

# MUJERES Y PAZ, EN BÚSQUEDA DE PLENOS DERECHOS

*INFORME SOMBRA DEL GRUPO DE MONITOREO  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CEDAW EN COLOMBIA*

*COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER - CEDAW*



**RESUMEN**  
EJECUTIVO

# RESUMEN

## EJECUTIVO

# MUJERES Y PAZ, EN BÚSQUEDA DE PLENOS DERECHOS

*INFORME SOMBRA DEL GRUPO DE MONITOREO  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CEDAW EN COLOMBIA*

*COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER - CEDAW*

# MUJERES Y PAZ, EN BÚSQUEDA DE PLENOS DERECHOS

## RESUMEN EJECUTIVO

INFORME SOMBRA DEL GRUPO DE MONITOREO  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CEDAW EN COLOMBIA

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER - CEDAW

### **Elaboración del Informe:**

Grupo de Monitoreo para la Implementación de la CEDAW en Colombia

### **Coordinación General:**

Beatriz Helena Quintero - Red Nacional de Mujeres

### **Comité Editorial:**

Claudia Mejía  
Constanza Fletcher  
Juliana Martínez  
Sandra Milena Cardozo  
Beatriz Helena Quintero

### **Compilación:**

Claudia Cecilia Ramírez

### **Revisión de Textos:**

Miriam Cotes

### **Diseño y Diagramación:**


Liliana Flórez

Bogotá - Colombia

Enero de 2019

Esta publicación puede copiarse total o parcialmente citando la fuente, sin necesidad de autorización escrita del poseedor del copyright.

Con el apoyo de:

**La Iglesia Sueca** 

**ONU  
MUJERES**

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

---

Elaborado por el Grupo de Monitoreo para la Implementación de la CEDAW en Colombia. Integrado por las siguientes organizaciones:

- Católicas por el Derecho a Decidir (CDD)
- Cedetrabajo
- Colombia Diversa
- Comisión Colombiana de Juristas
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz
- Corporación Casa de la Mujer
- Corporación Colectiva Justicia Mujer
- Corporación Humanas
- Corporación Sisma Mujer
- Cladem-Colombia
- FIAN Colombia
- Iniciativa Pro Equidad de Género
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (Ilsa)
- La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres
- Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Limpal)
- Diálogo Intereclesial por la Paz (Dipaz)
- Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (Paiis)
- Red de Educación Popular Entre Mujeres (Repem)
- Red Nacional de Mujeres - Nodo Barranquilla, Nodo Bogotá, Nodo Bolívar, Nodo Cauca, Nodo Chocó, Nodo Manizales, Nodo Magdalena Medio, Nodo Medellín, Nodo Pasto, Nodo Provincia de Ubaté, Nodo Puerto Colombia, Nodo Risaralda, Nodo San Andrés y Providencia, Nodo Santander, Nodo Tolima, Nodo Valle
- Socios de la Alianza por la Niñez Colombiana: Fundación Plan y Save the Children Colombia
- World Vision Colombia

**Presentado al 72 período de sesiones, 18 de febrero a 8 de marzo de 2019.  
Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación  
Contra la Mujer.**

Enero de 2019

Este documento puede ser publicado en el sitio web del Comité CEDAW.

# Acrónimos y Siglas

---

**AFP:** Acuerdo Final de Paz

**CEDAW:** Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

**FGN:** Fiscalía General de la Nación

**INML:** Instituto Nacional de Medicina Legal

**IVE:** Interrupción Voluntaria del Embarazo

**LBT:** Lesbianas, bisexuales y personas transgénero

**LGBT:** Lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero

**OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo

# MUJERES Y PAZ, EN BÚSQUEDA DE PLENOS DERECHOS

---

En el período comprendido entre 2013 y 2018 Colombia ha vivido una serie de cambios políticos, institucionales y sociales. La firma del AFP, suscrito en 2016, marcó un hito en el acontecer nacional. Entre sus previsiones, este acuerdo incorporó medidas tendientes a garantizar los derechos humanos de las mujeres víctimas y de las integrantes de los grupos armados. A partir de su vigencia, las mujeres organizadas en el país han hecho seguimiento a su implementación. De manera concomitante, han buscado avanzar en la ampliación del horizonte de atención hacia las discriminaciones estructurales que durante años permanecieron por fuera de la agenda pública debido a la necesidad de poner el foco en las afectaciones y requerimientos diferenciales de las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado.

Todas estas situaciones impactan de manera diferenciada y grave a las mujeres y a sus posibilidades de acceso a una vida libre de discriminación, con efectos de mayor repercusión en las mujeres rurales, las niñas, las afrocolombianas, las indígenas, las mujeres en situación de discapacidad, la población LBT y las migrantes de Venezuela, entre otras.

En lo que respecta a las discriminaciones estructurales hacia las mujeres, este documento resume información sobre el período 2013 a 2018 relativa a las brechas de implementación, por parte del Estado colombiano, entre las disposiciones de la Convención y la realidad de las mujeres, frente a los siguientes artículos de la CEDAW: Medidas políticas y garantía de derechos humanos (artículos 2 y 3); roles de género y estereotipos (artículo 5); trata de personas y prostitución (artículo 6); vida política

y pública (artículo 7); educación (artículo 10); empleo (artículo 11); salud (artículo 12); mujer rural (artículo 14) y matrimonio entre personas del mismo sexo (artículo 15).

Pese a algunos avances en la generación de información y de datos estadísticos sobre las discriminaciones contra las mujeres en el país, su precariedad imposibilita la elaboración de diagnósticos integrales. Aquellos que avanzan en la consideración de las variables sexo y/o género todavía carecen de enfoques diferenciales, por lo que el llamado de atención al Estado colombiano hace referencia a la necesidad de cualificar los sistemas de información existentes de manera que el enfoque diferencial deje de ser un simple enunciado.

En cuanto a las **medidas políticas para eliminar la discriminación**, la distancia entre lo previsto en las normas y la realidad de la atención a las mujeres víctimas de violencias está relacionada con la escasa institucionalidad dispuesta para atender una problemática de gran magnitud. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer continúa funcionando con escasos recursos financieros y administrativos y, a su vez, los municipios no asumen su responsabilidad en el fortalecimiento de las Comisarías de Familia, entidades del orden municipal encargadas de brindar medidas de protección en relación con las violencias contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar. En cuanto a las medidas de protección y atención para mujeres víctimas, se espera que después de diez años de incumplimiento, el Ministerio de Salud cumpla lo previsto en la Ley 1257 de 2008 en relación con las medidas de alojamiento, alimentación y transporte de mujeres víctimas de violencias.

Respecto de las **garantías de derechos humanos**, las cifras oficiales del INML dan cuenta del crecimiento continuo de la violencia que, en muchos casos, termina con la muerte. Igual sucede con la violencia sexual. El seguimiento al proceso de reincorporación de excombatientes da cuenta de la ausencia de una perspectiva de género y de una mirada integral a su situación. Se llama la atención especialmente hacia la situación de las niñas. Del total de información sobre hechos delictivos relacionados con violencia sexual recibida por la Policía Nacional en el primer semestre de 2018 (17/01/2018 a 06/2018), el 72% fue contra menores de 14 años de edad y, de ellos, el 85% fue contra niñas<sup>1</sup>.

En cuanto a la prestación del servicio público de **educación**, el Estado colombiano continúa sin asumir su responsabilidad en relación con una formación en roles y estereotipos de género que contribuya a la eliminación de la discriminación contra niñas y mujeres. Tampoco se cuenta con avances en la estructuración de un programa de formación en derechos sexuales y reproductivos dirigido al sector educativo. El Sistema Nacional de Convivencia Escolar creado en 2013 no cuenta con mediciones de impacto que permitan conocer la situación respecto de los derechos de las niñas y la población LBT. Las iniciativas a este respecto continúan siendo obstaculizadas por sectores conservadores que, desde el ámbito internacional, han posicionado en

---

<sup>1</sup> Información aportada en el marco de la audiencia: "Mujeres de cara a la ley 1257 de 2008: una década de luchas por erradicar la violencia y la discriminación", llevada a cabo en la Procuraduría General de la Nación. Bogotá, 22 de noviembre de 2018.

el imaginario colectivo la denominada “ideología de género” como una forma de demonización de los avances de los derechos de algunas personas, especialmente de las mujeres y los integrantes de la población LGBT.

En el ámbito **educativo** tampoco se cuenta con líneas de base desagregadas por sexo, etnia o edad según la recomendación del Comité de la CEDAW y no existe información desagregada sobre retención y deserción ni sobre el efecto de los escasos programas que se reportan en la materia. No existen políticas que garanticen la reincorporación y permanencia de niñas embarazadas en el sistema educativo.

En lo relativo a **la trata de personas y la prostitución**, se conoce que el 72% de las víctimas de trata con fines de explotación sexual son niñas y mujeres en situación de vulnerabilidad. Las deficiencias en la información no permiten conocer el número de víctimas de trata rescatadas por el Estado, ni si es interna o externa, entre otras variables. Tampoco se cuenta con información sobre el número de personas víctimas de explotación sexual. Frente a esa situación, en 2016 solo una víctima de trata recibió protección por parte de la Fiscalía General de la Nación (FGN)<sup>2</sup>. Se destaca la formulación en 2014 de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata pero, desafortunadamente, no ha llegado a la mayor parte de las regiones ni responde a los contextos de diversas zonas del país permeadas por el turismo sexual, el narcotráfico, las industrias extractivas y otras situaciones que inciden definitivamente en la ocurrencia de estos delitos.

En cuanto a la participación de las mujeres en la **vida política y pública** persiste la discriminación. Como resultado de las elecciones de 2018 para el Congreso de la República, de 107 curules, 23 son ocupadas por mujeres (21%) y 84 por hombres (79%)<sup>3</sup>. De 308 mujeres que estaban inscritas a las elecciones del Senado, solo 23 lograron una curul. En los altos niveles decisorios, a pesar de que existe una ley que exige que el 30% de los cargos sean ocupados por mujeres, dicha ley continúa aplicándose de manera parcial. La discusión en el Congreso de la República de la reforma política propuesta por el gobierno, en la que las listas cerradas podrían viabilizar la propuesta de alternancia entre los sexos en las listas de los partidos y movimientos políticos para garantizar la paridad, fue eliminada en la última legislatura (segundo semestre de 2018). Se espera que el gobierno defienda su propuesta en la próxima legislatura para que haya paridad ya. En toda la historia del país solo 6 mujeres afrodescendientes han logrado llegar al Congreso de la República y su participación en otras instancias es menor que la de las mujeres mestizas.

La discriminación contra las mujeres en relación con el **empleo** persiste: la tasa de desempleo es del 12% para las mujeres mientras que para los hombres es de 7,1%, y en jóvenes es de 21,6% para mujeres y 11,9% para hombres. En promedio, el salario de las mujeres continúa siendo menor que el de los hombres con una brecha actual

---

2 La Corporación Anne Frank reporta, según respuesta de la FGN 2016 que solo una persona recibió protección y varias tuvieron que exiliarse para proteger sus vidas.

3 Red Nacional de Mujeres. Infografía elecciones Congreso de la República 2018.



del 19%. En cuanto al trabajo infantil, las cifras oficiales dan cuenta de 796.000 niños, niñas y adolescentes víctimas del trabajo infantil en 2018<sup>4</sup>. Las políticas tendientes a modificar esta situación tales como la Subcomisión de Género del Ministerio del Trabajo no han logrado participación en las discusiones salariales del país.

En **salud** no existe un sistema de información desagregado sobre prestación de servicios de IVE. En relación con la problemática de las niñas y las mujeres en situación de discapacidad, hay un avance en la reducción de esterilizaciones no consentidas gracias a la expedición de la Resolución 1904 de 2018, aunque estas esterilizaciones se siguen llevando a cabo. Las organizaciones sociales han logrado detectar la persistencia de barreras de acceso a la IVE en los casos despenalizados por la Corte Constitucional. De igual manera, de acuerdo con cifras de la FGN, se continúa criminalizando a mujeres por IVE derivada de las causales despenalizadas. Resalta el caso de 41 niñas entre 11 y 14 años de edad.

Las discriminaciones que afronta la **mujer rural** en el país son graves y atentan contra todos sus derechos empezando por el derecho a la vida. Los agrocultivos a gran escala están atentando contra su seguridad alimentaria. Su acceso a la propiedad de la tierra se encuentra muy limitado, así como su acceso a créditos, maquinaria y asistencia técnica. Adicionalmente, estas mujeres enfrentan mayores barreras para la restitución de tierras. El AFP prevé políticas específicas, las cuales se encuentran rezagadas en su implementación.

En cuanto al **matrimonio de personas del mismo sexo**, a pesar de que varias sentencias han ordenado su reconocimiento legal, en la práctica funcionarios y funcionarias públicos acuden a dilaciones injustificadas, interpretaciones discriminatorias y exigencia de requisitos no previstos para desconocer este derecho.

El capítulo dedicado a la **paz** destaca la formulación del Plan Marco para la implementación del AFP que responde apropiadamente al enfoque de género del Acuerdo. Desde la sociedad civil se ha hecho un minucioso proceso de seguimiento a sus resultados en relación con el enfoque de género, los cuales muestran avances pero también retrocesos asociados a la actividad de partidos como el Centro Democrático -hoy en el poder- y otros actores políticos y económicos, servidores públicos y diversas instancias estatales que se oponen a la implementación del acuerdo y buscan desvirtuar sus alcances.

El importante número de personas que votó en contra del plebiscito convocado por el Presidente Santos para la refrendación del acuerdo de paz (2016) en cuya decisión tuvo un importante peso la denominada “ideología de género” como propaganda generadora de aversión y miedo a los avances en los derechos de las mujeres, da

---

4 Ministerio del Trabajo. Boletín disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2018/diciembre/ministra-del-trabajo-alicia-arango-lanza-estrategia-para-prevenir-y-erradicar-el-trabajo-infantil-en-colombia>.

cuenta de un contexto adverso al logro de la igualdad y la no discriminación contra las mujeres y la población LGBT.

Respecto de la situación de **defensoras de derechos humanos**, si bien para 2017 los asesinatos asociados a la confrontación armada se redujeron a cero,<sup>5</sup> problemáticas señaladas por la OACNUDH en su informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia tales como la falta de seguridad, la violencia vinculada a actividades económicas ilegales en contextos de disputa entre grupos armados ilegales y el crimen organizado y la consolidación de grupos armados y organizaciones criminales en amplias zonas del territorio, están generando violaciones graves a los derechos humanos de toda la población<sup>6</sup> con efectos diferenciales en las mujeres. En el último periodo se ha destacado la extrema violencia y sevicia contra las defensoras, evidenciada en los cuerpos de algunas mujeres asesinadas, en los que se han encontrado marcas de género que pasan por la violencia sexual y la tortura. Durante el período de examen del Comité, el gobierno ha creado varios programas de protección y garantías los cuales fallan en su implementación. Durante la actual administración nacional se observa falta de voluntad política para hacerlos efectivos.

Con el fin de no retroceder en la garantía de los derechos ya logrados y bajo la exigencia al Estado colombiano del cumplimiento de sus obligaciones internacionales, constitucionales, legales y éticas en relación con el logro de la igualdad para las mujeres, el informe sombra aporta de manera constructiva visiones sobre la realidad de las mujeres, la atención estatal a sus problemáticas y propuestas para que el accionar del gobierno apunte a este objetivo común.

---

5 “El Acuerdo de Paz entre el gobierno y la extinta guerrilla de las Farc marcó una drástica reducción de muertes en combate. De acuerdo con datos estadísticos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), mientras en 2002 se registraron 2.799 muertes en combate (en las que se incluyen miembros de la Fuerza Pública, guerrilleros de las FARC y civiles), en 2017 no hubo un solo caso”. <https://colombia2020.elespectador.com/pais/la-reduccion-de-muertes-en-el-conflicto-despues-del-acuerdo-con-las-farc>

6 Informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (versión no editada. 2 de marzo de 2018. A/HRC/37/add3)

