, Consejería).

De manera reiterada, se visibiliza una tensión y desarticulación entre las distintas secretarias dentro de la gobernación de Risaralda e incluso se evidencia el desconocimiento de los protocolos y rutas de atención derivados de la normativa nacional.

Luego de interpelar por la información manejada por las instituciones y por las rutas de atención, se realizó un ejercicio alternativo que me permitiera conocer las opiniones de los funcionarios sobre la inexistencia de protocolos o indicadores de género en las dependencias del Estado. Los hallazgos son de distinta naturaleza: Primero, se considera que los asuntos de la mujer y en especial el tema de las violencias contra ellas es demasiado irrelevante y por ende no ha merecido la atención debida por parte del Estado. Aparecen motivos como la ausencia de voluntad política y el posicionar otros temas como prioritarios por encima de los asuntos de las mujeres:

"¿Por qué? Porque el tema de la mujer ha sido un tema que […] no se le ha dado la importancia que se le debe dar. Primero era un tema común y corriente, pues, no era relevante, ahorita ya le dieron el carácter de relevante, entonces se van a ver, me imagino yo, ahí sí más visibles y ya sí se pueden dar esas rutas de atención y muchos protocolos que se pueden dar." (E, Fiscalía Seccional).

"Bueno, yo parto de entender el hecho que el Departamento no tiene recurso económico para crear […] esa debería ser como, digamos, la situación práctica, […] pero también sé que es falta de voluntad política de saber que aquí el 50% de la población risaraldense es mujer y de ese 50%, muchas son víctimas de discriminación y de violencia. Sin embargo, ese es un tema que no ha sido público," (E, Consejería).

Segundo, se aducen cuestiones estrictamente técnicas, administrativas e incluso metodológicas del Estado. En este punto, los funcionarios expresan que es un problema de procedimientos en el derecho Colombiano o que los criterios para atender los asuntos de la mujer están mal planteados a nivel territorial:

"El argumento siempre es el mismo: 'Risaralda es muy pequeño. Risaralda es muy chiquito' […] El hecho de que un municipio o un departamento sean pequeños no significa que las violencias sean pequeñas también. Entonces, siento que los criterios deberían ser distintos en ese aspecto." (E, Defensoría del Pueblo 2).

"La Procuraduría hace muy poco ha tomado relevancia el aspecto preventivo. La Procuraduría siempre se había visto como en su parte disciplinaria, mas nunca se había visualizado y se había priorizado en lo preventivo, y el grueso de los recursos y el uso de todo se dedica es a la función disciplinaria". (E, Procuraduría General).

En síntesis, en la mayoría de las instituciones no hay claridad frente a los sistemas de registro de información con perspectiva de género. Los indicadores son exclusivamente la diferenciación entre hombres y mujeres. Si bien este es un indicador que puede ser utilizado para abrir diagnósticos de situaciones puntuales de violencia que afecta a las mujeres, parece ser el único elemento que hasta ahora se tiene en cuenta en el Estado. Adicional a esto, es importante señalar que dentro de los sistemas de información se reconoce a la población femenina como vulnerable, lo que es positivo en cuanto hace visible prácticas específicas que las afectan. Por otra parte, tanto en los sistemas de información como en los protocolos de algunas instituciones, se homologa la violencia contra la mujer con violencia la intrafamiliar y la violencia sexual. Esta relación mecánica debe ser señalada para no invisibilizar otras violencias como la psicológica y la económica, que también actúan como detonantes para la vulneración de la vida de las mujeres. Para finalizar, es reconocido por la mayoría de los funcionarios que existen diversos motivos por los cuales el Estado en sus diversas entidades ha sido insuficiente en materia de información y que, por ende, no existe un panorama real de la situación de las mujeres en el departamento.

2.2.4 El reconocimiento de la responsabilidad estatal frente a la violencia contra las mujeres

Para la presente investigación fue determinante indagar el reconocimiento que hacen los funcionarios del Estado del nivel de responsabilidad que se tiene frente a la violencia contra la mujer. Esta importancia radica en examinar hasta dónde ellos dimensionan una relación directa del fenómeno con la debida diligencia reforzada por parte del Estado a nivel territorial.

Frente a la pregunta: ¿Qué nivel de responsabilidad tiene el Estado, de acuerdo a cada una de las Instituciones a nivel regional, frente a la violencia basada en género contra las mujeres? La Fiscalía considera que la responsabilidad se enmarca en los procesos de formación en derechos humanos hacia las propias mujeres; podría además interpretarse que implica una formación en materia de exigibilidad de sus derechos. En el mismo sentido, funcionarias de la Defensoría del Pueblo atribuyen la responsabilidad al gobierno por la ausencia de políticas públicas enfocadas a la visibilización del fenómeno y a cómo prevenirlo a través de procesos de educación dirigidos hacia las mujeres donde se enfatice en el reconocimiento y exigibilidad de sus derechos. Incluso se plantea la necesidad de diseñar estrategias de articulación entre las instituciones educativas y las entidades del Estado para conocer a fondo las problemáticas que aquejan a las mujeres y, en

particular, cómo se configura y cómo se puede prevenir la violencia contra las mujeres. Por último, uno de los representantes de la Policía aduce la responsabilidad a los entes de gobierno que por su incapacidad o negligencia carecen de políticas efectivas de prevención.

De otro lado, y de manera autocrítica, varios de los funcionarios entrevistados consideran que la responsabilidad recae en el Estado por menospreciar los asuntos de las mujeres; además, atribuyen algún grado de negligencia o pro-actividad de los mismos funcionarios respecto de las violencias contra las mujeres. Uno de los relatos señala:

> "Yo soy funcionaria de Departamento ¡Y me da pena tener que decirlo!, pero le cabe mucha culpa, porque apenas desde el año pasado estamos trabajando y hacer visibles estos casos para prevenir, pero todos los años anteriores el gobierno departamental no ha hecho mayor cosa para prevenir la violencia contra la mujer. También, la Ley 1257 se creó en el 2008 y apenas este año le hicimos difusión a los funcionarios públicos, o sea ¡Eso no tiene presentación, pues!" (E, Consejería).

Por circunstancias como las anteriores, para el presente estudio fue importante profundizar en materia de responsabilidad, pues los Estados deben responder por sus acciones u omisiones frente a los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, como se subrayó renglones atrás, han existido múltiples obstáculos para reconocer la responsabilidad cuando la violación de derechos es causada por particulares. Este obstáculo ha naturalizado la violencia contra la mujer, ya que la mayoría de las veces la discriminación y agresión se da en el ámbito personal, afectivo, familiar, considerado como un ámbito privado en el cual el Estado no debería tener competencia. De acuerdo a Pateman (1996), esto se debe gracias a que dentro del liberalismo existe un establecimiento de relaciones patriarcales suscritas a la separación entre lo público y lo privado, una dualidad que se convierte en un componente fundamental para la comprensión de las divisiones de género en el espacio social. La caracterización de lo público y lo privado, desde nociones de la diferencia sexual, están amparadas en la dualidad entre naturaleza y cultura, un binarismo que también ha ocupado al feminismo en su historia. El fundamento de este binomio identifica a la mujer con la naturaleza y al hombre con la cultura,

noción a partir de la cual se confirma el carácter subordinado de las mujeres, pues su carácter "natural" la relega a la vida doméstica, mientras que el mundo de la cultura es de los varones.

La norma de la debida diligencia reforzada se convierte en la posibilidad de alertar a los Estados de su deber de prevenir de manera activa y especial, la reproducción y tolerancia frente a contextos de riesgo de la violencia basada en género contra las mujeres, es decir, que se convierte en una herramienta para trascender estas fronteras. Para poner en escena este tema, se preguntó a los entrevistados: ¿Usted cree que cuando un hombre asesina a su pareja o a su ex pareja, la responsabilidad de esta muerte puede recaer, de alguna manera, en el Estado? Las respuestas por parte de los funcionarios señalan varios niveles de responsabilidad. De una parte, se consideró nula e incluso imposible que el Estado pudiera de alguna manera ser responsable de violencias privadas contra las mujeres. Algunas respuestas al respecto:

> "No debe haber una responsabilidad estatal, no puede haber una responsabilidad estatal cuando se trata de una investigación penal, porque aquí lo que se está mirando es imponer la sanción es a una persona natural, es decir, nosotros no podemos investigar al Estado porque el Estado es una persona jurídica" (E, Policía Nacional 2).

> "Pues, cada quien responde por sus actos ¿No? […] Yo sé que la persona totalmente tiene que asumir su responsabilidad, pero hasta dónde el Estado y en qué parte. Lo que pasa es que eso es un problema social tenaz."(E, Defensoría del Pueblo 1).

En segundo nivel, se reconoce un grado de responsabilidad del Estado en cuanto a la formación y educación en las mujeres frente a sus derechos humanos, y a los mecanismos y procedimientos para su exigibilidad:

> “Claro, también, por no educar a la mujer de que tiene derechos, que ella puede defenderse, que no tienen por qué depender de un hombre para nada, porque, generalmente, las mujeres que son asesinados por su pareja, fueron violentadas” (E, Consejería).

En tercer lugar, se ha considerado responsable al Estado en cuanto a su deber de prevenir de manera efectiva, reconociendo algunas percepciones machistas que toleran la violencia contra la mujer.

> “Incluso, así no acuda, porque muchas mujeres no van a acudir por muchas razones, por miedo, por prejuicios, debe haber otro tipo de mecanismos. Así como el niño no va a ir a buscar protección, a veces las mujeres se sienten en una misma situación de indefensión.” (Defensoría del Pueblo 2).

Adicionalmente, consideran que el Estado debe asumir acciones positivas y efectivas frente a estos temas, como las campañas de prevención intensivas o la modificación en las normas jurídicas y la efectividad de la justicia:

> “Si, mira, tú ves las pocas campañas que hay y entonces tú ves la imagen de la mujer con el manotazo acá y dice: “¡No tal cosa! ¡No tal otra!”, pero no dice: “¿Si me hago entender?” Y yo siento que eso falta. Una cosa es que se diga: “Mira, tú mujer puedes defenderte o puedes reclamar tus derechos, y otra cómo. (E, Defensoría del Pueblo 2).

En resumen, en cuanto al reconocimiento de algún grado de responsabilidad del Estado frente a las violencias contra las mujeres se encontró que la mayoría de los funcionarios reconoce de algún modo la responsabilidad del Estado y se le atribuye principalmente al gobierno en cuanto carece de políticas claras que puedan prevenir estas violencias. También que las políticas deben estar direccionadas a procesos de educación en derechos humanos y mecanismos de

exigibilidad; sin embargo, en todas las instituciones se considera que estas medidas deben ser dirigidas a las mujeres y no a la sociedad en general o incluso a los hombres que agreden. Algunas veces, incluso, la responsabilidad termina siendo trasladada a la mujer víctima, por no denunciar las agresiones contra ellas. Finalmente, existe una claridad frente a los alcances que debe tener el Estado en sus deberes de prevención y protección de derechos de las mujeres, puesto que aún persiste un distanciamiento entre el ámbito privado y la debida diligencia reforzada por parte del Estado.

2.3. CATEGORÍAS EMERGENTES

A partir del análisis de la información se descubrieron algunas situaciones que eran constantes tanto en los relatos como en los derechos de petición que merecieron una discusión adicional. Estas son la generalización de la violencia contra la mujer en programas de derechos humanos, la centralización del Estado colombiano y la confusión entre conocimiento y reconocimiento.

2.3.1 La generalización de la violencia contra la mujer en programas de derechos humanos

A nivel territorial, se evidencia un reconocimiento de los "asuntos de mujer" como un tema de Derechos Humanos dentro de las dependencias, programas y sistemas de información. Sin embargo, en el departamento la violencia contra las mujeres es un asunto que se trabaja de manera generalizada dentro de las dependencias o programas de Derechos Humanos. Múltiples trabajos de investigación, recomendaciones de relatoras especializadas en Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han exhortado a los Estados a trabajar de manera específica y no generalizada estas problemáticas. Entre otros asuntos, porque atender el fenómeno de la violencia contra la mujer de manera generalizada puede ser peligroso en tanto no desenmascara los rasgos que estructuran su permanencia y, por ende, se minimiza su importancia y se reducen las alertas para activar medidas contundentes que detengan la reproducción de violencias contra ellas.

De acuerdo a Kabeer (2005), han existido tres debates a lo largo de los estudios sobre ciudadanía. Uno relacionado al universalismo versus particularismo en el que se ha tratado de reconocer el carácter contextual de la aplicación o ejercicio de los derechos que se consideran universales. Otro referente a los derechos individuales y colectivos, reconociendo que en muchos casos se ha tenido que recurrir a la noción de "colectivo" para lograr una agenda de derechos, dejando atrás la filosofía liberal que fortalecía el individualismo. Por último, el debate sobre la jerarquía y la invisibilidad de los derechos, proponiendo que los derechos son indivisibles, que todos son indispensables para la realización de los otros, superando la postura que le daba más importancia a los derechos civiles y políticas, que a los económicos, sociales y culturales.

Por ejemplo, lo hallado en los procesos de formación de las distintas instituciones del departamento, demuestra un trabajo dilatado cuando se integra los derechos de las mujeres. Existen capacitaciones virtuales sin seguimiento u obligatoriedad, programas de formación esporádicos a algunos funcionarios de las instituciones, o procesos de formación poco especializados que dejan un vacío que puede –incluso se ha materializado en las acciones de algunos funcionarios— verse como poco comprometido con la prevención a la violencia contra las mujeres del departamento. Por tal razón, la existencia de dependencias específicas en materia de Derechos Humanos de las Mujeres no garantiza un trabajo de prevención a las violencias. El manejo de estos asuntos en dependencias que revisan derechos humanos en general puede minimizar la importancia, no visibilizar la gravedad y disminuir las acciones contundentes que el Estado debe prevenir de manera diligente y reforzada ante las distintas violencias contra las mujeres.

En los sistemas de información se refleja una mayor ausencia. En el marco del cumplimiento de la norma de la debida diligencia reforzada en materia preventiva, es prioritario que el Estado tenga información organizada, veraz, especializada de las violencias que aquejan a las mujeres, pues esto denota relevancia y sobre todo es la herramienta determinante para que el Estado conozca el contexto en el que viven las víctimas. Recordemos que en el marco de la doctrina del riesgo creado y previsible, el Estado puede ser responsable no necesariamente por la creación del riesgo para las mujeres, sino también en la medida en que debe conocer de manera puntual la situación de riesgo existente en la cual se desarrollan las violencias contra las mujeres y la omisión de este conocimiento lo puede llevar a responsabilizarse internacionalmente.

En este sentido, la herramienta para que el Estado conozca el riesgo que existe es tener un sistema de información que registre de manera puntual y diferenciada los fenómenos de violencia contra las mujeres, que estos registros sean alimentados permanentemente para visualizar las mutaciones de la violencia estructural; además que esta información implique análisis permanentes y un seguimiento para potenciar las acciones afirmativas que el Estado debe tener frente a esta población en todo el territorio. Aunque se reconoce un esfuerzo importante a nivel nacional por reconocer los derechos de las mujeres, y con ello a develar las violencias que recaen sobre ellas a nivel territorial, se reconocen muchos problemas, siendo uno de los más latentes el darle un trato generalizado. Esta circunstancia implica que las dependencia a nivel territorial incurran en grados de tolerancia institucional por cuanto se invisibiliza y se omite el tratamiento que ha planteado la norma de la debida diligencia reforzada en materia de prevención hacia el tratamiento de las violencias estructurales que el Estado debe censurar de manera efectiva, activa y eficaz.

2.3.2 Distanciamiento entre el centro y la región

Colombia a partir de la constitución política de 1991 se declara un Estado descentralizado y con ciertas autonomías en sus entidades territoriales. El propósito de este cambio constitucional se realizó con el fin de que las entidades territoriales tomaran decisiones acordes a sus contextos y necesidades dentro de una unidad política y jurídica del Estado Social de Derecho. A lo largo de la investigación, se registró que el Estado colombiano ha hecho un esfuerzo por reconocer la importancia de los derechos de las mujeres; sin embargo, estos esfuerzos se ven minimizados en la materialización del trabajo emprendido a nivel territorial. En todas las instituciones analizadas fue evidente el distanciamiento que perciben los funcionarios del departamento con las directrices e instituciones a las cuales pertenecen a nivel nacional. Tanto en los procesos de formación, como en la creación de dependencias y sistemas de información, se notó una fractura entre lo que el Estado ha logrado a nivel central y lo que reconocen sus funcionarios a nivel territorial.

En las narrativas de los funcionarios fueron reiterativas las referencias a que el nivel central conoce, estudia y actúa de manera fuerte la violencia contra las mujeres y sus Derechos Humanos. Por el contrario, se consideró que a nivel territorial no hay presupuesto, ni existe personal especializado, los sistemas de información son poco conocidos e incluso se admite un

alto nivel de analfabetismo en temas que concierne a los derechos humanos de las mujeres y a cómo afrontar las violencias de las que son víctimas. En la mayoría de las entrevistas se explicita que las posibilidades reales de tratamiento especializado a las mujeres se concentran a nivel central. De hecho, de manera autocrítica expresaron que:

> "Una cosa es lo que se hace en Bogotá y otra lo que llega a las regiones. Bogotá no escucha lo que pasa aquí, ésta institución no ha dado el salto constitucional, por lo que la Procuraduría sólo se encaminó a los asuntos disciplinarios y poco a temas preventivos […] Acá no se hace nada si no lo ordena a nivel central". (Funcionaria Procuraduría.)

Esta especie de fracturación puede ocasionar desvaloración y minimización de las acciones que deben emprenderse en materia de prevención a situaciones concretas que ocurren en el contexto del departamento. Desde lo encontrado por ésta investigación, no existe un seguimiento puntual al contexto regional que pueda dar cuenta de cómo se violentan los Derechos Humanos de las mujeres, cuáles son las características específicas del contexto cafetero: actores, contextos, características. Por ejemplo, desde la información compilada por el Observatorio de medios con perspectiva de género de la Casa de la mujer "Stella Brand" en el marco de los informes de práctica desde el año 2008, se señala una relación directa entre el contexto del narcotráfico y la trata de personas con los asesinatos a las mujeres de la región. El departamento de Risaralda y el eje cafetero en su conjunto ha sido considerado como un escenario de fuerte influencia de estructuras del narcotráfico y con ello un despliegue importante en las relaciones sociales que de allí se desprenden. Adicionalmente, y por parte de un imaginario sexista que se ha ido acentuando históricamente frente a sus mujeres –a las "mujeres pereiranas"— es posible que estos factores del contexto acentúen el riesgo y por ende sean catalizadores de los asesinatos a las mujeres[13]. Este estudio considera importante que la violencia contra la mujer empiece a ser leído

[13] En la prensa, por ejemplo, se reconoce que muchos de los asesinatos de mujeres tienen que ver con relaciones afectivas o comerciales entre mujeres y hombres vinculados al tráfico de drogas. También se hace referencia constantemente a mujeres viajeras –viajes a España, Japón, Holanda, etc.- y que en el marco de su regreso fueron asesinadas por "ajuste de cuentas". Incluso en las entrevistas, se hizo latente ésta articulación cuando los funcionarios explicitan que las mujeres jóvenes de la región por salir de la pobreza o tener aspiraciones económicas permiten agresiones contra ellas.

con los acentos particulares de la región y que visibilice la conexión de estos escenarios con la violación de derechos humanos de las mujeres.

2.3.3 La diferenciación entre el conocimiento y el reconocimiento

Como se ha venido relatando, existe en el Estado colombiano un avance en materia de Derechos Humanos y con ello en derechos humanos de las mujeres. El cumplimiento de la debida diligencia reforzada en materia de prevención de la violencia contra la mujer implica conocimiento y reconocimiento de la problemática y para ello los procesos de formación se pueden concebir como apuestas para desestabilizar las prácticas e imaginarios que perpetúan la discriminación y las violencias.

La dificultad de incorporación de políticas de género obedece a variadas causas. Para Arriagada (1999), se debe principalmente a tres obstáculos: el término "género" y sus acepciones, los avatares para su operacionalización y la adaptación de los programas en contextos culturales latinoamericanos. Las dificultades para la conceptualización del género se produce debido a que es un término traído de otras latitudes por lo que su adaptación y difusión en la región ha sido difícil, teniendo en cuenta las diferencias en los contextos culturales y los niveles de desarrollo; además, la constitución de las desigualdades de género como problema público en América Latina es reciente, se expande sólo a partir de los años ochenta. En cuanto a los problemas de operacionalización, se recuerda que las relaciones de género están cruzadas por otras dimensiones culturales, políticas e ideológicas, razón por la cual los programas deben implementar nociones interseccionales e incluyentes, que muchas veces son difíciles de alcanzar. Respecto a las dificultades en la aplicación de programas concretos de género, por un lado se advierte la poca experiencia de las mujeres en la región que se movilizan en la política tradicional y, por otro, sobresalen las resistencias culturales que generan estos temas en una región marcada por un orden de género sumamente tradicional.

A nivel departamental, se percibe que existe un nivel básico de conocimiento relacionado con los Derechos Humanos de las Mujeres. Una evidencia de ello es que solo hasta el año 2012 existió un proceso visible en esta materia en las distintas dependencias, lo que demuestra que existe un acercamiento prematuro frente a lo que implica la violencia contra la mujer. A pesar de la ratificación de tratados internacionales desde hace más de tres décadas en ésta materia, en

Risaralda se le brindó importancia del tratamiento integral a las violencia contra la mujer a partir del año 2012 en el marco de la ley 1257 de 2008. De hecho, sólo hasta el año 2013 algunos funcionarios conocieron la existencia de la ley 1257 de 2008, sin que esto implique un reconocimiento integral de lo que la norma pretende y el alcance jurídico y político en la sociedad risaraldense. Incluso, muchos de los procesos de capacitación son parte del trabajo que realizan organizaciones de la sociedad civil como las universidades y las fundaciones que se han interesado por el tema, y no por parte de los entes gubernamentales.

En este orden de ideas, muchos de los funcionarios no articulan la violencia contra la mujer con ausencia de derechos como la salud, la educación y el trabajo. Por el contrario, consideran que la violencia contra la mujer se limita a la violencia intrafamiliar y la violencia sexual. Reducir la violencia contra las mujeres a la violencia intrafamiliar invisibiliza y naturaliza este tipo de discriminaciones. Sumado a ello, en la mayoría de los funcionarios se advierten percepciones reiterativas de tolerancia a la violencia por parte de las estructuras familiares (microsistema), que en muchos se traduce en normalización y justificación. Esta situación disminuye la posibilidad de acciones positivas para la prevención de violencias contra la mujer tanto en el ámbito privado como en el público. Se demuestra, entonces, que existe una gran dificultad para reconocer que puede existir una relación entre los fenómenos de violencia del contexto Risaraldense –narcotráfico, trata de personas o imaginarios constitutivos de la historia sexista de la región—, con la violencia basada en género contra las mujeres. Se requiere la positivización del fenómeno, pues en las instituciones indagadas se advierte el desconocimiento sobre el fenómeno y por tanto su imposibilidad para analizarlo, tratarlo o castigarlo en el contexto del departamento.

La incomprensión de la violencia contra la mujer en múltiples direcciones es tan mayúscula, que en repetidas ocasiones se considera un nivel bajo de responsabilidad al Estado y se traslada a las mujeres por ignorar o no defender sus derechos. Lo anterior es señal de una legitimación a la violencia sexista en cuanto asume que “las mujeres son maltratadas porque se dejan y a veces porque quieren” o por no tener la “fuerza suficiente” para defender sus derechos. Se desconoce precisamente que existe un contexto histórico y cultural que ha hecho que las mujeres no sólo ignoren sus derechos, sino que se sientan con mayor vulneración cuando quieren defenderlos.

En los casos donde se reconoció algún grado de responsabilidad del Estado frente a las violencias privadas contra las mujeres, se recomienda en varias de las entrevistas que la formación en derechos y en mecanismos de protección se dirija a las mujeres. Si bien las distintas dimensiones de derechos humanos en su dimensión ética instan la corresponsabilidad entre todos los actores de una sociedad para la protección de los mismos, esta visión de dirigir los procesos de formación solo a las mujeres puede convertirse en una estrategia para la defensiva y no para la transformación estructural de estas agresiones. Se pueden concebir, también, como estrategias de naturalización sexista en los cuales los hombres poco o nada tendrían que aportar.

> Todos los funcionarios expresan de manera concreta que la violencia contra la mujer merece un reproche y un castigo. Sin embargo, es evidente que del discurso generalizado de los Derechos Humanos a la materialización de estos postulados, particularmente en el marco de sus funciones como agentes del Estado, existe aún mucha distancia. De manera que cabría preguntarse si los funcionarios, como agentes del Estado, comprenden las implicaciones de reconocer la violencia basada en género contra las mujeres como violación a los Derechos Humanos y, sobre todo, cuál es el papel del Estado en cuanto a su responsabilidad de prevenirla de manera diligente y reforzada.

CONCLUSIONES

A lo largo del análisis de los derechos de petición y las entrevistas con los funcionarios de distintos entes estatales del departamento se advierte que la tolerancia institucional se encuentra inmersa dentro de la tolerancia social que se expresa en las opiniones, imaginarios y percepciones sexistas que terminan influenciando la acciones que desarrollan los agentes del Estado y que, por tanto, omiten dentro de sus funciones la prevención de discriminación y violencias contra las mujeres.

El Estado colombiano a partir de 1991 en el marco del bloque de constitucionalidad ha incorporado múltiples tratados, convenios, declaraciones y demás instrumentos de protección de derechos humanos de las mujeres; dichas incorporaciones no solo han ampliado la carta de derechos sino que extienden la responsabilidad del Estado frente a su debida diligencia para prevenir violencias y proteger los derechos humanos de las mujeres. En el Estado colombiano en su conjunto, existe un compromiso que se ha materializado en múltiples esfuerzos para la prevención de las violencias contra las mujeres a través de modificaciones normativas, la creación de instancias especializadas donde se trabaja por la equidad de la mujer y procesos de formación a sus funcionarios y a la comunidad en general. No obstante, el esfuerzo institucional del Estado frente a las violencias contra las mujeres se ve minimizado por las instituciones de nivel regional, como lo es el departamento de Risaralda. Dentro de los obstáculos más evidentes se encuentran el distanciamiento entre lo público y lo privado, el centralismo del Estado, la perpetuación de imaginarios sexistas que se materializan en las acciones de los funcionarios y el analfabetismo en asuntos de género y Derechos Humanos de las Mujeres y el reconocimiento a las múltiples violencias que se ejercen contra ellas.

No existe claridad frente al alcance de la responsabilidad del Estado con las violencias privadas contra las mujeres, tampoco se reconoce la norma de la debida diligencia en materia de la violencia basada en género y mucho menos la ruta con la que el Estado debe actuar a nivel territorial. Se evidencia apatía, desconocimiento, falta de voluntad política y de gestión para el cumplimiento efectivo de los deberes generales de prevención y garantía a los derechos humanos de las mujeres desde las acciones emprendidas por las instituciones en el departamento de Risaralda. Un ejemplo de ello es que no se reconoce con claridad el concepto de “violencia

contra la mujer" contemplado en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y en la ley 1257 de 2008 por parte de los funcionarios.

Por tanto, se puede ratificar que el Estado a nivel territorial, específicamente en el departamento de Risaralda, es tolerante frente a la violencia contra la mujer. Por un parte, porque los funcionarios obedecen a percepciones, opiniones e imaginarios que contribuyen a la perpetración de la discriminación contra la mujer. Los elementos más comunes de estos imaginarios son la naturalización del rol masculino como perpetuador de violencia, por su historia de vida, sus formas de relacionamiento afectivo y familiar, y por estereotipos que justifican la violencia a partir de la patologización. En segunda instancia, se considera tolerante al Estado en el departamento de Risaralda por la omisión de su deber general de prevención con debida diligencia reforzada a una población explícitamente vulnerable en un contexto que agencia la violencia contra la mujer, particularmente, por el distanciamiento entre los esfuerzos nacionales y sus incapacidades de materialización en lo regional. La debida diligencia reforzada insta al Estado a estar debidamente informado del contexto de riesgo en el cual viven las mujeres y de los patrones de comportamiento que activan y reproducen las violencias. Por el contrario, en Risaralda se advierte un desconocimiento acerca los derechos de las mujeres y de la responsabilidad que debe tener el Estado en materia de prevención y protección a nivel departamental, además de que se constata una falta de seguimiento a las múltiples violencias.

En términos metodológicos, el estudio se acercó al Derecho de Petición, una herramienta que funge como derecho fundamental que garantiza la debida información a los ciudadanos. Durante la investigación se comprobó que esta facultad fue vulnerada por distintas instituciones. Entre las vulneraciones se encuentran el incumplimiento de los términos (hasta 10 días hábiles después del plazo legalmente constituido) y las reiteradas ocasiones en que se insistió telefónicamente, por correo electrónico y personalmente para que se garantizara el derecho de información. Por último, cabe anotar que hubo instituciones que pasados dos meses aún no se tiene respuesta alguna y, en algunas de ellas, de las diez preguntas solicitadas, sólo respondieron una o dos de las mismas.

Lo anterior comprueba la incapacidad institucional a nivel departamental de responder con los compromisos a los que está obligado el Estado, el desconocimiento en la materia o la irrelevancia que éste tipo de problemas sociales adquiere dentro del imaginario sexista de los

funcionarios. Sin embargo, se visibiliza un esfuerzo por emprender procesos para conocer el tema a partir del año 2012 desde la ley 1257 de 2008. Algunas organizaciones sociales e instituciones educativas han contribuido de manera contundente en esta tarea de formación, denuncia y socialización de la violencia basada en género contra las mujeres, promoviendo las leyes que protegen los derechos humanos de las mujeres en Colombia y en el departamento.

En definitiva, la agenda de los derechos humanos de las mujeres históricamente ha estado minada de obstáculos, reveses que no han sido un determinante definitivo para la lucha por su reivindicación. Puede parecer paradójico que en el siglo XXI siga siendo relevante hablar sobre los derechos de las mujeres, pero esa paradoja no deja de tener sentido mientras la situación social de las mujeres no se transforme. Por ello se sigue justificando cualquier apuesta legislativa, académica o simbólica que intente remediar la situación de los derechos humanos de las mujeres. Algunas de las recomendaciones y propuestas que surgen a partir de esta investigación en pro de transformar este escenario estructural de discriminación y violencias basadas en género sobre las mujeres son:

1. Realizar veedurías y auditorías auspiciadas desde el mismo Estado y por garantes nacionales e internacionales de Derechos Humanos y Transparencia Institucional a las acciones preventivas, formativas y punitivas por parte de los(as) funcionarios(as) públicos(as) responsables directa o indirectamente frente a este tipo de violencias sobre las mujeres para mitigar la tolerancia institucional y propender por la erradicación de este tipo de prácticas tanto a nivel social como institucional (en ámbitos tanto públicos como privados).
2. Capacitar de manera obligatoria a estos(as) funcionarios(as) a través de diplomados, seminarios y demás actividades académicas en temas relacionados con las violencias basadas en género sobre las mujeres, las formas de prevenirla y de reaccionar legalmente frente a estas situaciones.
3. Problematizar investigativamente la relación entre las políticas públicas del tema de género y su reproducción y ejecución entre los escenarios nacionales y regionales/departamentales, puesto que se ha evidenciado que hay falencias en la implementación de las apuestas del gobierno central en los entes administrativos departamentales y municipales.

4. Fomentar los estudios e investigaciones que indaguen acerca de las violencias basadas en género contra las mujeres articulando diferentes variables analíticas, no simplemente ligadas a características sociodemográficas (edad, clase, división urbano/rural, entre las más comunes) sino más vinculadas a los ámbitos histórico y sociocultural. Es decir, que articulen categorías como fenómenos culturales propios de regiones específicas (en el caso de Risaralda el narcotráfico y la migración, por mencionar ejemplos) u otras variables como la adscripción étnico-racial, religiosa o la orientación sexual. Este tipo de nuevos estudios pueden generar mayores y diversos elementos para pensar en otras aristas de un mismo problema estructural: las violencias basadas en género contra las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich. (2010). Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el Caso "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario De Derechos Humanos,* N.6, Centro de DH, Facultad de Derecho, Universidad De Chile. Recuperado en: http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11491/11852

Arriagada, I. (1999). Políticas públicas y de género: una relación difícil. En *Construyendo una agenda social*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Bahena, A. (2010). *Caracterización De Los Casos De Feminicidio Cometidos En El Departamento De Risaralda A Partir Del Análisis Psicosocial En Relación A La Cultura Patriarcal.* Tesis de pregrado no publicada. Universidad Católica de Pereira. Pereira, Colombia.

Barraza, C. (2009). Continuum de la violencia: un desafío para las políticas públicas. *Revista Manzana de la Discordia,* Vol. 4, No. 1, pp. 19-25.

Boyer, A. (2012). Biopolítica y filosofía feminista. En: revista de Estudios Sociales n. 43 Bogotá, Colombia.

CIDH, (2001). Informe 54/01, María Da Penha Maia Fernández contra Brasil.

CIDH, (2007). El Acceso A La Justicia Para Las Mujeres Víctimas de Violencia En Las Américas.

Echeverry, D. (2008). Informe Final de práctica Profesional. Pereira, Colombia: Documento sin

publicar.

Ertürk, Y. (2006). Informe de la relatora especial de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, ONU.

Fajardo, L. García L. (2011). Utopía y Jurisprudencia Constitucional. Un Enfoque Progresista de la Corte Constitucional Colombiana. Bogotá, Colombia: Sello Editorial Universidad Santo Tomás.

Herrera, Y. (2010). Informe Final de práctica Profesional. Pereira, Colombia: Documento sin publicar.

Incháustegui, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *La Ventana*, 10, 44-122.

Kabeer, N. (2005). *Inclusive citizenship: meanings and expressions*. London: Zed Books.

OEA (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará".

ONU (1979). Convención sobre La Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

ONU (1993). Declaración Sobre Eliminación De La Violencia Contra La Mujer.

ONU (2007). Programa Regional "Ciudades Seguras: Violencia Contra las Mujeres y Políticas Públicas", "*La violencia hacia las mujeres en los medios de comunicación. Transformando las noticias"*. Córdoba: CISCA – Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina Coordinación Latinoamericana de la Red Mujer y Hábitat.

Ovalle, J. (2012) La Influencia de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Derecho Interno de los Estados Latinoamericanos, *Boletín Mexicano De Derecho Comparado, Nueva Serie Año XLV, Numero 134*, Recuperado en: http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/134/art/art5.pdf.

Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público / privado. En Carme Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Buenos Aires: Paidós.

Procuraduría General de la Nación (2006). Vigilancia Superior a la Garantía de los derechos humanos de las mujeres. Guía pedagógica y operativa para el seguimiento y la vigilancia. UNFPA.

Ramírez, C. (2010), Ley 1257 de 2008 sobre no violencias contra las mujeres. Herramientas para su aplicación e implementación. Corporación Sisma Mujer, Colombia.

Rao, A. y Kelleher, D. (2005). Is there life after gender mainstreaming. *Gender and Development*, 13, 57-69.

Sánchez, O. (2008). *Las violencias contra las mujeres en una sociedad en guerra*. Ruta pacifica de las mujeres.

_____ (2010). *¿Será que a las mujeres nos matan porque nos aman? Feminicidios en Colombia 2002 – 2009.* Ruta pacifica de las mujeres.

UNIFEM (2010). Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional a la Violencia Basada en Género en Colombia. Bogotá: Ochoa Ltda.

_____ (2014). Segunda Medición del Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional de las Violencias contra las Mujeres en Colombia. Bogotá: Proyectamos Colombia SAS.

Unión Panamericana (1933). Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer. Montevideo, Uruguay.

Uprimny, R., Uprimny, M., Parra, O. (2006). Derechos humanos y derecho internacional humanitario. Módulo de autoformación. Bogotá: Fundación Social, Consejo Superior De La Judicatura, Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

Wills, M. y Gómez, D. (2006). Los movimientos sociales de mujeres (1970-2005). Innovaciones, estancamientos y nuevas apuestas. En Francisco Leal (ed.), *En la*