

Documento  
Temático

#45

2024

# VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN EL PACÍFICO

Juanita Durán

Socia Fundadora e Investigadora Senior,  
Laboratorio de Justicia y Política Criminal

Cecilia Suescún Salazar  
Predoctoral Fellow CESED

Michael Weintraub  
Director Área de Seguridad y Violencia CESED

*Presentación.* Este documento es una primera aproximación a la comprensión de la violencia basada en género (en adelante VBG) en tres ciudades del Pacífico colombiano—Buenaventura, Tumaco y Quibdó—en tres dimensiones. La primera es la caracterización de la relación entre la VBG y el crimen organizado. Al contrario de la relación de la VBG con el conflicto armado colombiano, el impacto del crimen organizado ha sido menos explorado en la literatura e incluso en las iniciativas de investigación y judicialización de estos delitos (Lozano, 2016). La segunda es la caracterización de la oferta institucional que existe para atender estos delitos en las ciudades incluidas. Finalmente, caracterizamos las barreras y limitaciones de esta oferta institucional que inciden en la atención institucional de la VBG.

*Metodología.* Para el desarrollo de este documento utilizamos dos herramientas metodológicas. En primer lugar, realizamos entrevistas semiestructuradas a autoridades locales (de la administración, el sector judicial, y la política local) y organizaciones de la sociedad civil en las ciudades de Buenaventura, Tumaco y Quibdó. La mayoría de estas entrevistas fueron realizadas presencialmente en estas ciudades entre junio y septiembre de 2023. En total se realizaron 16 entrevistas. En segundo lugar, revisamos la literatura disponible sobre VBG en el Pacífico y algunos documentos oficiales sobre oferta institucionales en estas mismas ciudades. Finalmente, analizamos algunos datos sobre oferta institucional de fuentes públicas o solicitados mediante derecho de petición.

## Caracterización de la relación entre la VBG y el crimen organizado en el pacífico

*La VBG en el contexto del conflicto armado.* La literatura sobre la VBG en el Pacífico, en el contexto del conflicto armado, ha mostrado la acentuada vulnerabilidad que tienen las mujeres de sufrir afectaciones debido a su rol en la construcción y preservación del tejido social (Lozano, 2018) y al

contexto cultural que normaliza comportamientos violentos en su contra como lo propio de las relaciones entre hombres y mujeres (Iza, 2018). En el conflicto, la VBG se ha usado para múltiples propósitos, entre otros, como estrategia de control territorial, mecanismo de cooptación por la guerra (Carrillo, 2014) y para la satisfacción sexual de las partes del conflicto (Ramírez, 2017). Cuando se comparan estas formas de violencia con la ejercida por el crimen organizado, se encuentran algunas similitudes pero también dinámicas propias surgidas de la lógica de la operación de estos grupos y de algunas de sus circunstancias como su presencia eminentemente urbana.

*Opacidad y doble rasero en las reglas frente a la VBG.* En las entrevistas que realizamos no se identificaron códigos claros y generalizados en el crimen organizado sobre lo que es permitido y prohibido en relación con la VBG. Esto es importante porque hay otros comportamientos sociales en los que hay reglas generalizadas reconocibles para todos (por ejemplo, venta de estupefacientes en ciertos barrios). También en algunos casos se mencionaron códigos que son claros, pero se aplican de manera desigual, sobre todo la libertad que tienen las personas con roles de liderazgo dentro de los grupos de perpetrar actos de VBG. Algunas de las observaciones mencionadas indicaron:

- Hay comportamientos que pueden ser sancionables cuando son llevados a cabo por miembros sin liderazgo, pero no son castigados en los rangos altos. Cuando una persona con rango en una organización de crimen organizado comete un acto de VBG, “nadie se mete”.
- En algunos casos, los grupos criminales se pueden involucrar para sancionar a un miembro del grupo o a un tercero si los comportamientos atraen las autoridades. También hay anécdotas de casos excepcionales en los que los grupos se involucran en la sanción de actos de VBG, con una cierta aproximación de sanción moral o social, cuando son especialmente violentos o degradantes. Se mencionó como ejemplo un caso en el que un grupo asesinó a

un hombre que había violado y matado a su sobrina menor de edad.

- Hay actos de VBG que son abiertamente aprobados para satisfacer a los miembros de los grupos con rango, por ejemplo, la explotación sexual incluso involucrando menores de edad. En Quibdó se mencionaron casos en que personas con rango en los grupos le piden a los propios papás que traigan a las hijas.
- Aunque no fue una apreciación generalizada algunos mencionaron que sí hay líneas rojas para los grupos. Una es el feminicidio y otra es la violencia sexual contra niños y niñas. Sin embargo, en este último caso se mencionaron ambivalencias. Por ejemplo, la VBG contra niños y niñas es una línea roja dependiendo de la edad y del contexto. Un entrevistado mencionaba como ejemplo que se percibe completamente distinto a una niña en uniforme y esa misma niña sin uniforme, y la aceptación de lo que se puede o no hacer cambia.

*Legitimidad de los grupos.* A pesar de que no existen reglas de conductas claras frente a la VBG, muchas mujeres siguen acudiendo a estos antes de ir a las autoridades formales. Incluso con frecuencia informan que procedieron de esta manera, pero “no les resolvieron nada” y que sólo en ese escenario decidieron acudir a las autoridades. Esto no significa que los grupos de crimen organizado respalden la intervención de las autoridades en estos casos. Algunos entrevistados explicaron que, cuando los perpetradores hacen parte de grupos de crimen organizado, las víctimas se asustan y dejan de apoyar la investigación judicial. Muchas veces esto ocurre porque otros miembros del grupo amenazan directamente a las víctimas. Algunas mujeres mencionan los vínculos de los victimarios con el crimen organizado, incluso para plantear su vulnerabilidad y las necesidades de protección. Por ejemplo, a veces indican que para ellas es fundamental que no las vean acompañadas de la policía o saliendo de la Fiscalía. Otras veces no mencionan estos vínculos a pesar de que es claro en la narración de los hechos que estos existen.

*Controles sobre el comportamiento de las mujeres como parte del control social.* Aun cuando las reglas frente al comportamiento de los perpetradores de VBG son opacas, las reglas frente al comportamiento de las mujeres parecerían ser mucho más claras y generalizadas. Una de las reglas más ampliamente aplicada es la restricción de escoger compañeros sexuales o sentimentales de grupos contrarios o de barrios prohibidos. Las sanciones por incumplir esta regla pueden incluir el homicidio. Otras reglas restringen la forma en la que las mujeres se visten o se expresan físicamente.

*Rentas criminales que involucran VBG.* En la mayoría de las entrevistas se afirmó que entre las rentas criminales de los grupos no se encuentran ni la explotación sexual ni el proxenetismo. Aunque algunas personas indicaron que hay involucramiento, la mayoría de los entrevistados afirmaron que esto no es así.

*Mujeres como objeto de conflicto.* Otro de los impactos directos del crimen organizado y la VBG es que con frecuencia las mujeres son victimizadas como una forma de “sanción”, provocación o conflicto entre grupos. Las más vulnerables son las mujeres que tienen vínculos con miembros de los grupos que tienen rango y, por lo tanto, visibilidad. Es común, por ejemplo, que amenacen y maten a las mujeres cuando hay conflictos entre grupos, en lugar de ejercer violencia directamente contra los hombres.

## Caracterización de la respuesta institucional

*Ruta para la atención de la VBG.* En las tres ciudades es claro que existe apropiación de la ruta para la atención de la VBG y existe la infraestructura institucional necesaria para su implementación pues, en general, son ciudades con una presencia institucional significativa. Sin embargo, se mencionaron múltiples obstáculos para su adecuado funcionamiento que se presentan tanto en este apartado sobre instituciones, como en el siguiente sobre las barreras al acceso a la justicia. En el caso de Tumaco se



mencionó una apropiación menor de los distintos componentes de la ruta y una menor comunicación entre instituciones para su articulación.

*Secretarías de la Mujer.* En los tres municipios visitados hay secretaría de la Mujer. Estas fueron creadas hace relativamente pocos años: 2012 en Quibdó, 2019 en Buenaventura y 2021 en Tumaco. Tanto en Quibdó como en Buenaventura se reconoció la alta relevancia de la sociedad civil en la creación de este espacio institucional y en su adecuada implementación en términos de personal y presupuesto. Si bien en cada una de estas ciudades la existencia de la secretaría de la Mujer se reconoce como un avance para la protección de los derechos de las mujeres, en las entrevistas se pudo identificar algunos problemas comunes que enfrentan estos espacios institucionales. Uno de los problemas comunes es que la existencia de esta secretaría hace que las demás secretarías sientan que los temas de VBG y, de manera más amplia, la protección de los derechos de las mujeres, no son “su problema”. Para estas secretarías con frecuencia es difícil posicionar sus temas en la agenda más amplia de la ciudad y lograr el involucramiento de sus colegas. También se identificó que con frecuencia la secretaría cuenta con pocos recursos, tanto de personal, como recursos presupuestales para implementar una agenda de inversión. En al menos dos secretarías la principal fuente de financiación de los proyectos es la cooperación y no el presupuesto.

*Fiscales.* En las tres ciudades identificamos que existía al menos un fiscal dedicado a los temas de violencia sexual y uno para los temas de violencia intrafamiliar. En algunos casos parecería que se reconoce la necesidad de un mayor número de fiscales porque, aunque existen varios despachos creados, en la práctica la carga es asumida solamente por un fiscal. En las entrevistas se mencionaron cargas de trabajo que van de los 700 a los 1.500 casos por fiscal. El nivel de involucramiento de la Fiscalía en la ruta también fue distinto entre las ciudades: en algunas ciudades existen mecanismos de articulación formales e informales, mientras que en otros la articulación parece más casual. De hecho, en al menos una ciudad, la articulación ha permitido que la alcaldía complemente el equipo de la Fiscalía con

psicólogas y trabajadoras sociales dispuestas de tiempo completo para atender los casos. También identificamos diferentes niveles de sensibilidad a las necesidades de la investigación criminal de la VBG: mientras que en algunos casos los o las fiscales a cargo están formados y conocen las exigencias de la investigación de la VBG, en otros carecen de esta formación y en al menos un caso se describieron prácticas discriminatorias.

*Comisarías de familia.* En las tres ciudades se cuenta con una comisaría de familia. En ninguna de ellas pudimos entrevistar directamente a las personas que trabajan en esta dependencia. En un caso la comisaria estuvo cerrada mientras estuvimos en la ciudad y en las otras no logramos concretar una entrevista. Tampoco logramos acceder a información sobre las cargas de la comisaría de familia a pesar de que presentamos derechos de petición en las tres ciudades. Sin embargo, en las entrevistas a las demás autoridades con frecuencia se resaltó la importancia del rol de las comisarías para gestionar la VBG en la comunidad y sobre todo para la implementación de las medidas de atención.

*Medicina Legal.* A pesar de la importancia en la ruta de atención de la VBG en ninguna de las ciudades se cuenta con suficiente presencia de Medicina Legal. En general, la necesidad del examen médico legal es un obstáculo. En algunas ciudades no hay presencia de Medicina Legal y las mujeres se deben desplazar para asistir a las citas, mientras en otras ciudades la presencia es insuficiente y los tiempos de espera son largos.

*Policía y otras fuerzas.* En la policía y en general en las fuerzas públicas, encontramos que la narrativa de las prioridades de la ciudad nunca incluyó la VBG. Los temas de orden público son el principal componente de la agenda de seguridad. Esto no significa que no existan programas relevantes en VBG; en todas las ciudades se mencionó la presencia de la policía en la articulación de la ruta y, en al menos dos casos, nos mencionaron programas específicos, con personal dispuesto, para atender el tema y una percepción positiva de las demás autoridades relevantes. De alguna manera parecería que en estas ciudades se cuenta con personal dedicado a los

temas de VBG, pero a través de programas específicos que no se conectan suficiente con el servicio de vigilancia y con las prioridades de ciudad.

*Relevancia de la sociedad civil en el desarrollo institucional.* Tanto en Buenaventura como en Quibdó se resaltó el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la atención de VBG. En primer lugar, se considera que las organizaciones de la sociedad civil son las que han logrado la creación de instituciones y la asignación de presupuestos para la atención de la VBG, presionando este avance en las administraciones locales. Pero, además, tienen un rol relevante en la atención de las mujeres sobre todo para suplir, acompañar y apoyar todos los aspectos que las instituciones no han podido asumir. En ambos casos, por ejemplo, se mencionó la importancia de las organizaciones en la materialización de las medidas de atención.

### **Barreras en la respuesta institucional**

*Ausencia de la VBG en la narrativa sobre las prioridades de las principales autoridades locales.* Una coincidencia en las ciudades en las que desarrollamos trabajo de campo es que en general la VBG no hace parte de la narrativa de las prioridades. Esto se puede decir tanto de autoridades administrativas locales como de las autoridades de las distintas fuerzas militares. Esto no significa que no cuenten con programas, iniciativas o personal dedicado para atender estas materias. En ninguna de las entrevistas con los líderes locales de estas instituciones se incluyó este tema en las prioridades y, cuando realizamos preguntas explícitas al respecto, solo en unos pocos casos tenían información sobre las iniciativas específicas de sus instituciones. Casi siempre nos remitieron a otro personal con roles intermedios o técnicos, que sí conocía en detalle lo que las instituciones estaban haciendo. Existen otras formas de violencia con alta visibilidad, como el homicidio, que copan más los recursos y la energía institucional.

*Limitación de los recursos disponibles en las instituciones.* Casi todas las instituciones entrevistadas señalaron limitaciones en los recursos



disponibles tanto para atender el crimen en general como los casos de VBG. Algunos ejemplos de limitaciones de recursos pensionadas incluyen:

*Limitación de personal.* La limitación de personal fue mencionada en casi todas las instituciones: policía, fiscalía y administración local. Esta falta de recursos implica que hay priorizaciones implícitas que realizan los funcionarios para lidiar con una demanda para servicios que es difícil atender de forma eficaz y eficiente. En algunos casos, como el de Buenaventura, se mencionó el apoyo de la Alcaldía para suplir algunas restricciones, por ejemplo, de personal en la Fiscalía, sin embargo algunas áreas de la administración local trabajan a la vez con recursos limitados.

*Limitación del personal de inspección de policía y comisaría de familia.* Este es un recurso que en todas las ciudades se identificó como problemático. En este caso no se trata solamente de que existe poco personal, sino que en muchos casos es inidóneo dado que no cuenta con el entrenamiento ni la sensibilidad necesario para atender casos de VBG.

*Ausencia de recursos para atender pequeñas necesidades de las víctimas.* Otra necesidad casi generalizada es la de recursos para atender pequeñas necesidades que tienen las víctimas de VBG que en muchos casos son decisivas para romper los ciclos de violencia, por ejemplo: transporte, insumos para los bebés y comidas. En Quibdó y Buenaventura, por ejemplo, los funcionarios mencionaron que usan sus propios recursos para cubrir algunas de estas necesidades para las víctimas que atienden.

*Limitaciones en el cumplimiento de las medidas de atención y prevención.* La Ley 1257 de 2008 y la Ley 1719 de junio del 2014, las cuales señalan las rutas de acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia sexual, establecen que entre las medidas de protección se puede establecer que la víctima de VBG sea ubicada en un albergue, reciba subsidio de

arrendamiento u otras formas de soporte económico que garanticen su protección frente a su agresor. En los tres municipios encontramos que existe una capacidad limitada de aplicar estas medidas, aunque en diferentes grados. En el caso de Quibdó, por ejemplo, actualmente no se puede proveer ninguna forma de albergue o de soporte económico por lo que simplemente se le recomienda a la víctima que se quede con sus familiares. Algo similar ocurre en Tumaco. En Buenaventura existe alguna capacidad de proveer la infraestructura para la aplicación de las medidas de protección, pero es limitada: el presupuesto solo cubre parcialmente la demanda y hay un momento del año a partir del cual ya no se financian más medidas. Esto es grave dado que un elemento específico de vulnerabilidad de las mujeres, que fue mencionado en las entrevistas, es la precariedad de los lugares de vivienda. En algunos casos son barrios altamente afectados por el crimen organizado en los que las estructuras de vivienda son de madera y otros materiales que no ofrecen un espacio seguro. Esto hace que las mujeres sientan que no pueden resguardarse físicamente de sus agresores ni de las represalias que puedan tomar los grupos. En al menos dos de las tres ciudades, nos explicaron que parte del problema era que el Decreto 1630 de 2019 establecía requisitos para la concurrencia de la nación que resultaban imposibles de cumplir por lo que sólo se cubría lo que se podía con recursos propios.

\_ La mayoría de las instituciones que participan de la ruta de atención de la VBG son entidades nacionales que operan de manera descentralizada. Sin embargo, en todos los casos hay decisiones críticas para el funcionamiento local que se siguen tomando en Bogotá. Esto implica que con frecuencia la asignación de recursos o la organización de estos no responde a las necesidades reales del territorio y los funcionarios tienen una capacidad limitada de ajustar estas circunstancias.

*Barreras para la materialización de las órdenes de captura.* Hay barreras para la materialización de capturas que, aunque son generales, tienen un especial impacto en los delitos de VBG. La primera es el hacinamiento carcelario y la saturación de las estaciones de policía que hacen que existan

periodos en los que tienen órdenes de capturas listas que no pueden materializar porque no tienen dónde mantener a la persona detenida. En ocasiones, cuando se abren algunos cupos de capturas estos se asignan prioritariamente a casos relacionados con crimen organizado u otros delitos críticos como el homicidio. La segunda barrera es que, en algunos casos, es difícil hacer capturas en barrios de invasión dado que las direcciones son difícilmente localizables.

*Perdida de la capacidad predictiva de los formatos de valoración del riesgo.*

El formato de valoración del riesgo feminicida es el instrumento que se usa para clasificar el nivel de riesgo de los casos y actuar de manera diferenciada y prioritaria frente a los más graves. Sin embargo, según lo mencionado en las entrevistas, la mayoría de los casos en los que se aplica el formato éste arroja un riesgo grave. Una de las personas entrevistadas mencionó que el 95% de los formatos clasificaban las mujeres en el riesgo más alto posible lo cual implica que la herramienta realmente no es eficiente para priorizar los casos más graves y para guiar el tipo de medidas de protección necesarias.

*Ruptura de la respuesta institucional durante el fin de semana.*

Una preocupación generalizada es la dificultad que enfrentan las mujeres durante los fines de semana y los periodos de fiestas para acceder a los funcionarios. Muchas instituciones no tienen ninguna disponibilidad en las horas de la noche ni sábados ni domingos, que son horarios y días de alta demanda de servicios para atender víctimas de VBG. Incluso las instituciones que normalmente disponen de turnos, como la Fiscalía y la Policía, no prestan los servicios plenamente.

*Cercanía entre perpetradores y funcionarios públicos.*

Especialmente en Quibdó se mencionó que una limitación en el avance de las investigaciones, y en general de los procesos administrativos, es que se trata de una ciudad pequeña en la que “todo el mundo se conoce”. Para los funcionarios es difícil actuar cuando todo el mundo sabe que son ellos los que toman las decisiones y están totalmente expuestos a represalias y a la sanción social

en sus barrios y familias por ponerse en contra de una persona que conocen. Esto está muy articulado con la normalización de la violencia: para muchos la VBG es un tema privado, que hace parte de la vida familiar y en el que las sanciones son siempre desproporcionadas.

*Normalización de la VBG.* En esta misma línea, en las tres ciudades se mencionó que existe normalización de algunas conductas que constituyen actos de VBG, lo cual dificulta su persecución penal. Esto incluyen las relaciones con menores, pues se considera que las adolescentes pueden consentir, y algunos actos de violencia doméstica que se considera que hacen parte natural de las relaciones entre hombres y mujeres y la vida privada de las parejas. Este tipo de situaciones se presentan sobre todo en las zonas rurales. Sin embargo, también se resaltó que, con la creación de más institucionalidad para responder a la VBG, y la mayor difusión de información, algunas mujeres han entendido que algunos actos que ocurren en su vida cotidiana sí constituyen violencia. Esto ha implicado una especie de choque cultural entre prácticas tradicionalmente aceptadas y las nuevas expectativas que se han ido creando.

## Conclusión

En resumen, el Pacífico colombiano enfrenta desafíos profundos en la atención de la VBG que van más allá de las problemáticas generales del país. El primero y más importante es la presencia del crimen organizado, ya que no solo alimenta la perpetuación de esta violencia, sino que también entorpece su investigación y enjuiciamiento. A pesar de su relevancia, encontramos que la conexión entre la VBG y el crimen organizado está casi totalmente ausente de la narrativa y las prioridades de las autoridades locales y ha sido subestimada tanto en la política pública como en la investigación criminal, lo que resulta en una comprensión incompleta del problema y en estrategias ineficaces para abordarla.

El segundo, es la debilidad de la capacidad institucional, tanto a nivel nacional como específicamente en la región del Pacífico, que impacta considerablemente en la administración pública y, por ende, en la respuesta a la VBG. Esta falta de capacidad se refleja en la limitación de recursos disponibles para atender los casos de VBG, así como en las dificultades para cumplir con medidas de atención y prevención, ejecutar órdenes de captura y priorizar casos más graves de VBG. Ninguna de las ciudades que analizamos tiene capacidad de solicitar a la nación la cofinanciación de las medidas de atención de las víctimas de VBG porque consideran que los requisitos son demasiado exigentes. En la práctica esto significa que no se prestan las medidas o que se prestan de forma muy limitada.

Tercero, no existen estrategias de captación de personal sensibles a las necesidades locales lo cual añade barreras de confianza, debilitando aún más la presencia institucional y su capacidad para abordar la VBG de manera efectiva. La falta de respuesta institucional durante los fines de semana y períodos festivos, junto con la cercanía entre perpetradores y funcionarios públicos, agrava este problema, creando un ambiente propicio para la impunidad y la falta de protección para las víctimas de VBG.

Todo lo anterior indica que para abordar adecuadamente la VBG en el Pacífico colombiano es fundamental el reconocimiento y una gestión eficaz de estos desafíos adicionales de manera integral. Esto implica una coordinación efectiva entre la política pública, la investigación criminal y las instituciones locales, así como el desarrollo de estrategias adaptadas a las realidades y necesidades específicas de la región.

## Referencias

Carrillo, A. (2014). Desplazamiento Forzado y Violencia Sexual Basada en Género: Buenaventura, Colombia: Realidades Brutas. Consejo Noruego para Refugiados -NRC Apoyado por: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.



<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9760.pdf>

Defensoría del Pueblo., (2011). Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura. Informe temático.  
[https://www.sdgfund.org/sites/default/files/Colombia\\_VBG%20Buenaventura.pdf](https://www.sdgfund.org/sites/default/files/Colombia_VBG%20Buenaventura.pdf)

Iza, M. (2018). Interseccionalidad y construcción de paz territorial en Colombia: análisis desde el caso de las mujeres de Buenaventura. *Ciudad Paz-ando*, 11(2), 16-28. doi: <https://doi.org/10.14483/2422278X.13757>

Ramirez, D. (2017). Femicidios en las economías criminales de Buenaventura: Una perspectiva desde el Territorio y las relaciones de Género. Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales.  
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/59342/DannyMar%C3%ADaRam%C3%ADrezTorres.2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lozano, B. (2016). Asesinato de mujeres y acumulación global: el caso del bello puerto del mar mi Buenaventura. Observatorio de feminicidios Colombia.  
<http://observatoriofeminicidioscolombia.org/attachments/article/255/Betty-Ruth-Lozano-ASESINATO-DE-MUJERES-Y-ACUMULACION-GLOBAL.pdf>

Lozano, B. (2018). Violencias contra las mujeres negras: Neo conquista y neo colonización de territorios y cuerpos en la región del Pacífico colombiano. Repositorio de la Universidad del Valle.  
<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/11839>