

Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de los derechos de la mujer

Intervención del señor Michael Frühling,
Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
durante el foro: “Las mujeres opinan sobre el país”
Organizado en el Congreso de la República por la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado, la Iniciativa de Mujeres por la Paz y la Comisión Colombiana de Juristas

Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de los derechos de la mujer

En nombre de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y en mi carácter de Director de la misma, agradezco la invitación que se nos ha extendido para intervenir en este foro y presentar los “Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales de los derechos de la mujer”.

Para abordar este amplio y complejo tema, haré mi presentación en dos partes, las cuales no pretenden agotar el tema en toda su dimensión. La primera parte presenta los desafíos del Estado en materia del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres. La segunda parte se relaciona con los retos para la aplicación del derecho internacional humanitario en la protección de las mujeres frente al impacto del conflicto armado. En la intervención vincularé las recomendaciones formuladas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su reciente informe presentado ante la Comisión de Derechos Humanos, en Ginebra.

Primera parte: Desafíos del Estado en la aplicación de los derechos de la mujer:

El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas está integrado por los diversos instrumentos internacionales que protegen y promocionan los derechos de los hombres y de las mujeres en las esferas civiles, políticas, económicas, sociales y culturales. Asimismo, está integrado por los respectivos órganos y mecanismos de protección y vigilancia de estos instrumentos internacionales. La igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación entre los sexos es un principio fundamental que rige todo el sistema de las Naciones Unidas.

Este sistema de protección de los derechos humanos, para dar una respuesta adecuada a la diversidad, especificidad y complejidad de la problemática de la mujer, ha decidido adoptar instrumentos, órganos y mecanismos especiales destinados a reconocer las necesidades particulares de las mujeres y a contrarrestar las situaciones de desigualdad, discriminación y de violencia ejercidas contra las mujeres en los ámbitos públicos y privados.

Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de los derechos de la mujer

Entre los principales instrumentos universales adoptados por los Estados podemos citar: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (conocida por sus siglas en inglés como CEDAW), el Protocolo Facultativo de esta Convención, la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

En el marco del sistema interamericano se agrega a éstos la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como Convención de Belem do Pará.

Los instrumentos mencionados se complementan con órganos que se encargan de vigilar y promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales que se derivan de los tratados, como por ejemplo, el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Tanto el sistema universal como regional interamericano han previsto otros mecanismos para la promoción de los derechos de las mujeres, como la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer y la Relatoría sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana Derechos Humanos.

Los derechos humanos de la mujer y de la niña fueron reconocidos por la Conferencia Mundial de Viena sobre los Derechos Humanos, en 1993, como “parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales” .

El Estado colombiano ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo aquellos sobre los derechos de la mujer. En este sentido, ha asumido voluntariamente el deber de adecuar su legislación interna y de adoptar todas las medidas necesarias para que los compromisos internacionales en estas materias sean plenamente cumplidos en el ámbito nacional.

La Oficina acoge con satisfacción la presentación al Congreso, por parte del Gobierno colombiano, el pasado 25 de marzo de 2004, del Proyecto de Ley No. 202 de 2004 por medio del cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La ratificación de este instrumento otorgaría competencia al Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer para recibir y conocer, una vez hayan sido agotados los recursos internos, las denuncias de casos individuales de violaciones de los derechos enunciados en la Convención y para investigar violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las mujeres.

Al respecto, cabe recordar la recomendación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su reciente informe 2003, al Gobierno y al Congreso de prestar la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado Parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional del trabajo.

Asimismo, el Alto Comisionado subraya la importancia de impulsar la ratificación de los tratados internacionales en esas materias y de proceder al depósito de los instrumentos de ratificación de aquellos que han sido aprobados internamente. La aplicación de esta recomendación contribuirá a fortalecer el Estado de derecho y a contrarrestar la impunidad en Colombia.

En el mismo sentido, la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de la Declaración de su Presidente, acaba de alentar al Gobierno a la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW .

La Oficina confía en que el Estado colombiano realice con éxito todo el trámite interno que conduzca al depósito del instrumento de ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención y espera que éste se desarrolle de manera expedita. La ejecución de dicho trámite representaría un compromiso mayor de Colombia con la promoción, defensa y protección de los derechos de la mujer.

Dentro de las obligaciones internacionales, adquiridas por el Estado colombiano, en materia de derechos de las mujeres podemos destacar las siguientes: 1) tomar las medidas legislativas, administrativas y judiciales adecuadas para garantizar la igualdad de género en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales 2) adoptar una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer en los ámbitos públicos y privados, 3) garantizar a las mujeres, en condiciones de igualdad, el acceso a cargos públicos y la participación en el diseño e implementación de políticas públicas y, 4) tomar las medidas apropiadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

El Estado colombiano, en cumplimiento de estas obligaciones internacionales, ha incorporado como principios constitucionales, entre otros, la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, la prohibición de la discriminación contra la mujer, la protección especial para la mujer embarazada y cabeza de familia y la adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la Administración Pública.

Asimismo, el Estado colombiano ha adoptado recientemente medidas legislativas tendientes a alcanzar la equidad entre hombres y mujeres, en los ámbitos políticos, económicos,

sociales y culturales.

Como ejemplo podemos citar: la ley 823 de 2003 destinada a promover la adopción de políticas de género que permitan obtener una igualdad de oportunidades para las mujeres en los ámbitos públicos y privados, la ley 731 de 2002 por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, la ley 581 de 2000 por la cual se reglamenta la adecuada participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

Por su parte, el Gobierno colombiano a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, busca diseñar, promover, coordinar e implementar una política para las mujeres. En el desarrollo de estas funciones, se destaca la suscripción del Acuerdo Nacional por la Equidad de Género, en octubre de 2003, por las tres ramas del poder público y la adopción, a principios de ese mismo año, de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

La Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la Declaración de su Presidente, citada anteriormente, acogió con satisfacción estas medidas gubernamentales y urgió a mayores avances en estos ámbitos.

Cabe recordar que el Alto Comisionado en su último informe se refirió también a la necesidad de realizar mayores esfuerzos en la ejecución y efectividad de la política para la mujer. La participación de las mujeres y sus organizaciones es fundamental para potenciar los resultados en ese campo.

La razón para este llamamiento es que, a pesar de los mencionados desarrollos legislativos y de la suscripción del Acuerdo Nacional en favor de las mujeres, persisten aún en Colombia las desigualdades reales entre hombres y mujeres, las inequidades económicas y sociales y las formas sexistas de discriminación y de exclusión.

De acuerdo con el diagnóstico sobre la situación de la mujer elaborado por la Consejería Presidencial para la Equidad de Género “En Colombia no se cuenta con indicadores de género que permitan establecer cómo las políticas, los presupuestos, los programas, las leyes y los servicios de la justicia, afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres” .

La Oficina del Alto Comisionado desea resaltar el esfuerzo comenzado por el Departamento Administrativo de Estadística Nacional- DANE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD de incorporar la perspectiva de género en el análisis de las estadísticas en, inicialmente, cinco campos. La Oficina quiere alentar a esta entidad, a las demás

entidades estatales y a las organizaciones no gubernamentales a incluir en sus estadísticas una perspectiva de género.

En cuanto a la situación de las mujeres en el campo laboral la Consejería Presidencial señala en su diagnóstico que éstas perciben un ingreso 20% menor que los hombres y que se ven afectadas por el desempleo en un porcentaje de casi 19%.

La violencia intrafamiliar sigue afectando de manera muy negativa a las mujeres. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones finales al informe presentado por Colombia, de marzo de este año, señala los altos niveles de violencia a los que están sujetas las mujeres, en particular el número reducido de investigaciones en esos casos. Recomienda al Estado Colombiano “reforzar las medidas existentes para la protección de las mujeres contra todo tipo de violencia, en particular la violencia doméstica (...), [así como] revisar su legislación sobre las investigaciones por violaciones sexuales (...)”.

La Oficina del Alto Comisionado quiere subrayar la importancia de atender oportunamente estas recomendaciones.

La trata de personas representa un alto riesgo para las mujeres y niñas. El Estado colombiano cuenta con varias herramientas normativas para el tratamiento de este fenómeno, tanto en el ámbito interno legislativo como a través de la ratificación de distintos instrumentos internacionales. Se destaca la adopción de la Ley 747 de 2002 por medio de la cual se creó el tipo penal de la trata de personas y se dictaron otras disposiciones. Al tipificar expresamente esta conducta el Estado colombiano ha dado cumplimiento -en el plano normativo- a una parte importante de sus compromisos internacionales en la materia. La Oficina lo alienta a continuar complementando este paso legislativo con acciones concretas que permitan una mayor protección y asistencia a las víctimas de este flagelo.

En el campo público la Oficina quiere mencionar, entre otros aspectos, la elección de mujeres como presidentas de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y los nombramientos de cinco mujeres como Ministras del Gabinete Presidencial. Sin embargo, en otras instancias del poder público la proporción de mujeres sigue siendo muy limitada. Es así como, en las últimas elecciones la proporción de mujeres continuó siendo pequeña: en el caso del Senado de 102 curules, solo 12 son ocupadas por mujeres y de 166 representantes a la Cámara, solo 20 son mujeres. En las Gobernaciones el porcentaje de mujeres electas fue del 6% y en las alcaldías del 14% .

La Oficina valora los avances realizados por el Estado colombiano destinados a eliminar las

Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de los derechos de la mujer

barreras que enfrentan las mujeres para alcanzar el pleno goce de sus derechos. A la vez, considera necesario que el Estado realice mayores esfuerzos en esta dirección con miras a lograr una política estatal integral y eficaz para la mujer que proteja y promueva sus derechos. Dentro de este marco, es conveniente fomentar programas educacionales tendientes a contrarrestar las tradiciones culturales discriminatorias y a transformar los estereotipos sexistas.

Asimismo, se requiere un mayor compromiso del Estado y sus autoridades con los derechos de las mujeres a través de un fortalecimiento institucional que incluya una autonomía administrativa, presupuestaria y técnica en la materia.

Por su parte, el Alto Comisionado en sus recientes recomendaciones ha reiterado al Gobierno colombiano la solicitud de incorporar en la elaboración del Plan de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario un enfoque integral de género, que deberá ser concertado con amplios sectores de la sociedad, incluyendo a las mujeres. La aplicación de una perspectiva de género es fundamental para la creación y promoción de una cultura sólida de derechos humanos en Colombia.

Segunda parte: Impacto del conflicto armado sobre los derechos de la mujer:

Las normas del derecho internacional humanitario tienen como fin, entre otros: 1) distinguir entre la población civil y las personas que participan directamente de las hostilidades y, 2) limitar los métodos y los medios de hacer la guerra, con el propósito de disminuir los efectos negativos, particularmente sobre la población civil. Colombia ha ratificado los principales instrumentos internacionales en la materia, es decir, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977.

En el marco del conflicto armado interno colombiano, las obligaciones impuestas por el derecho internacional humanitario, consagradas en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y en el Protocolo Adicional II, se aplican por igual a todos los que toman parte directa en las hostilidades. Entre estas obligaciones se encuentran las de proteger a las personas, que dentro de un conflicto armado no participan en las hostilidades (los miembros de la población civil, y en especial a las mujeres, las niñas y los niños) o han dejado de participar en ellas (los que se rinden y los que quedan fuera de combate).

Esas obligaciones tienen, pues, como destinatarios tanto a los miembros de la Fuerza Pública del Estado como a los miembros de los grupos armados ilegales, sea cual sea la denominación que a estos últimos se les dé.

Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de los derechos de la mujer

El impacto negativo y específico que tiene un conflicto armado sobre el goce de los derechos humanos de las mujeres, las niñas y los niños ha sido reconocido ampliamente por la comunidad internacional. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la “Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado”, ha expresado “su profunda preocupación por los sufrimientos de las mujeres y de los niños que forman parte de las poblaciones civiles que en períodos de emergencia o de conflicto armado (...) muy a menudo resultan víctimas de actos inhumanos y por consiguiente sufren graves daños”.

De igual manera, la IV Conferencia Mundial sobre la mujer, celebrada en Beijing (China) en 1995, reconoció también que “las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado son violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”.

Por su parte, el Alto Comisionado, en su reciente informe sobre Colombia, recogió el impacto diferenciado del conflicto armado sobre los derechos de las mujeres en el país. Es así como señaló: “Las diversas formas de violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado continuaron afectando sus derechos. La Oficina en Colombia recibió denuncias de violaciones sexuales por parte de los grupos paramilitares y de miembros de la Fuerza Pública, así como de esclavitud sexual por parte de la guerrilla. Los grupos armados ilegales continúan ejerciendo presión social sobre las mujeres con miras a debilitar su proceso organizativo y su participación en los espacios públicos. Frente a esta situación, son insuficientes las respuestas eficaces proporcionadas por el Estado en materia de protección, prevención, investigación y sanción de esos hechos. Es de especial preocupación los casos de violaciones sexuales que se encuentran en la justicia penal militar” .

El Comité contra la Tortura, en sus conclusiones y recomendaciones sobre el informe presentado por Colombia, en noviembre de 2003, expresó su preocupación por “la inadecuada protección contra la violencia y otras formas de violencia sexual, que pretendidamente se utilizarían con frecuencia como formas de tortura y malos tratos, [así como] (...) por el hecho de que el nuevo Código Penal Militar no excluye específicamente de la jurisdicción militar los delitos de carácter sexual.”

Frente a la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, cabe recordar que el Estatuto de la Corte Penal Internacional, ratificado por el Estado colombiano, ha tipificado como crímenes de lesa humanidad la «violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable.»

Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de los derechos de la mujer

El Alto Comisionado en su informe reciente recomienda al Ministro de Defensa velar por la eficacia de las investigaciones disciplinarias sobre graves violaciones de los derechos humanos o crímenes de guerra atribuidos a miembros de la Fuerza Pública, y a emplear la suspensión en el servicio como medida preventiva. Exhorta, además, a que se limite la actuación de la jurisdicción penal militar a los delitos relacionados con el servicio. En este sentido de conformidad con las normas y jurisprudencia nacionales e internacionales, deben quedar excluidos de la jurisdicción penal militar los casos de violencia sexual.

Entre los muchos efectos negativos del conflicto armado están los desplazamientos de miles de persona. La Oficina resalta especialmente la vulnerabilidad de la mujer, la adolescente y la niña desplazada, y recuerda la recomendación del Alto Comisionado a la Red de Solidaridad Social, conjuntamente con otras instancias del Gobierno y del Estado, de poner en práctica, cuanto antes, acciones y programas de prevención y protección concertados con las comunidades en riesgo. En materia de desplazamiento se deberán aplicar estrictamente los Principios Rectores de Naciones Unidas .

De acuerdo con estos principios, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños y las mujeres cabeza de familia tienen derecho a que el Estado les dé una protección y una asistencia que tenga en consideración su condición y sus necesidades especiales.

En desarrollo de este principio, la Oficina recuerda la importancia de la búsqueda de respuestas adecuadas por parte del Estado para atender de manera integral a las mujeres pertenecientes a las comunidades en riesgo, en especial a las mujeres desplazadas. Es así como el Estado colombiano debe realizar un mayor esfuerzo para definir una política pública integral dirigida a la mujer, la adolescente y la niña desplazada que incluya un enfoque diferencial que permita atender adecuadamente sus necesidades específicas de asistencia y protección, incluyendo sus derechos sexuales y reproductivos.

En cuanto a las amenazas ejercidas por los grupos armados ilegales contra las organizaciones de mujeres, la Oficina ha señalado, en distintas ocasiones, el grave impacto que aquellas tienen sobre sus procesos organizativos y democráticos. Asimismo, ha señalado la incidencia negativa en el derecho de las mujeres a participar, de manera igualitaria, en los espacios públicos y en los procesos encaminados a la búsqueda de la paz.

En este contexto la Oficina quiere subrayar la importancia de las recomendaciones del Alto Comisionado dirigidas a las FARC-EP, al ELN, a las AUC y a los demás grupos guerrilleros y paramilitares de respetar el derecho a la vida de todos los civiles. Los insta, en especial, a abstenerse en todo momento de ataques contra la población civil y ataques indiscriminados, de la práctica inaceptable del secuestro, del reclutamiento de menores y de los actos de

terrorismo.

Asimismo les insta a abstenerse de emprender acciones que afecten el goce de los derechos humanos de la población civil y disminuyan la capacidad del Estado colombiano para cumplir su obligación de protegerlos y garantizarlos. Dentro de estas recomendaciones, la Oficina destaca especialmente la protección de las mujeres, las niñas y los niños.

En cuanto a la situación particular de las organizaciones de mujeres, la Oficina recuerda la recomendación, realizada al Gobierno por el Alto Comisionado, de fortalecer los programas de protección de defensores de derechos humanos del Ministerio del Interior y de buscar, conjuntamente con otras instituciones del Estado, nuevos mecanismos para disminuir los factores de riesgo y actuar preventivamente sobre ellos.

En este marco, es fundamental que los programas y mecanismos den respuestas adecuadas a las necesidades de las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y de sus integrantes para que puedan continuar trabajando en la promoción y defensa de sus derechos.

Cabe recordar que la situación de las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano fue recogida por la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer en su informe de misión a Colombia realizado en el año 2001. La Relatora Especial formuló recomendaciones a todas las partes en conflicto que deben ser implementadas y cumplidas por todos sus destinatarios.

Es necesario llamar la atención sobre la importancia de buscar una solución negociada al conflicto armado que vive Colombia. El Alto Comisionado, en este sentido, recomienda “al Gobierno, a los grupos armados ilegales y a la sociedad civil no escatimar esfuerzos para establecer acercamientos dirigidos al diálogo y a la negociación que permitan la superación del conflicto armado interno y el logro de una paz duradera. Los diálogos y la negociación deberán tomar en cuenta, desde un principio, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”.

El Alto Comisionado recomienda también al Gobierno y al Congreso que, en los procesos de diálogo y negociación con grupos armados al margen de la ley, honren plenamente los principios fundamentales de verdad, justicia y reparación a las víctimas.

La Oficina considera que el Gobierno colombiano debe tener presente dentro de las políticas de paz, la problemática específica de las mujeres y debe dar respuestas integrales y efectivas a sus necesidades al examinar las distintas alternativas de reconciliación, justicia y

reparación. En este marco, se hace necesaria la plena inclusión de las mujeres en los procesos de participación destinados a identificar y construir las respuestas integrales del Estado que garanticen la aplicación de los mencionados principios.

La Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, en este sentido, recomienda a todas las partes en el conflicto a que apoyen la participación de la mujer en los procesos de paz y que en éstos se tengan en cuenta una perspectiva de género .

La Oficina del Alto Comisionado entiende que para dar pleno cumplimiento a estas recomendaciones se deben proporcionar mecanismos institucionales eficaces que garanticen la plena participación de las mujeres en los procesos de paz, tal y como lo dispone la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad.

Reflexiones finales:

La Oficina continuará, en el marco de su mandato, prestando su asesoría y cooperación técnica para apoyar los esfuerzos nacionales destinados a asumir los desafíos en la implementación de las obligaciones internacionales en materia de derechos de las mujeres. Continuará igualmente promoviendo el conocimiento y el respeto de los principios de igualdad de género en la búsqueda de una sociedad menos desigual y excluyente y más equitativa e inclusiva. El compromiso y las acciones del Gobierno, del Estado y de la sociedad civil serán decisivos para el logro de estos nobles objetivos.

Quisiera terminar recordando el compromiso incluido en la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO- sobre la contribución de las mujeres a una cultura de paz:

“Únicamente juntos, hombres y mujeres a la par y como compañeros, podemos superar los obstáculos y la inercia, el silencio y la frustración y lograr la perspicacia, la voluntad política, las ideas creativas y las acciones concretas necesarias para una transición mundial de una cultura de violencia a una cultura de paz”.