Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género

II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia

Suecia
Sverige

FDIM

ONU MUJERES

KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES

UNIVERSITY OF NOTRE DAME | KEOUGH SCHOOL OF GLOBAL AFFAIRS

Informe especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz

Con el apoyo de:

Suecia
Sverige

Pastoral Social
Cáritas Colombiana
Por una Colombia justa y fraterna

UNIÓN EUROPEA

Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia, *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia* (Informe 2, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos y Bogotá, Colombia).

Diseño y diagramación:
Quid Diseño Esencial / ww.qd.com.co

Fotografías:
Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC).

Soraya Hoyos, consultora en Reincorporación, ONU Mujeres Colombia.

Ryan Brown, UN Women.

Bogotá, Colombia, diciembre 2019

Abreviaturas

ACONC	Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ARG	Áreas de Reincorporación Grupal
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASOM	Asociación de Mujeres Afrodescendientes del norte del Cauca
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesinas
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FDIM	Federación Democrática Internacional de Mujeres
GPAZ	Grupo de Trabajo Género en la Paz
GRAI	Grupo de Análisis de la Información
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
LGBT	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero
LIMPAL	Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MOE	Misión de Observación Electoral
MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto[1]
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU	Mujeres Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
PAM	Matriz de Acuerdos de Paz[2]
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIDAR	Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PLANFES	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
PBF	Fondo para la Consolidación de la Paz de la ONU[3]

[1] MPTF (Multi-Party Trust Fund) por sus siglas en inglés.

[2] PAM (Peace Accords Matrix) por sus siglas en inglés.

[3] PBF (United Nations Peacebuilding Fund) por sus siglas en inglés.

PMI	Plan Marco de Implementación de los Acuerdos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Plan Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SESP	Subdirección Especializada de Seguridad y Protección
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
UARIV	Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas
UBPD	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
UEI	Unidad Especial de Investigación
UIA	Unidad de Investigación y Acusación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNP	Unidad Nacional de Protección
UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz

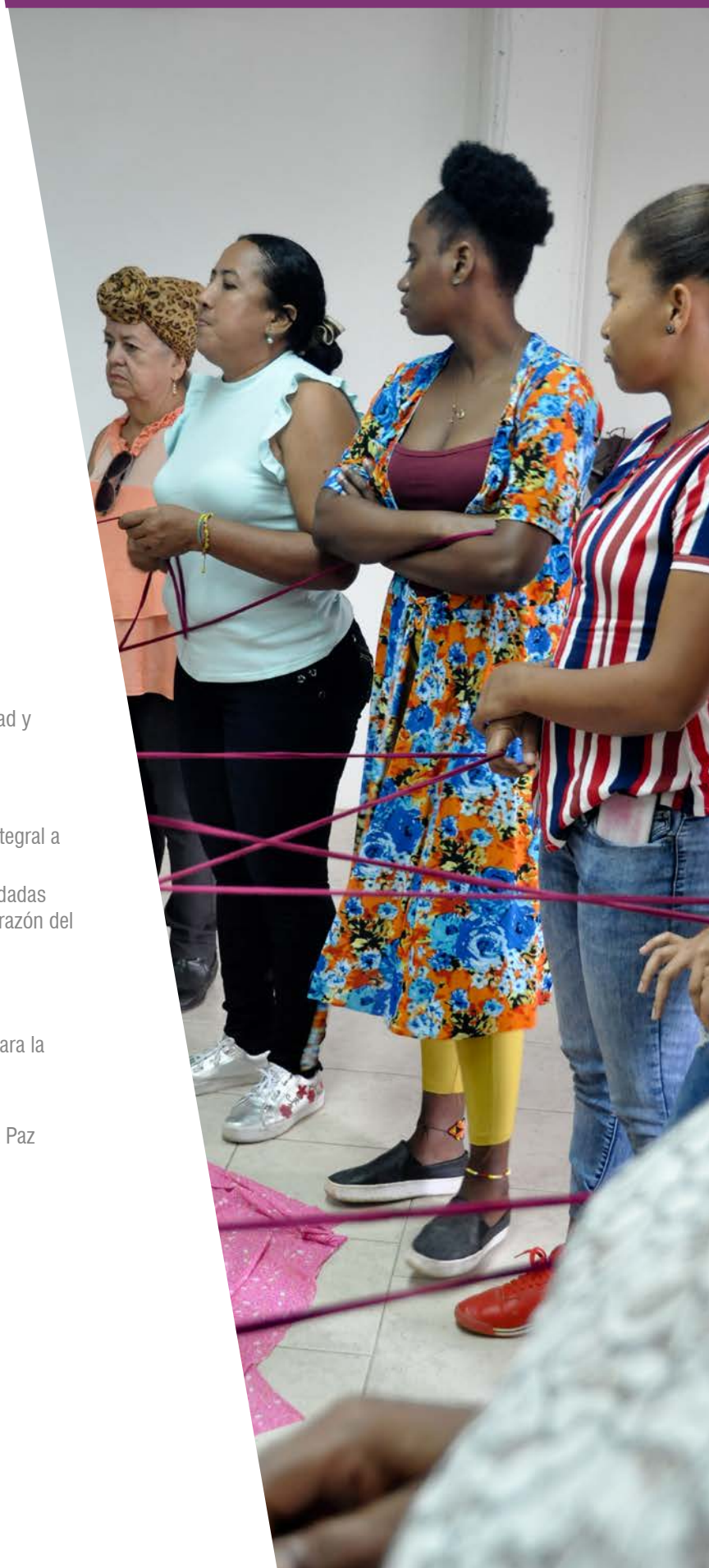


Tabla de contenido

Prólogo 7

Resumen ejecutivo 10

Introducción 16

Mirada general a la implementación con enfoque de género 23

Temas prioritarios en la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género 26

1. Transformación territorial: Reforma Rural Integral (RRI) y sustitución de cultivos de uso ilícito 26
2. Garantías de seguridad y protección 44
3. Procesos de reincorporación de excombatientes de FARC-EP 57
4. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y derechos de las víctimas 66

Conclusiones 77

Recomendaciones 79

Prólogo

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera alcanzado por el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado el 24 de noviembre de 2016, dio un paso sin precedentes a nivel global en la aplicación de los estándares internacionales relacionados con la igualdad de género en la consolidación de la paz. Este logro fue gracias a la participación activa e incidente de las mujeres en las diferentes fases de la negociación y los distintos mecanismos previstos por la Mesa de Conversaciones, al compromiso de las partes bajo el liderazgo de la Subcomisión de Género y al respaldo de la comunidad internacional.

El Acuerdo Final establece el enfoque de género como un principio orientador para su implementación: contempla cerca de 130 medidas afirmativas para promover la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. También resalta y exige la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz. Además, hace un reconocimiento de la victimización de las mujeres por causa del conflicto. El acuerdo adopta acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en el mismo.

Tomando en cuenta lo anterior y de conformidad con las responsabilidades asignadas en el Acuerdo Final al Componente Internacional de Verificación de la CSIVI y a los componentes de acompañamiento internacional relativos al monitoreo, seguimiento y la elaboración de informes periódicos, el Instituto Kroc en alianza con Suecia, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), realiza el II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia: Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género.

De la puesta en marcha bajo una perspectiva integral y coordinada de las medidas específicas de género, depende en gran medida la calidad y la sostenibilidad de la paz que se alcance con la implementación del Acuerdo. Han pasado tres años desde la firma del Acuerdo Final de Paz y este informe deja claro que si los importantes avances institucionales y normativos logrados se traducen rápida y sostenidamente en implementación a nivel territorial, se abren valiosas oportunidades para transformar el estatus de las mujeres en la sociedad colombiana.

Desde el primer informe presentado por esta alianza[4] hasta la fecha continúa el fortalecimiento de la arquitectura institucional específica para la implementación del enfoque de género, igual que el perfeccionamiento de los mecanismos de planeación, las metodologías y los instrumentos de política pública y sectorial para el tema. Sin duda el liderazgo de las comisiones y grupos de género del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR); del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR); de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación; y de la Alta Instancia de Género del Gobierno ha sido decisivo para contar con estos avances.

La impronta de los mecanismos de género en las entidades gubernamentales y estatales, así como en las instancias derivadas del Acuerdo han sido decisivas para contar con una política nacional de reincorporación (CONPES 3931de 2018) con enfoque de género. Por ejemplo, han sido definitivas en asegurar la participación de mujeres excombatientes en la ejecución de iniciativas productivas para la reincorporación económica. También ha sido fundamental para crear mayores oportunidades para que las mujeres víctimas se beneficien de las medidas de justicia transicional y sean priorizadas sus afectaciones particulares dentro de los propósitos misionales del SIVJRNR. Logró el 96% de los planes de acción sectorial para los 51 indicadores del capítulo de género del Plan Marco de Implementación (PMI).

En el último año se evidencia que el compromiso y la participación propositiva de las mujeres a nivel nacional y en los territorios con la implementación del Acuerdo también ha sido decisiva. Incluyendo su participación en la fase de implementación normativa del Acuerdo incorporará el enfoque de género y para que un importante número de iniciativas dentro de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) estén directamente relacionadas con los derechos de las mujeres y la igualdad de género. También para lograr la inclusión de dos organizaciones de mujeres en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS); y para coadyuvar a los avances del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) para identificar el riesgo diferencial de las mujeres y la población LGBT, entre otros resultados.

Son varios e importantes los avances, pero son insuficientes y van a un ritmo menor que los relacionados con la generalidad del Acuerdo. No avanzar más ágilmente en implementar medidas claves del enfoque de género tiene implicaciones negativas directas en el impacto de la implementación de las otras medidas que registran progreso, y genera una pérdida de confianza de las mujeres y la ciudadanía en general con el proceso. Por lo tanto, para potenciar al máximo la dimensión transformativa que tienen las medidas del Acuerdo para la vida de

[4] Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia, "Informe Especial del Instituto Kroc y el Componente Internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final Diciembre, 2016- junio, 2018" (Informe 1, Bogotá, Colombia, 2018). https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf

las mujeres, es importante un mayor progreso en la implementación del enfoque de género y en particular, acelerar la implementación de las disposiciones en materia de la Reforma Rural Integral (RRI), participación, protección y garantías, así como las disposiciones relacionadas con la reparación integral ligada no sólo a la restitución de derechos, sino a la rehabilitación psicosocial y la recuperación económica.

Por ello ahora es el momento. Estando cerca la conmemoración en 2020 de los 20 años de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, Colombia tiene la oportunidad de mostrar cómo ha pasado de los compromisos a la acción gracias a la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final como un piso común sobre el cual construir igualdad y transformar la vida de las mujeres, un medio para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cómo una forma de hacer distinta la paz, una paz que se hace con las mujeres y que no deja a nadie atrás.

ONU Mujeres

Iniciativa Barómetro

FDIM

Suecia

Resumen ejecutivo

> "Las mujeres no vamos a bailar al ritmo del tambor de la guerra, necesitamos la paz."[5]

A tres años de la firma del Acuerdo de Paz de Colombia, el proceso de implementación se encuentra en un momento crítico de inflexión. Para que haya una paz de calidad, debe trascender la creación de nueva infraestructura institucional y la aprobación de normas y planes para concentrarse en la aceleración de la implementación territorial. Este informe hace seguimiento a uno de los aspectos más innovadores del Acuerdo, que aporta de manera fundamental a la calidad de la paz: la inclusión de 130 compromisos específicos que sitúan a las mujeres en el corazón de su implementación. También sintetiza los avances más importantes e identifica brechas, oportunidades y buenas prácticas en relación con la puesta en marcha de los compromisos de género. Sin la activa participación de las mujeres en la toma de decisiones, el Acuerdo Final no cumplirá con su propósito de cerrar las brechas sociales y económicas que existen entre hombres y mujeres, y entre quienes que viven en los territorios más golpeados por el conflicto armado y el resto del país.

El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y el Componente de Acompañamiento Internacional del cual hacen parte Suecia, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) y ONU Mujeres, presentan su segundo informe conjunto en el que analizan la implementación del Acuerdo Final en materia de género. El documento presenta un análisis cualitativo y cuantitativo de la implementación de este enfoque para el periodo comprendido entre septiembre de 2018 y agosto de 2019. El análisis cuantitativo sobre los niveles de implementación incluye información desde el inicio de la implementación del Acuerdo, con fecha de corte a agosto de 2019.

[5] Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), "Informe FDIM agosto 2019" (Bogotá, 2019), 6.

Su propósito es contribuir al proceso de toma de decisiones de los actores involucrados para promover una paz sostenible y para dar un impulso a la implementación del enfoque de género en este momento crítico. Al recordar que las mujeres deben participar activamente en la implementación, el informe demuestra como ellas pueden ser un catalizador de la construcción de paz y los procesos de desarrollo a nivel local y nacional. En particular, argumenta que el enfoque de género es una oportunidad poderosa para el empoderamiento de las mujeres como reconstructoras del tejido social que ha sido afectado por el conflicto armado.

El **análisis cuantitativo** realizado por el Instituto Kroc, en el que compara los niveles generales de implementación del Acuerdo con los niveles de implementación del enfoque de género, muestra que aún persiste una brecha entre ambos, con mayor rezago en el inicio e implementación de las medidas para la igualdad de género. Por un lado, hay un porcentaje más alto de compromisos con enfoque de género que no han sido comenzados. Con corte a agosto de 2019, el 42% no han sido iniciados a diferencia del 27% no iniciados en la implementación general, una diferencia del 15%. Por el otro, entre aquellas que han sido iniciadas, hay un número menor de compromisos con enfoque de género que han sido completados en comparación con la implementación general del Acuerdo (la brecha es del 17% de 8% en las medidas de género a 25% en todo el Acuerdo). El análisis cuantitativo por punto muestra que los mayores avances en los últimos meses se han presentado en el Punto 5 (Derechos de las Víctimas) mientras que, en otros puntos del Acuerdo (puntos 1, 2 y 4) se han evidenciado pocos avances.

Con el fin de introducir una dimensión temporal al monitoreo de la implementación, el Instituto Kroc comparó el **Plan Marco de Implementación** (PMI) — un documento de política del gobierno nacional que provee indicadores para la implementación del Acuerdo Final— con los 130 compromisos con enfoque de género identificados por el Instituto. Dentro de los compromisos de género que no se han iniciado, de acuerdo con el PMI, solamente dos deben iniciarse después de 2019. Esto muestra que la brecha más grande de implementación entre el conjunto de compromisos y aquellos con un enfoque específico de género se encuentra en la iniciación de los mismos. Esto significa que la implementación de muchos de los compromisos para avanzar con los derechos de las mujeres no ha empezado. Adicionalmente, este análisis muestra que más de la mitad de los compromisos debe completarse entre 2019 -2026, lo cual confirma que muchos de ellos son acciones de largo plazo. No obstante, 28 de los compromisos que según el PMI deben completarse en 2019 no se han iniciado aún.

El informe también presenta un análisis cualitativo de cuatro temas identificados como prioritarios por actores claves y organizaciones de mujeres durante el desarrollo de las mesas técnicas con el Componente Internacional[6]. El primero de ellos, es la **transformación territorial** que incluye la **Reforma Rural Integral** (RRI) y la **sustitución de cultivos de uso ilícito** (Punto 4) como componentes fundamentales para abordar algunas de las causas principales del conflicto armado. Si las iniciativas para proveer acceso a tierras, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) no se implementan de manera integral, simultánea, y con las mujeres participando activamente en la toma de decisiones, la transformación del campo propuesta por el Acuerdo de Paz no será posible.

El informe reconoce avances importantes liderados por el Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, en cuanto a acciones afirmativas de género en programas como Formalizar para Sustituir y El Campo Emprende, entre otros. Sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo el enfoque de género y coordinar las diferentes acciones destinadas a tal propósito.

En cuanto a **garantías de seguridad,** hay que destacar que la implementación del Acuerdo Final ha generado valiosas oportunidades de participación y liderazgo para las mujeres. Sin embargo, el atraso en la implementación de compromisos relacionados con la protección colectiva y comunitaria ha permitido que emerjan nuevos escenarios de riesgo para las lideresas y defensoras de derechos humanos, especialmente para las mujeres de comunidades étnicas y campesinas.

En su liderazgo, las mujeres enfrentan riesgos específicos de género, tales como la violencia sexual y la tortura. En el periodo analizado, se resaltan como avances importantes: la inclusión de dos organizaciones de mujeres, la Cumbre Nacional de Mujeres y GPAZ como invitadas permanentes en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), la puesta en marcha del grupo de trabajo de género y enfoques diferenciales de dicha comisión y la reactivación de la Comisión Intersectorial para las Garantías de las Mujeres[7]. No obstante, el

[6] Las mesas técnicas son espacios facilitados por el Componente de Acompañamiento Internacional para la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final, con el propósito de recoger los balances, preocupaciones y perspectivas de las diversas organizaciones de mujeres y LGBT que trabajan en construcción de paz.

[7] Procuraduría General de la Nación Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, "Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019" (Bogotá, 2019), 161, https://bit.ly/2kkmiAZ; Nancy Gutiérrez (Ministra del Interior), Miguel Ceballos, (Alto Comisionado para la Paz), "Declaración al término de la reunión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad", *Ministerio del Interior,* 30 de enero del 2019, https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/declaracion-al-termino-de-la-reunion-de-la-comision-nal-de-garantias-de-seguridad-30ene2019.

Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos aún no cuenta con el plan plurianual de acción que viabiliza su implementación para los próximos años.

El desarme y la reincorporación de las FARC-EP suscitaron el reacomodo de otros grupos armados ilegales en una lucha por el control del territorio, de la población y de las economías extractivas legales e ilegales. Estas situaciones incrementaron la violencia contra la población civil y las amenazas contra las lideresas en las zonas más afectadas por el conflicto armado. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), desde 2016 a septiembre 2019, ha documentado en terreno la ocurrencia de alrededor 320 casos de asesinatos de defensores, 36 eran mujeres, 6 pertenecían a la comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero (LGBT) y el resto eran hombres[8]. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre febrero de 2018 y mayo de 2019, se registraron 447 amenazas, usualmente con contenidos sexistas e insinuaciones sexuales[9][10]. Cómo lo señala el Secretario General de las Naciones Unidas en su más reciente informe sobre "Las mujeres y la paz y la seguridad"[11], se requieren medidas de protección jurídica, social y física específicas para y con las mujeres de la sociedad civil que sufren amenazas, acoso, violencia y expresiones de odio, así como el fortalecimiento de las iniciativas organizativas y de liderazgo de las mujeres[12].

En el proceso de **reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP,** se reconocen avances en la inclusión de medidas con enfoque de género en las iniciativas adelantadas por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), así como la aprobación del CONPES 3931 de 2018 que incorpora el enfoque de género en 18 medidas específicas. También se destaca la continuación de la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y un número importante de iniciativas autogestionadas por parte de la población excombatiente y el acompañamiento de la cooperación internacional.

---

[8] Alberto Brunori, "Amenazas, ataques y asesinatos contra personas defensoras de los derechos humanos en Colombia*", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 26 de septiembre de 2019,
https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/pronunciamientos/intervenciones-de-la-direccion/442-ano-2019/9104-amenazas-ataques-y-asesinatos-contra-personas-defensoras-de-los-derechos-humanos-en-colombia

[9] Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial: violencias basadas en género y discriminación" (Bogotá, 2019), http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf.

[10] "Vamos a seguir trabajando con todas las mujeres por el compromisos que tienen con la vida": Defensor del Pueblo en Mesa por la Vida en Cali", *Defensoría del Pueblo*, 3 de julio del 2019, https://bit.ly/2ncswUH

[11] Secretario General de las Naciones Unidas, "S/2019/800 - Las Mujeres y la paz y la seguridad", *Organización* de las *Naciones Unidas,* 09 de octubre de 2019, párrafo 121, acápite c, https://undocs.org/es/S/2019/800

[12] OXFAM, "Defensoras de la Tierra, el Territorio y el Ambiente: Guardianas de la vida" (Bogotá, abril de 2019), 26.

No obstante, persisten retos en la sostenibilidad para los procesos productivos asociados al acceso a la tierra y la participación de las mujeres en procesos de reincorporación social, económica y política. En materia de participación, existen barreras de acceso en relación con servicios salud y profesionalización de saberes, así como cargas adicionales asociadas al trabajo doméstico y las tareas de cuidado no remunerado. Adicionalmente, existe una nueva geografía de la reincorporación que implica nuevos desafíos institucionales para la prestación de servicios sociales básicos y la garantía integral de derechos para las y los excombatientes y las comunidades aledañas.

Durante el periodo analizado por este informe, el mayor nivel de implementación del enfoque de género se ha registrado en el Punto 5 del Acuerdo. En las instituciones que conforman el **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición** (SIVJRNR), se reconoce la paridad como un principio orientador de su estructura institucional, la designación de mujeres en cargos de decisión y la conformación de equipos de trabajo específicos para la incorporación del enfoque de género. Igualmente, se han diseñado y puesto en marcha mecanismos para promover la participación de mujeres, población LGBT y comunidades étnicas, y se han incorporado metodologías e instrumentos que permiten la inclusión de los enfoques de género y étnico en la conformación de sus equipos, en sus sistemas de información y en sus procesos de recolección y análisis. Derivado de lo anterior, empiezan a identificarse evidencias de apropiación institucional/misional del enfoque en las entidades, especialmente en la Comisión de la Verdad (CEV) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Es necesario seguir avanzando en la implementación de estas acciones para garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación que tienen las mujeres y las personas LGBT y hacer mayores esfuerzos para asegurar la integralidad y la sostenibilidad del SIVJRNR. Esto incluye avanzar en los procesos de reparación enmarcados en la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas y los compromisos de No Repetición contenidos en el Acuerdo.

Con las mujeres en el centro de la implementación, la paz tendrá mayor calidad y será sostenible. Invertir en las mujeres, en su empoderamiento político y económico, en su reparación transformadora y en su rol como reconstructoras del tejido social que ha sido afectado por el conflicto armado es un acelerador de la paz y el desarrollo. Si bien se han registrado avances en la implementación del enfoque de género, también hay brechas en comparación con los niveles de implementación general, que implican mayores esfuerzos para preservar la integralidad de las 130 medidas afirmativas del Acuerdo como condición de la calidad y sostenibilidad de la paz.

Para cerrar estas brechas, el informe prioriza las recomendaciones más importantes que pueden implementarse durante este Gobierno. Las recomendaciones van encaminadas a consolidar los avances de los últimos años, a impulsar la implementación de programas de gran impacto y acelerar la implementación de los compromisos para la igualdad de género con asignación presupuestal para su efectividad. Adicionalmente, es importante profundizar la cooperación de las partes para la implementación del Acuerdo, con la participación significativa de las mujeres en su diversidad y el apoyo de la comunidad internacional.

Introducción

El Componente de Acompañamiento Internacional, del cual hacen parte Suecia, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), ONU Mujeres, y el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz presentan este segundo informe conjunto que analiza la implementación del Acuerdo Final en materia de género. El documento sintetiza los avances y desafíos en la implementación con el fin no solo de monitorear el proceso, sino también de resaltar buenas prácticas y áreas que deben ser priorizadas con el fin de contribuir al proceso de toma de decisiones de los actores involucrados. Así, se presenta un análisis cualitativo de la implementación de este enfoque para el periodo comprendido entre septiembre de 2018 y agosto de 2019. La información cuantitativa sobre los niveles de implementación es acumulativa desde el inicio de la implementación del Acuerdo, con fecha de corte a agosto de 2019.

A tres años de la firma del Acuerdo Final, el proceso se encuentra en un punto de inflexión en el cual es fundamental consolidar la implementación a nivel territorial. Para ello es necesario reflexionar sobre las lecciones aprendidas e identificar acciones para asegurar que el espíritu transformador del Acuerdo se materialice en las áreas que fueron más afectadas por el conflicto armado. Mejorar la calidad de la implementación del Acuerdo y la construcción de paz requiere del avance en las medidas con enfoque de género. A la fecha, estos compromisos siguen presentando una brecha en su implementación, en comparación con el avance promedio de las medidas del Acuerdo en general.

Por este motivo, se insta a al Gobierno de Colombia y las FARC a reforzar su compromiso con el enfoque de género y reconocer que el fortalecimiento de la participación efectiva de las mujeres en la construcción de la paz y el ejercicio de sus derechos, son oportunidades valiosas de transformación y progreso hacia la igualdad de género sustantiva. La implementación de los compromisos con enfoque de género también es necesaria para el cumplimiento de la normatividad internacional asociada con el Acuerdo. Esta normatividad incluye la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, que celebra su vigésimo aniversario el próximo 31 de octubre de 2020.

El informe está dividido en tres grandes secciones. En la primera se presentan los avances en la implementación del enfoque de género desde una perspectiva cuantitativa siguiendo la metodología de monitoreo creada por el Instituto Kroc. Este análisis muestra que a pesar

del avance alcanzado en este periodo —particularmente en la incorporación del enfoque de género en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) — aún persiste una brecha entre la implementación general y la implementación con enfoque de género.

En la segunda sección, se presenta un análisis cualitativo de cuatro temas identificados como prioritarios por actores claves y organizaciones de mujeres durante el desarrollo de las mesas técnicas con el Componente Internacionales: 1) transformación territorial, que incluye la implementación del enfoque de género en la Reforma Rural Integral (RRI) y el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); 2) garantías de Seguridad y protección de la integridad y la vida de defensoras, lideresas, mujeres campesinas indígenas, afrocolombianas y Rrom así como miembros de la población LGBT (Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero); 3) reincorporación de exmiembros de las FARC-EP; y 4) derechos de las víctimas y actividades del SIVJRNR.

La tercera sección presenta las conclusiones, que sintetizan los hallazgos del informe y resaltan la importancia de traducir los avances institucionales y normativos a implementación territorial para avanzar en el goce efectivo de los derechos humanos de las mujeres. La cuarta sección expone las recomendaciones del informe, cuyo fin es identificar oportunidades para avanzar con la implementación en aspectos puntuales relacionados con los puntos analizados.

Metodología para la medición de los niveles de implementación del enfoque de género

El marco de referencia para el presente análisis son los compromisos con perspectiva de género identificados por el Instituto Kroc y ONU Mujeres en el texto del Acuerdo Final y la definición del enfoque de género como principio articulador transversal de la implementación. En el Punto 6 del Acuerdo se incluye el enfoque de género como principio orientador de la implementación alrededor de cuatro ideas centrales: 1) la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; 2) la necesidad de garantizar medidas afirmativas y acciones diferenciadas para promover la igualdad de género; 3) el reconocimiento de los efectos e impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres; y 4) la participación equitativa de las mujeres y sus organizaciones. A continuación se presenta la definición del enfoque de género contenida en el Acuerdo Final:

> “En el presente Acuerdo el enfoque de género significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto. Para garantizar una igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual. Respecto de los derechos de las víctimas su protección comprende el tratamiento diferenciado que reconozca las causas y los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado especialmente sobre las mujeres. Además, se deberán adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en este Acuerdo. Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo.[13]”

[13] Mesa de Conversaciones, “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 193.

La metodología del Instituto Kroc para el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en general y del enfoque de género en particular, se apoya en la metodología de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Notre Dame[14]. Para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, el Instituto Kroc identificó 578 disposiciones, que se entienden como compromisos concretos, observables y medibles en el Acuerdo Final.

De estas 578 disposiciones, 130 tienen un enfoque de género, es decir, comprometen a las partes (Gobierno y FARC) a poner en marcha acciones afirmativas específicas para asegurar la priorización de las mujeres y la población LGBT en programas relacionados con la implementación del Acuerdo, fomentar el liderazgo y la participación de las mujeres y la población LGBT en instancias o procesos de implementación, abordar aspectos como la discriminación estructural y el impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres, las niñas y la población LGBT y garantizar el acceso equitativo a los programas y beneficios del Acuerdo. Estas provisiones[15] tienen como objetivo avanzar hacia una mayor igualdad de género y hacen parte de la matriz de seguimiento a la implementación del enfoque de género. Esta matriz es el resultado de un proceso colaborativo y de retroalimentación con actores clave para el seguimiento a la implementación de este enfoque[16].

El análisis para este informe se construyó de acuerdo con la metodología del Instituto Kroc y el acompañamiento y apoyo técnico de ONU Mujeres, la Embajada de Suecia y FDIM. Incluye información suministrada por organizaciones, redes y plataformas de mujeres y de organizaciones LGBT a nivel nacional y territorial. Durante el periodo que cubre este informe, el Instituto Kroc y FDIM han venido acompañando los encuentros territoriales de la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final.

---

[14] Madhav Joshi y Jason Quinn, Peace Accords Matrix Implementation Dataset, V.1.5 (29 de julio de 2015), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, https://peaceaccords.nd.edu/research.

[15] De acuerdo con el artículo 8 de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los acuerdos de paz deben tener "perspectiva de género"; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1325, S/RES/1325, 31 de octubre de 2000, 3.

[16] Para más información sobre la metodología del Instituto Kroc para el seguimiento de la implementación del enfoque de género recomendamos consultar el primer informe; Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia. "Informe Especial del Instituto Kroc y el Componente Internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final" (Informe 1, Bogotá, Colombia, 2018), https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf

El informe también incluye las conclusiones de las dos mesas técnicas[17] organizadas por ONU Mujeres, FDIM, y Suecia, y los distintos balances que han realizado las diferentes expresiones del movimiento de mujeres en torno a la implementación del enfoque de género. Estas mesas han sido una oportunidad para alimentar la recolección de información sobre avances, retrasos y alertas en el proceso de implementación. Así mismo, han sido escenarios importantes para validar el análisis aquí presentado con la sociedad civil, las organizaciones de mujeres, mujeres territoriales y mujeres negras e indígenas.

Actores involucrados en la elaboración de este informe

Dentro del Componente Internacional se encuentra ONU Mujeres, la entidad de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, el propósito de ONU Mujeres es acelerar el proceso de mejora de las condiciones de vida de las mujeres y responder a sus necesidades particulares. ONU Mujeres apoya a los Estados miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para garantizar que éstos se traduzcan en verdaderos beneficios para las mujeres y niñas en todo el mundo. Trabaja mundialmente para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una realidad para las mujeres y las niñas, y promueve la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la vida. ONU Mujeres se centra en cinco áreas prioritarias: 1) Aumentar el liderazgo y la participación de las mujeres; 2) Poner fin a la violencia contra las mujeres; 3) Implicar a las mujeres en todos los aspectos de los procesos de paz y seguridad; 4) Mejorar el empoderamiento económico de las mujeres; y 5) Hacer de la igualdad de género un aspecto central en la planificación y la elaboración de presupuestos nacionales para el desarrollo. Asimismo, ONU Mujeres coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas en pro de la igualdad de género y en todos los debates y acuerdos relativos a la Agenda 2030. La entidad trabaja para lograr un mundo más inclusivo con respecto a la igualdad de género como elemento fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), fundada en París, Francia, el 1 de diciembre de 1945, es una organización internacional no gubernamental que integra organizaciones de mujeres del mundo entero. Sus principios se fundan en la justicia social, económica, política y cultural. Promueve la resolución de conflictos entre naciones a través

[17] Embajada de Suecia, ONU Mujeres, FDIM, "Balance del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género" (Primera mesa técnica de Género, Bogotá, 11 de abril de 2019); Embajada de Suecia, ONU Mujeres, FDIM, "Balance del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género" (Segunda mesa técnica de Género, Bogotá, 05 de septiembre de 2019).

del diálogo y rechaza todas las formas de colonialismo, neocolonialismo y las guerras imperiales. Se articula desde la convergencia de corrientes progresistas y revolucionarias diversas, que tienen en común la lucha por la igualdad entre los géneros y la preservación de la paz. Lucha por una sociedad sin explotación, racismo, patriarcalismo, ni opresión, por la protección del medio ambiente y la seguridad y soberanía alimentaria en beneficio de los pueblos. Tiene estatus consultivo en la ONU (Organización de las Naciones Unidas), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) y defiende la autodeterminación de los pueblos, la paz en el mundo y el desarme universal.

Suecia es un socio para la paz y el desarrollo sostenible en Colombia y el mundo. El trabajo de Suecia en Colombia se enmarca en el objetivo global de apoyar la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en la implementación de su Estrategia de Cooperación 2016-2020, la cual tiene como propósito apoyar a Colombia en la implementación de una paz negociada, contribuyendo a una paz sostenible y a la seguridad humana. Suecia promueve la construcción de sociedades más justas e igualitarias y cuenta con una política exterior feminista con el convencimiento de que la inclusión de todos los miembros de la sociedad fortalece la democracia y el desarrollo sostenible. Uno de los resultados establecidos en la estrategia es una mayor influencia y participación destacada de las mujeres en los procesos de paz y en la implementación del Acuerdo Final de Paz, en línea con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La Iniciativa Barómetro es un programa de la Matriz de los Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés) del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y la Escuela Keough de Asuntos Globales de la Universidad de Notre Dame, en colaboración con el Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas Colombiana. El Instituto Kroc fue llamado a realizar el apoyo técnico a la implementación de todo el Acuerdo firmado por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en 2016. El Instituto hace parte del Componente Internacional de Verificación (CIV) de la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación) contemplado en el punto 6.1. Su labor es técnica, a partir de un mandato con rigor metodológico y académico, basado en la experiencia de la Universidad de Notre Dame y su desarrollo de PAM, que hace seguimiento a más de 34 acuerdos de paz en el mundo.

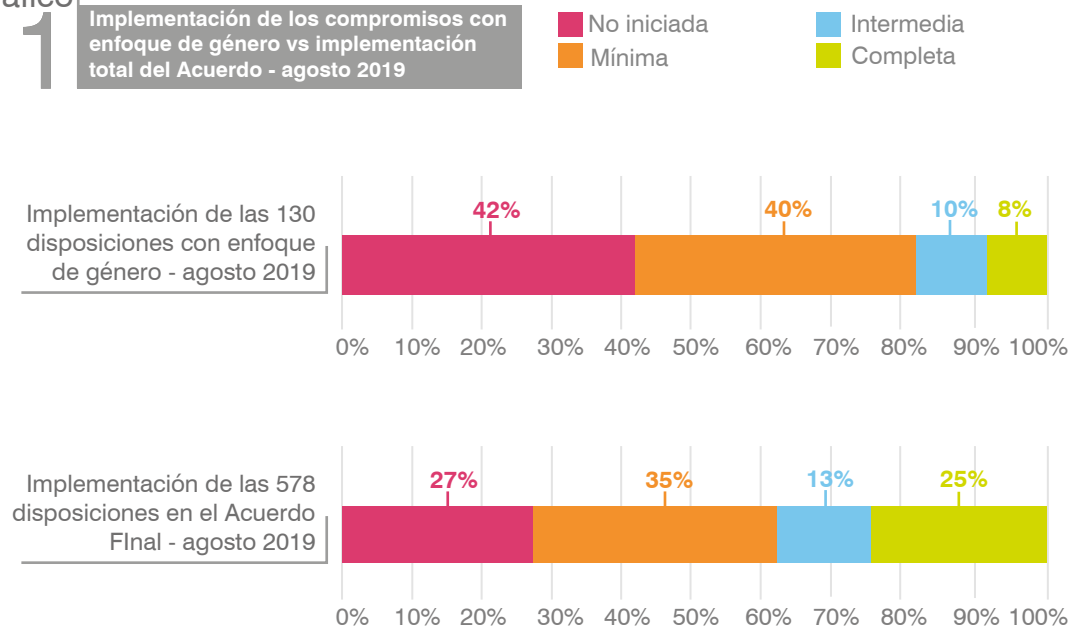
Mirada general a la implementación con enfoque de género

La Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc monitorea la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz de Colombia a través de la medición del avance en la implementación de 130 compromisos relacionados con la igualdad de género y los derechos de las mujeres, y la comparación de los mismos con la implementación general del Acuerdo. Este análisis muestra que, a pesar del avance alcanzado — particularmente en la implementación del enfoque de género en SIVJRNR — aún persiste una brecha entre la implementación general y la implementación con enfoque de género.

Esta brecha en la implementación se muestra en el Gráfico 1: la primera barra se refiere a los niveles de implementación de los compromisos con un enfoque de género y la segunda barra se refiere a los niveles de implementación de todos los compromisos en el Acuerdo. Esta comparación resalta que el 42% de los compromisos con enfoque de género no han sido iniciados, a diferencia del 27% de compromisos no iniciados en la implementación general. Esto significa un rezago de 15 puntos porcentuales en comparación con la implementación general del Acuerdo. Así mismo, el 8% de los compromisos con enfoque de género han sido completados, frente a un 25% en la implementación general (la diferencia es de 17 puntos porcentuales).

Con el fin de introducir una dimensión temporal al monitoreo de la implementación, el Instituto Kroc comparó el Plan Marco de Implementación (PMI) — un documento de política que provee indicadores para la implementación del Acuerdo Final — con los 130 compromisos con enfoque de género identificados por el Instituto Kroc en el Acuerdo. Los resultados muestran que 90 de los 130 compromisos en el Acuerdo tienen al menos un indicador en el PMI. Dentro de los compromisos de género que no se han iniciado, de acuerdo con el PMI, solamente dos deben iniciarse después de 2019. Esto muestra que la brecha más grande de implementación entre todos los compromisos y aquellos con un enfoque de género se encuentra en la iniciación de los mismos, dado que la implementación de muchos de los compromisos con enfoque de género no ha empezado.

Gráfico 1 **Implementación de los compromisos con enfoque de género vs implementación total del Acuerdo - agosto 2019**

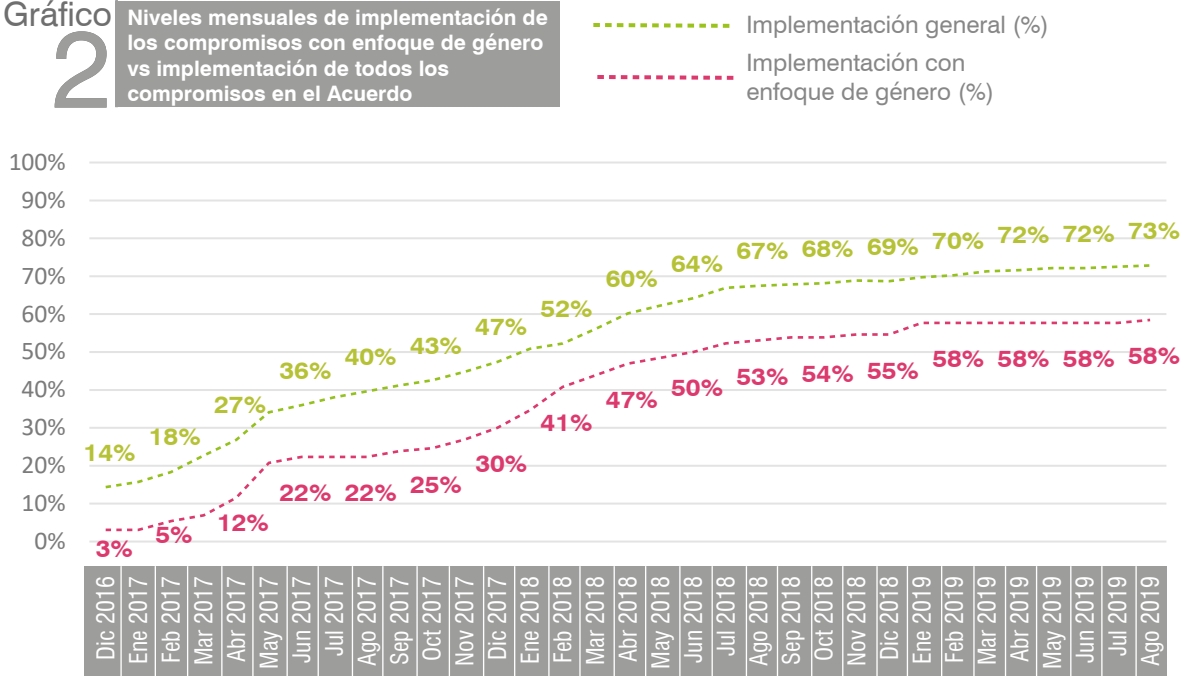


De acuerdo con el PMI, de los compromisos con enfoque de género que no se han completado, más de la mitad debe completarse entre 2019 -2026. Esto confirma que muchos de los compromisos de género contenidos en el Acuerdo son acciones de largo plazo. No obstante, 28 de los compromisos que según el PMI deben completarse en 2019 no se han iniciado aún. En este contexto, es muy poco probable que se completen en los plazos estipulados por el mismo.

Aunque hay un retraso en la implementación de los compromisos de género frente a la implementación general del Acuerdo, el número de compromisos implementados ha incrementado en casi todos los meses desde que empezó el proceso de implementación en diciembre de 2016. El Gráfico 2 muestra esta tendencia, pues incluye los niveles de implementación mensuales. La línea de color naranja evidencia que, a agosto de 2019, 58% de los compromisos con enfoque de género (76 de 130) han sido iniciados o completados. La línea de color azul muestra que, a la misma fecha, 73% de los compromisos del acuerdo (421 de 578) han sido iniciados o completados.

El espacio entre estas dos líneas representa la brecha entre la implementación con enfoque de género y la implementación general del Acuerdo. A inicios de 2019, parecía que esta brecha estaba disminuyendo — en enero de 2019 la diferencia era de 12 puntos porcentuales — no obstante, ha aumentado levemente a 15 puntos porcentuales en agosto de 2019.

Gráfico 2 **Niveles mensuales de implementación de los compromisos con enfoque de género vs implementación de todos los compromisos en el Acuerdo**



Durante el 2019, la implementación de cuatro compromisos de género ha sido completada y cinco han alcanzado niveles intermedios de implementación. La mayoría de estos compromisos están relacionados con el SIVJRNR. Tanto la CEV como la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP cuentan con grupos de trabajo activos sobre género o violencia sexual[18]. Adicionalmente, a inicios de junio de 2019, tanto la CEV como la JEP llevaron a cabo una serie de encuentros con mujeres y miembros de la comunidad LGBT que han sido víctimas del conflicto armado para comunicar sus operaciones y escuchar los testimonios de las víctimas[19].

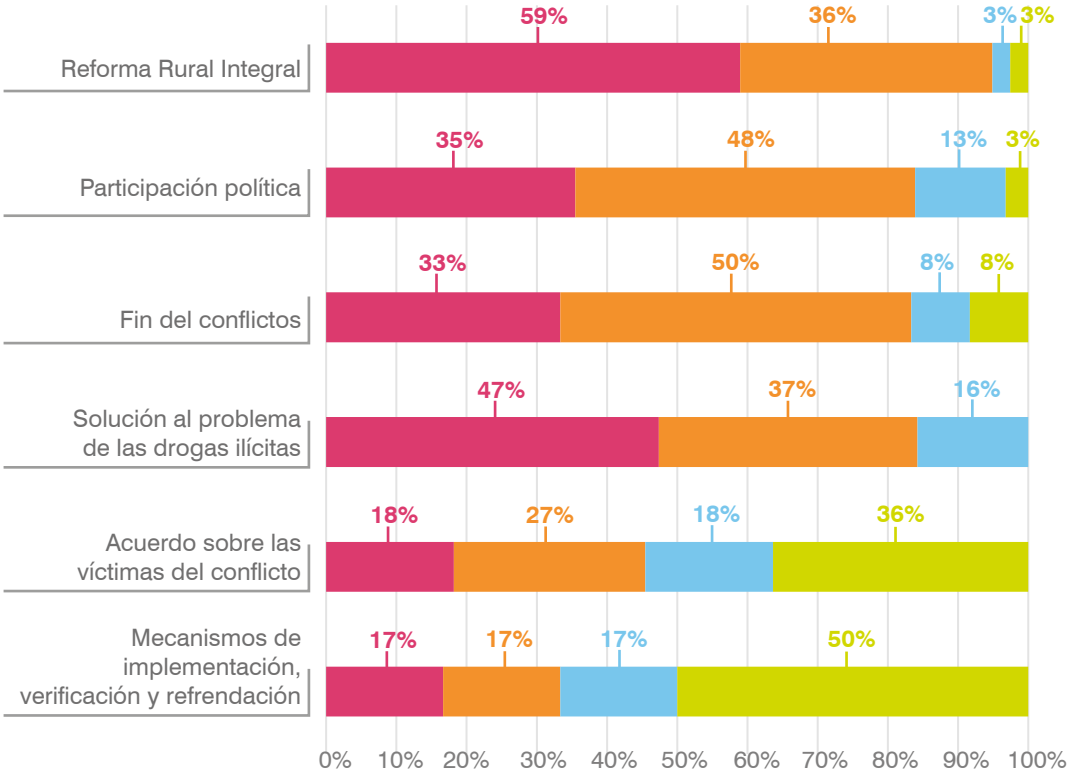
Aunque hay avances en el Punto 5 del Acuerdo (Derechos de las Víctimas) en cuanto al enfoque de género, en otros puntos del Acuerdo se han evidenciado pocos avances en

[18] "Avances, retos, desafíos y oportunidades de la implementación del Enfoque de Género (EG)" (Diálogo de expertas: Género y SIVJRNR, Bogotá, abril 4 de 2019).; Funcionario (Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, junio 28 de 2019.

[19] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, "La verdad de las violencias sexuales que ha dejado la guerra en Colombia" (junio 27 de 2019), https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-verdad-de-las-violencias-sexuales-que-ha-dejado-la-guerra-en-colombia.; Unidad de Investigación y Acusación, "Mujeres de Soacha y Bogotá participan en el Tercer Taller Nacional con Víctimas de Violencia Sexual" (Comunicado 017, julio 29 de 2019), https://www.jep.gov.co/SiteAssets/Paginas/JEP/uia/Sala-de-prensa/Comunicado%20017%20-%20Mujeres%20de%20Soacha%20y%20Bogot%C3%A1,%20participan%20en%20el%20Tercer%20Taller%20Nacional%20con%20V%C3%ADctimas%20de%20Violencia%20Sexual.pdf

este periodo. El gráfico que se presenta a continuación muestra los porcentajes de implementación con enfoque de género para cada uno de los puntos del Acuerdo. Los niveles más altos de implementación completa con enfoque de género se encuentran en el Punto 6 (Implementación y Verificación) y el Punto 5 (Derechos de las Víctimas). En el Punto 1 (Reforma Rural Integral), el Punto 2 (Participación Política) y el Punto 4 (Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) menos del 3% de los compromisos han sido completados y éstos tienen los porcentajes más altos de compromisos no iniciados.

Gráfico 3 **Implementación de los 130 compromisos de género por punto del Acuerdo – agosto de 2019**



Este análisis cuantitativo coincide con el análisis cualitativo presentado en este informe, pues concluye que, aunque se han logrado avances importantes en cuanto a la implementación del enfoque de género, sigue habiendo un retraso en comparación con la implementación general del Acuerdo, particularmente en la iniciación de los compromisos. Es necesario que el Gobierno continúe iniciando la implementación de los compromisos con enfoque de género para asegurar que éstos sean completados en el horizonte de tiempo contemplado por el PMI.

Temas prioritarios
en la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género

1. Transformación territorial: Reforma Rural Integral (RRI) y sustitución de cultivos de uso ilícito

> "Insistimos en la importancia de la íntima articulación que se debe dar entre el Punto 1 de Reforma Rural Integral y el Punto 4 de sustitución de cultivos de uso ilícito. En este sentido, se identifica que el avance de un punto depende del otro"[21]

La implementación de la Reforma Rural Integral (Punto 1) y el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (Punto 4) son fundamentales para la transformación estructural del campo y para crear las condiciones de bienestar para las mujeres y hombres, contribuyendo a la no repetición y a la construcción de una paz estable y duradera. El contenido de estos dos puntos es crítico dado que aborda algunas de las causas principales que dieron origen al conflicto armado en Colombia, lo cual incluye la reducción de la pobreza y la desigualdad. Si los programas relacionados con el acceso a tierras para las mujeres rurales, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) no se implementan de manera integral y simultánea, la transformación del campo propuesta por el Acuerdo de Paz no será posible.

Desafortunadamente, en la práctica, se ha evidenciado que estos esfuerzos se encuentran desconectados. Por ello, es necesario coordinar, priorizar y acelerar la implementación del enfoque de género en estas áreas. Así mismo, es clave impulsar la priorización de la implementación de las iniciativas de mujer y género dentro del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), así como aquellas que permiten implementar los indicadores

[20] Federación Democrática Internacional de Mujeres, "Informe FDIM agosto 2019" (Bogotá, agosto 2019), 3.

de género del PMI, como estrategia de acción afirmativa para las mujeres rurales y como una experiencia demostrativa de los beneficios de la implementación integral del Acuerdo.

Hay una gran oportunidad para avanzar en la equidad de género en los territorios dado que, por primera vez, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno de Iván Duque incluye un pacto sobre equidad para las mujeres[21]. No obstante, su inclusión en el documento no es suficiente. La responsabilidad de implementar efectivamente estos compromisos a nivel territorial recae también sobre los gobiernos locales que se acaban de elegir para el periodo 2020-2024. En este sentido, es clave que los planes de desarrollo territoriales se basen en realidades, necesidades y fortalezas locales y en la inclusión de medidas concretas para proteger y garantizar los derechos de las mujeres, así como en la articulación con el PND y los PATR. Esta articulación permitiría al Gobierno colombiano continuar avanzando en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final y el PMI.

En programas como PDET y PNIS es necesaria la plena participación de las mujeres rurales en toda su diversidad. Para ello, es de vital importancia su preparación, para que cuenten con la información necesaria y puedan representar sus intereses para incidir de forma efectiva, involucrarse y beneficiarse de la ejecución de dichos planes. El piloto de PNIS en Briceño (Antioquia) arroja importantes lecciones aprendidas al respecto. Las mujeres relatan que si bien participaron en el diseño del programa, no tuvieron la oportunidad de ver representados sus intereses y necesidades en los espacios de toma de decisiones. Además, el proceso no consideró las necesidades particulares de las mujeres ni la diversidad de sus identidades y experiencias, dado que pertenecen a diferentes grupos étnicos y etarios[22]. Vale la pena destacar que particularmente para las mujeres que pertenecen a comunidades étnicas, la falta de un decreto especial para este programa en territorios colectivos es un obstáculo importante para acceder a la tierra y para participar en los espacios del PNIS.

[21] Ley 1955 de mayo de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", 25 de mayo, *Diario Oficial.* 50.964

[22] Embajada de Suecia, ONU Mujeres, FDIM, "Balance del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género" (Segunda mesa técnica de Género, Bogotá, 05 de septiembre de 2019).

Recuadro 1

Buenas prácticas: integración de enfoques de género, étnico y territorial

El análisis de las reformas en el territorio debe tener en cuenta la diversidad de las mujeres rurales y su interseccionalidad. Este término se refiere a las múltiples y complejas identidades de las mujeres que se traslapan: son campesinas, pertenecen a diferentes pueblos étnicos y han sido víctimas del conflicto armado. En este sentido, el ejercicio de seguimiento a la implementación hecho por la Corporación Humanas en el Chocó es una buena práctica en cuanto al reconocimiento de esta complejidad. Humanas identificó, junto con las organizaciones de mujeres, las prioridades para las mujeres chocoanas en implementación a nivel regional, convirtiéndose en un ejemplo de priorización local de la implementación y en un seguimiento territorial de género y étnico. Este ejercicio llama la atención dado que integra enfoques transversales de género, étnico y territorial[23].

Análisis de los indicadores del capítulo de género del Plan Marco de Implementación (PMI)

Desde la publicación del Primer Informe Especial[24], se ha constituido y puesto en marcha la Alta Instancia de Género del Gobierno para implementar las medidas afirmativas del PMI. De los 51 indicadores en el capítulo de género del PMI, 19 están relacionados con el Punto 1 del Acuerdo, lo que equivale a un 37%. La implementación de estos 19 indicadores tendrá

[23] Corporación Humanas, Herramienta de seguimiento territorial a la implementación de las medidas de género del acuerdo de paz, Quibdó, Mayo 2019
https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/arc_13852_q_Herramienta_de_seguimiento.pdf

[24] Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia, "Informe Especial del Instituto Kroc y el Componente Internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final diciembre, 2016- junio, 2018" (Informe 1, Bogotá, Colombia, 2018). https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf

un impacto importante en la transformación territorial y en el goce de los derechos de las mujeres rurales. De estos 19 indicadores,18 cuentan con planes de trabajo a la fecha. A continuación se resumen los avances más importantes que se han identificado en relación con los indicadores[25]:

- La construcción del PATR se realizó de manera participativa en las zonas priorizadas.
- El acompañamiento, apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales —hombres y mujeres— en la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias y comunitarias a través del trabajo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES).
- El establecimiento de líneas de crédito con acciones afirmativas para mujeres por parte del Ministerio de Agricultura para la compra de tierras.

A la fecha no se registran avances en los siguientes indicadores del PMI:

- Los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra. No obstante, el Ministerio de Justicia está en el proceso de contratación y capacitación de personal con enfoque de género[26].
- El Ministerio de Salud está en proceso de ajuste normativo para cumplir con sus compromisos de crear modelos especiales de salud pública con enfoque de género para zonas rurales dispersas.

El capítulo de género del PMI incluye 13 indicadores relacionados con el Punto 4. De ellos, 12 indicadores cuentan con planes de trabajo. A la fecha se ha identificado un avance en la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas lanzada por el Ministerio de Salud. Esta política incluye estrategias para disminuir el estigma y la discriminación padecida por personas que utilizan sustancias psicoactivas con enfoque de género. También se incluyen a los lineamientos de tratamiento con enfoque de género. En ambos casos se incluye de manera explícita a la población LGBT[27].

---

[25] Presidencia de la República, “Planes de Trabajo para dar cumplimiento a los 51 Indicadores de Género de Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final” (2019).

[26] Funcionaria (Asuntos de Mujer y Género, Víctimas y Etnia de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de septiembre de 2019.

[27] Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 089 de 2019, “Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumos de Sustancias Psicoactivas” 16 de enero de 2019.

Para el Punto 4 no se registran avances en los siguientes indicadores:

- Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, elaborado e implementado.
- Porcentaje de organizaciones de mujeres participantes en los acuerdos de sustitución con las comunidades.
- Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS.
- Acceso a oportunidades laborales para las mujeres cabeza de familia, lo cual incluye los servicios de información para la divulgación de la oferta laboral disponible en zonas rurales, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres a programas de empleo rural[28].
- Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género, que debería ser liderado por el Ministerio de Justicia.
- Información desagregada por género para avanzar en la atención por consumo de sustancias ilícitas.

De otra parte, el Equipo de Asuntos de Mujer y Género, Víctimas y Etnias de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, ha identificado las iniciativas contenidas en los PATR que están directamente relacionadas con el cumplimiento de alguno de los 51 indicadores de género del PMI. De acuerdo con esta fuente, 34 de los 51 indicadores de género del PMI están asociados a 3.422 iniciativas de los PATR[29]. De estos 34, 15 indicadores están relacionados con 2.837 iniciativas que tienen que ver con la implementación del Punto 1 del Acuerdo. Para el Punto 2 hay 338 iniciativas relacionadas con ocho indicadores; para el Punto 3 hay 18 iniciativas relacionadas con dos indicadores; para el Punto 4 hay 26 iniciativas relacionadas con seis indicadores; para el Punto 5 hay 52 iniciativas relacionadas con tres indicadores y para el Punto 6 hay 26 iniciativas relacionadas con seis indicadores.

[28] Contraloría General de la República, "Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019". Este reporte hace énfasis en la vigencia 2018 y allí anotó que el indicador con enfoque de género "no fue reportado por la CPEyC [Consejería para la Estabilización y la Consolidación] y no se desagregó en el informe de UNODC, por lo que no se tienen resultados al respecto", 160.

[29] Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, " El Enfoque de Mujer y Género en los PATR – PDET" (documento de trabajo, noviembre 2019), 1.

Teniendo esta información como línea de base, es importante como parte del trabajo de la Alta Instancia del Gobierno impulsar la priorización de la implementación de dichas medidas en los próximos 18 meses, a través de acciones afirmativas para beneficiar a las mujeres rurales. Igualmente, es importante acelerar la implementación de los indicadores del PMI que tienen un efecto positivo en la implementación de puntos neurálgicos del Acuerdo. Por ejemplo, el protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, y los indicadores que de manera prioritaria en las iniciativas de los PATR y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), necesitan ser incluidos en los planes municipales y departamentales de desarrollo.

Recuadro 2

Buenas prácticas: Instancia Especial de Mujeres

La Instancia constituye una experiencia novedosa de participación de los movimientos de mujeres en la implementación. La mayor parte de sus integrantes actuales representan diferentes procesos de base de las mujeres en los territorios. Desde su conformación hasta la fecha ha alcanzado importantes resultados: 1) el seguimiento tripartito a los puntos del Acuerdo; 2) la suscripción de un acuerdo con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación sobre la ruta de seguimiento a los planes de acción e indicadores del capítulo de género del Plan Marco de Implementación (PMI); 3) pedagogía y apoyo a mujeres en los municipios priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el SIVJRNR, lo cual les permite apropiar elementos para hacer incidencia a nivel territorial; 4) la provisión de espacios para que mujeres excombatientes reflexionen sobre los avances y dificultades en el proceso de reincorporación[30]. Dado el importante rol que desempeña la Instancia, es importante avanzar en una estrategia de sostenibilidad de dicho mecanismo, que asegure su sostenimiento en el corto y mediano plazo, asegurando apoyos técnicos, políticos y financieros no sólo de la cooperación internacional sino del Estado colombiano en su conjunto.

[30] Intervención, Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final, Bogotá, 04 de octubre del 2019; Colombia Diversa. "Informe narrativo de acuerdo de asociación y cooperación. Fortalecimiento a la Instancia Especial de Mujeres para la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final Para La Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", agosto de 2019.

Recuadro 3

Buenas prácticas: veedurías ciudadanas de mujeres sobre la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz

El Acuerdo Final puso en el centro de la agenda la importancia del control ciudadano y las veedurías como un mecanismo de participación para involucrar de manera más cercana a los y las ciudadanas con el seguimiento a la gestión pública en torno a su implementación. Con el apoyo de la FDIM, las mujeres de los departamentos de Magdalena y Cesar y de la Región del Sumapaz, han podido constituir veedurías ciudadanas de mujeres sobre la implementación del enfoque de género del Acuerdo. Con estas iniciativas, que se encuentran legalmente constituidas, han logrado usar los mecanismos propios de esta figura para acceder a información precisa sobre los avances en la implementación del acuerdo, analizar y contrastar con las comunidades esta información y fortalecer sus acciones de incidencia con miras al mejoramiento de la calidad de la implementación[31].

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

En los PDET se resalta la participación de las mujeres en los procesos de formulación e implementación de los mismos, así como en la conformación de veedurías de mujeres y un conjunto de medidas afirmativas establecidas en su decreto reglamentario. Como se mencionó anteriormente, uno de los indicadores del PMI que ha mostrado avances durante la fecha de corte de este informe es el relacionado con la inclusión de una estrategia de promoción de la participación de las mujeres en dicha formulación, así como en la de los PATR.

[31] Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), "Las veedurías ciudadanas, el Acuerdo de Paz y el enfoque de género" (Bogotá, 28 de mayo de 2019).

Sin embargo, a pesar del número masivo de organizaciones de mujeres que participaron en estos procesos, una parte importante del movimiento de mujeres afirma que hubo barreras importantes en el acceso de las organizaciones de mujeres en el territorio. Esto se debió entre otros factores, a la metodología de convocatoria que limitó la posibilidad de una participación efectiva e incidente. Esto afectó de manera negativa la incorporación de la perspectiva de género, y de las necesidades y las prioridades de las mujeres en las iniciativas y proyectos contenidos en los PATR.

Si se analizan los contenidos y los alcances de las iniciativas formuladas en los PATR, se evidencia que estos instrumentos no incorporaron el enfoque de género de una manera uniforme. Sin embargo, es importante reconocer que gracias a la participación de las mujeres, de las 32.809 iniciativas contenidas en PATR que fueron construidas en las 16 subregiones y 170 municipios PDET, 1.169 iniciativas referencian de manera directa temas de mujer y género, y cerca de 3.239 tienen el potencial de beneficiar a las mujeres y contribuir a la equidad de género si se implementan con este enfoque[32]. Estas iniciativas representan cerca del 13% del contenido de los PATR. En el futuro, pueden ser un criterio de priorización para armonizar los PATR con los planes locales de desarrollo y los presupuestos públicos para el próximo periodo de gobiernos locales.

Según la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, las regiones en las que se registraron más iniciativas que incorporaron el enfoque de género fueron Alto Patía y Norte del Cauca (26,66%), Montes de María (12,09%) y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (11,66%). Las regiones con menos iniciativas fueron Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Urabá Antioqueño[33]. Casos como el de Alto Patía y Norte del Cauca evidencian el papel fundamental que han desarrollado las mujeres durante el proceso de formulación del PATR en esta región. Así mismo, demuestra la necesidad de fortalecer la ciudadanía activa de las mujeres en otras regiones del país, donde su participación no se vio reflejada. En todo caso, ya sea en los lugares donde se presentó una alta o baja participación de las mujeres, la implementación de las iniciativas con enfoque de género de los 16 PATR es una oportunidad para afianzar el rol de las mujeres en el nivel territorial como gestoras locales de la paz y el desarrollo en el marco del proceso de implementación del Acuerdo Final.

[32] Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, “El Enfoque de Mujer y Género en los PATR – PDET” (documento de trabajo, noviembre 2019), 1.

[33] Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, “El Enfoque de Mujer y Género en los PATR – PDET” (documento de trabajo, noviembre 2019), 1.

Recuadro 4

Buenas prácticas: las mujeres y sus organizaciones como implementadoras del Acuerdo a nivel local

Entre los roles claves que pueden desempeñar las mujeres y sus organizaciones está el de operadoras de pequeños proyectos de infraestructura y obras PDET, o de implementadoras de iniciativas a nivel comunitario. Al respecto, Juan Carlos Zambrano, director de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), ha resaltado que las pequeñas obras pueden ser y están siendo desarrolladas de la mano de las comunidades. Afirmó la importancia del trabajo de las mujeres en cuanto a los recursos que se entreguen a la población, ya que ejecutan y rinden cuentas dentro de sus comunidades. Zambrano menciona la experiencia de Buenos Aires (Cauca) donde la Asociación de las madres cabeza de familia afectadas por el conflicto construyeron un aula de excelente diseño y estructura, donde pueden enseñar a los niños. En este trabajo conjunto con la ART, las mujeres han ayudado a construir confianza y a ejecutar las obras en corto tiempo[34].

A pesar de los avances a nivel comunitario, es necesaria voluntad política del sector público local y nacional para asegurar el presupuesto suficiente para el cumplimiento de lo pactado en el marco de los PATR. Según el informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, "la inversión realizada a través de obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET (56,4 miles de millones [de pesos]) equivale al 0,08% del costo total requerido para su materialización (70,1 billones [de pesos]). Para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo deberíamos estar invirtiendo por lo menos 4,67 billones [de pesos] al año"[35].

[34] Juan Carlos Zambrano (Director de la ART), "Intervención sobre obras PDET" (Conversatorio Paz con Legalidad de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Bogotá, 12 de agosto del 2019).

[35] Congreso de la República de Colombia, "¿En qué va el Acuerdo de paz, a un año del gobierno de Duque? Retos y recomendaciones. Informe 01: Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz" (Bogotá, 2019), 9.

Plan Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo

En el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito hay ejemplos valiosos del liderazgo de las mujeres como constructoras de paz. Sin embargo, el enfoque de género del PNIS resulta insuficiente dado que no incorpora en su sustento normativo "medidas concretas ni en los principios, ni en el articulado, que hagan referencia" a este enfoque[36]. Adicionalmente, no existe una ruta específica para implementar el PNIS con un enfoque de género ni el Decreto especial para PNIS en los territorios colectivos que afecta a las mujeres de las comunidades étnicas. Estas omisiones son de gran importancia para las mujeres, dado que ellas participan en la cadena de producción y que "cerca de la mitad de los integrantes de las familias que viven en zonas cocaleras son mujeres (46,9%). Además, el 29% de las familias tiene jefatura femenina[37]. Estas cifras muestran que la implementación de esta política (o la falta de la misma) genera un alto impacto sobre la población femenina.

Las mujeres recurren al cultivo, raspado y transporte de la hoja de coca o a la provisión de alimentos para trabajadores en la producción para ganar el sustento y asegurar la supervivencia de sus familias. Por este motivo, las políticas que se implementan para erradicar la coca tienen un gran impacto en las mujeres y sus familias. Esta situación, que afecta a miles de mujeres rurales, demuestra la necesidad de avanzar en una implementación integral de la sustitución de cultivos, lo cual incluye el trato penal diferenciado para mujeres pequeñas cultivadoras, las medidas diferenciales de la Ruta Futuro, la formulación del PNIS con enfoque diferencial por parte de la ART, así como la política integral de prevención al consumo.

El proceso de construcción de los PISDA se realizó de manera conjunta con el proceso municipal de los PDET. En algunos de ellos se incluyeron medidas relacionadas con el enfoque de género. Por ejemplo, en la región del Alto Patía y Norte del Cauca se incluyó el "desarrollo e implementación de proyectos productivos integrales con enfoque étnico para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres"[38].

---

[36] Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia. "Informe Especial del Instituto Kroc y el Componente Internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final" (Informe 1, Bogotá, Colombia, 2018), 25, https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf.

[37] Humanas Colombia - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, "Punto cuatro del Acuerdo de Paz: análisis y realidades de las mujeres" (Boletín informativo: Paz con mujeres, 2019) 3, https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/arch_contenidos/i_e_38357_q_Boleti__769;n_Punto_cuatro.pdf

[38] Agencia de Renovación del Territorio, "Iniciativas PISDA identificadas" (documento interno, 16 de mayo de 2019).

Vale destacar el riesgo que enfrentan las mujeres cuando desempeñan roles de liderazgo y protagonismo en la implementación del PNIS. Por ejemplo, en San Miguel (Putumayo) una mujer, titular del PNIS y lideresa de sustitución de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam) y de la organización Mujeres Andinoamazónicas, quien hacía parte de la instancia municipal de planeación, recibió amenazas personales y en contra de su familia, y su esposo fue asesinado. Por este motivo, ella y su familia se desplazaron fuera del departamento y ahora no pueden acceder a los beneficios del PNIS. Tanto la Fiscalía como la Dirección de Sustitución le han notificado que debe trasladarse a otra zona PNIS o, de lo contrario, se terminará su vinculación al Programa[39]. Este caso muestra el riesgo que enfrentan las mujeres que rompen estereotipos de género y ejercen liderazgo en los programas de implementación del Acuerdo.

Es importante anticipar el impacto que puede tener la falta de financiación para el PNIS en 2020 y cómo esto puede afectar la seguridad física, económica y alimentaria de las mujeres en zonas rurales. Esto afectaría la ruta de protección para las lideresas, los proyectos

[39] Instancia de Mujeres, "Balance del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género" (Intervención, Segunda mesa técnica de Género de la Embajada de Suecia, ONU Mujeres, FDIM, Bogotá, 05 de septiembre de 2019).

económicos alternativos después de la sustitución y la asistencia alimentaria para las familias que hacen parte de los programas de sustitución. La posible falta de asignación de fondos al PNIS también se considera un aspecto fundamental, dado los resultados que ha mostrado la sustitución voluntaria en el marco de este programa. Se estima que, de las 99.097 familias vinculadas, el 94% cumplió con la erradicación voluntaria a pesar de los retrasos en el apoyo ofrecido por el mismo. Se estima que solamente el 0,7% de familias han tenido acceso a proyectos productivos y sólo 36% han tenido acceso a asistencia técnica. El 62% ha tenido asistencia alimentaria y el 33% han tenido acceso a programas de seguridad alimentaria[40]. La sustitución debe seguir siendo una prioridad para el Gobierno y debe incluir enfoques de género y étnico con medidas diferenciales y afirmativas.

Mujeres rurales y tierras

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 se reconoce que las mujeres rurales tienen un menor acceso a la tierra, una menor participación en la toma de decisiones, tanto en sus hogares como en sus unidades productivas, y un menor acceso a instrumentos financieros[41]. Aunque se registran bajos niveles de implementación de las reformas legislativas necesarias para la RRI, y niveles aún más bajos en implementación de las medidas para la inclusión del enfoque de género a nivel territorial[42], hay varias acciones que han sido emprendidas por el Estado colombiano para brindar a las mujeres acceso a tierras y a proyectos productivos. La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Ministerio de Agricultura resaltan las siguientes acciones:

- Iniciativas comunitarias que apoyan la creación o fortalecimiento de actividades agroalimentarias sostenibles, sistemas agroforestales tradicionales y viveros comunitarios para comunidades indígenas. De acuerdo con la ANT se han implementado 8 proyectos que han beneficiado a 1.327 mujeres y 10 proyectos específicos para comunidades negras, beneficiando a 376 mujeres[43].

[40] Congreso de la República de Colombia, "¿En qué va el Acuerdo de paz, a un año del gobierno de Duque? Retos y recomendaciones. Informe 01: Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz" (Bogotá, 2019), 13.

[41] Instancia de Mujeres, "Balance del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género" (Intervención, Segunda mesa técnica de Género de la Embajada de Suecia, ONU Mujeres, FDIM, Bogotá, 05 de septiembre de 2019).

[42] En particular los planes de desarrollo rural y la creación de una jurisdicción o especialidad agraria en la justicia.

[43] Agencia Nacional de Tierras, "Informe de Rendición de Cuentas Enero 2018 - Diciembre 2018. Construcción de paz" (Bogotá, 2019), 124, 126.

- El programa Formalizar para Sustituir, mediante el cual se impulsa la sustitución de cultivos ilícitos a través de la entrega de títulos de propiedad. Hasta el 31 de marzo de 2019 se reportó que 1.546 títulos de propiedad habían sido entregados, de los cuales 728 corresponden a mujeres[44].

- Al 30 de agosto de 2019, se formalizaron 35.029 hectáreas de tierras a través de distintas vías de escrituración, beneficiando a 5.403 mujeres campesinas. Durante 2018, la Subdirección de Acceso a Tierras de la ANT en los Montes de María llevó a cabo la formalización de 390 predios baldíos debidamente registrados por personas naturales. De éstos, el 54% corresponde a mujeres quienes son titulares de la adjudicación. En el Cauca 52 campesinos se beneficiaron con la adjudicación de predios, de los cuales el 28% corresponde a mujeres titulares de la adjudicación[45].

- En los programas de acceso y formalización de tierras impulsados por el Ministerio de Agricultura, entre agosto de 2018 y septiembre de 2019, se han beneficiado un total de 5.865 mujeres, que representan un 48% del total de los beneficiarios. En particular, 2.320 mujeres formalizaron su predio y obtuvieron titulación, y 3.245 mujeres fueron beneficiarias del Programa de Adjudicación de Baldíos a Persona Natural. Adicionalmente, 162 mujeres obtuvieron acceso a la tierra a través del Programa de Subsidios Integrales de Tierra[46].

- El programa de comercialización Coseche y venda a la fija[47] busca la inclusión financiera para empoderar a las mujeres. Para este fin, incluye una línea de crédito exclusiva para la producción con acciones afirmativas para mujeres rurales[48].

- En materia de generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, el programa El Campo Emprende, financia emprendimientos rurales con el propósito de aumentar la generación de ingresos con líneas especiales para mujeres. En las cuatro convocatorias de este programa, se beneficiaron un total de 7.467 personas, entre ellas

[44] Procuraduría General de la NaciónDelegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, "Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019" (Bogotá, 2019), 203, https://bit.ly/2kkmiAZ.

[45] Agencia Nacional de Tierras, "Informe de Rendición de Cuentas, enero 2018 - diciembre 2018. Construcción de paz" (Bogotá, 2019)

[46] Ministerio de Agricultura, "Infografía I Oferta institucional para la mujer rural a nivel Nacional", *suministrado al Instituto Kroc por funcionarias de la Dirección de Mujer Rural en reunión*, 17 de septiembre de 2019.

[47] El propósito de programa del Ministerio de Agricultura es que los pequeños productores superen las barreras financieras mediante la reducción de problemas de garantía de créditos en un contexto de informalidad de la tenencia de la tierra. El programa asegura la compra futura de una cosecha a un productor mediante un contrato, y este contrato le sirve como colateral o garantía ante los bancos.

[48] Javier Pérez (Viceministro Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de agosto de 2019.

4.301 mujeres (58%). Para la convocatoria de abril de 2019, se tiene una inversión de $47.729 millones, de los cuales $27.320 millones serán para la cofinanciación de planes de negocio de 7.267 personas, con un total de 3.633 mujeres[49].

En lo relacionado con el catastro rural, el Documento CONPES 3859 del 26 noviembre de 2018[50] constituye una política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. En él se propuso un indicador de 26.000 títulos entregados a mujeres con derechos de tenencia reconocidos por la ANT mediante títulos a nombre de las mujeres o de sus parejas. Este documento avanzó con los lineamientos para la fase piloto de la implementación del catastro rural e incluyó el enfoque de género en el indicador antes mencionado, pero a la fecha no se ha expedido su ley. Avanzar en esta materia es fundamental para los derechos de acceso a la tierra de las mujeres.

En el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) de la población objetivo que ha surtido un trámite para ser beneficiario del Fondo de Tierras, se observa una brecha entre mujeres y hombres: un 53,36% de población es masculina, frente a un 45,76% de población femenina. En este contexto, la ANT debe fortalecer acciones afirmativas para aumentar el ingreso de las mujeres a los programas de acceso a la propiedad.

Durante la formulación y desarrollo de los Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POSPR) se estableció como uno de sus ejes transversales el enfoque de género. Esto, con el fin de garantizar la participación de las mujeres rurales para disminuir las brechas históricas en el acceso a la tierra y a la seguridad jurídica sobre la misma. Así, durante la etapa de alistamiento de estos planes, los equipos de la ANT debían identificar las víctimas de discriminación histórica (entre ellas mujeres y población LGBT) en los municipios priorizados y propender por su participación en el proceso.

En la subregión de la Sierra Nevada de Santa Marta, durante 2018, el equipo de POSPR de la ANT en la región Caribe Norte hizo una convocatoria progresiva, identificando a las mujeres que cumplen un papel clave en sus comunidades y animando a su participación en los Semilleros de la Tierra y el Territorio. La estrategia de género de estos semilleros pretende visibilizar la economía del cuidado y la diversidad de relaciones de las mujeres con la tierra como poseedoras, propietarias y ocupantes. Sin embargo, durante 2019, la suspensión de los POSPR por parte de la ANT mediante la resolución 660 implicó la interrupción de

[49] Ministerio de Agricultura, "Infografía II Oferta institucional para la mujer rural a nivel Nacional", suministrada al Instituto Kroc por funcionarias de la Dirección de Mujer Rural en reunión, 17 de septiembre de 2019.

[50] Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

los Semilleros de la Tierra y el Territorio. Esto limitó la participación efectiva de las mujeres rurales en los planes de ordenamiento. La ANT debe retomar la ejecución de los POSPR y para ello se requeriría que los profesionales de la ANT que intervienen en la formulación de los estos planes sigan contando con elementos formativos que les permita materializar el enfoque de género y evitar la reproducción de estereotipos sociales y la falta de inclusión durante el proceso.

Sobre los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), es importante señalar que, de acuerdo con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el 30% de la población beneficiaria de los PIDAR corresponde a mujeres rurales en Chocó, Córdoba, Huila, Meta, Putumayo y Tolima[51]. Estos planes tienen metas bastante ambiciosas en materia de asistencia técnica para 67 municipios. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, entre agosto 2018 y septiembre de 2019, la ADR ha cofinanciado 24 PIDAR, con una inversión de $27.589 millones que han beneficiado un total de 2.259 personas, de las cuales 663, es decir 29% son mujeres[52].

[51] Intervención del Panel de Ministros por las mujeres rurales, moderado por la Vicepresidencia de la República, con los titulares de las carteras de Agricultura, Justicia, Interior, Educación, Trabajo, Salud, Ambiente, Comercio, Industria y Turismo, a propósito del lanzamiento del Pacto por la Equidad de la Mujer Rural, en el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer Rural, Plaza de los Artesanos, 15 de octubre de 2019.

[52] Ministerio de Agricultura, "Infografía I Oferta institucional para la mujer rural a nivel Nacional", *suministrado al Instituto Kroc por funcionarias de la Dirección de Mujer Rural en reunión*, 17 de septiembre de 2019.

Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (RRI)

En relación con los 16 Planes Nacionales para la RRI, la Procuraduría ha destacado varias dificultades. A su juicio no existe justificación para que después de casi tres años de implementación del Acuerdo, estos planes no hayan sido adoptados[53]. A la fecha, únicamente el Plan Nacional de Electrificación Rural y el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional han sido formulados. En materia de enfoque de género, el Plan Nacional de Electrificación Rural incluye un programa educativo para reconocer el papel de la mujer en la "cadena energética como actor importante en la generación, distribución, uso y consumo energético"[54]. El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional no incluye un enfoque de género, pero sí incluye una perspectiva étnica al mencionar, dentro de los criterios para la priorización de corredores, la asignación de un "puntaje según proporción de población indígena, afrocolombiana o Rrom"[55].

De acuerdo con la Controlaría, la Presidencia reconoce la aprobación de estos dos planes, aunque desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aprobó el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural por medio de la Resolución 179

[53] Procuraduría General de la Nación Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, "Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019" (Bogotá, 2019), 69, https://bit.ly/2kkmiAZ.

[54] Procuraduría General de la Nación Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, "Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019" (Bogotá, 2019), 77, https://bit.ly/2kkmiAZ.

[55] Procuraduría General de la Nación Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, "Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019" (Bogotá, 2019), 72, https://bit.ly/2kkmiAZ.

el 23 de junio de 2017[56]. Con respecto al Programa de Vivienda de Interés Social Rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[57] identificó un rezago de las vigencias en el periodo correspondiente entre 2000 y 2017, razón por la cual, tiene proyectadas las siguientes acciones en beneficio de las mujeres rurales: en la convocatoria de 2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene una inversión estimada a nivel nacional de $126.384 millones de pesos para otorgar 4.261 viviendas de interés social rural. Para el proceso de adjudicación, se postularon 12.024 familias, de las cuales 6.625 (55%) tienen cabeza de hogar femenina. En la convocatoria de 2019, el Ministerio de Agricultura tiene una inversión estimada a nivel nacional de $137.759 millones de pesos para otorgar 6.154 viviendas de interés social rural, 684 para vivienda nueva y 5.470 para mejoramiento. Para el proceso de adjudicación, se postularon 10.498 familias, de las cuales 5.770 (55%) tienen cabeza de hogar femenina"[58].

Los Planes Nacionales son claves para la transformación territorial porque buscan proporcionar bienes, servicios y fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria en las zonas rurales. Esto con el fin de cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y combatir la desigualdad[59]. Dentro del Acuerdo, estos planes se conciben como un elemento clave para reducir la pobreza rural en los próximos 15 años. Esto es particularmente importante para las mujeres rurales, pues la tasa de pobreza de las mujeres es superior que la de los hombres. En 2018 por cada 100 hombres en condición de pobreza hay 118 mujeres[60]. La implementación del Acuerdo es una valiosa oportunidad para frenar y revertir esta tendencia.

---

[56] Controlaría General de la República, "Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones" (Bogotá, 2019), 62.

[57] Según la Contraloría General de la República en el Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan Plurianual de inversiones (pp. 85), Plan de Vivienda Rural como fue planteado en el Acuerdo aún falta por tener la aprobación de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación.

[58] Ministerio de Agricultura, "Infografía I Oferta institucional para la mujer rural a nivel Nacional", *suministrado al Instituto Kroc por funcionarias de la Dirección de Mujer Rural en reunión*, 17 de septiembre de 2019.

[59] Procuraduría General de la Nación Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, "Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019" (Bogotá, 2019), 69, https://bit.ly/2kkmiAZ.

[60] ONU Mujeres y Dirección Nacional de Estadística (DANE), "Boletín Estadístico Empoderamiento Económico de las Mujeres en Colombia" (octubre 2019), https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/Boletin-Estadistico-ONU-Mujeres-DANE.pdf

2. Garantías de seguridad y protección

> "Las agresiones y amenazas a las lideresas suelen concentrarse en su cuerpo y sexualidad, lo que, además de generar riesgos diferenciados, se constituye en actos crueles y violentos que buscan castigarlas por ejercer liderazgos en sus comunidades"[60]

En el periodo analizado por este informe se han presentado avances institucionales en la implementación de las garantías de seguridad y protección con enfoque de género. No obstante, de acuerdo con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, las lideresas y defensoras en el país no sólo enfrentan barreras para el ejercicio de su liderazgo sino que "enfrentan riesgos diferenciados y efectos desproporcionados que se exacerban de acuerdo con los derechos que defienden, su orientación sexual e identidad de género, su origen étnico, su ubicación territorial y, por lo común, junto con todos ellos, su pertenencia a una población víctima de la guerra"[62].

Esta contradicción se debe a que en el marco de la implementación del Acuerdo Final se han generado valiosas oportunidades de participación y liderazgo para las mujeres, pero también se han originado nuevos escenarios de riesgo para las lideresas y defensoras de derechos humanos, así como para las comunidades y organizaciones donde ejercen su labor. El liderazgo de las mujeres que promueven la implementación del Acuerdo Final en los territorios, particularmente de la RRI y los procesos de sustitución de cultivos ilícitos, es crucial para el avance y la consolidación del proceso en los territorios que fueron más afectados por el conflicto armado. Las lideresas son aliadas fundamentales del Estado para

---

[61] Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, "Tercer informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)" (Bogotá, junio de 2019), 18, https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/07/Tercer-Informe-de-Implementaci%C3%B3n-del-Enfoque-de-G%C3%A9nero-STCVI.pdf

[62] Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humano, "Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión" (3 de diciembre de 2018), 24,

la construcción de paz a nivel territorial. Por ello, es necesario fortalecer las garantías de seguridad que las protegen a ellas y a sus labores.

A diferencia de las agresiones que enfrentan los líderes hombres, las amenazas dirigidas contra las lideresas suelen tener contenidos sexistas, alusiones al cuerpo de las mujeres e insinuaciones sexuales, lo que evidencia la existencia de riesgos diferenciados para el ejercicio del liderazgo[63]. Es importante resaltar que las lideresas de las comunidades étnicas enfrentan un riesgo adicional por la concentración de la violencia en los territorios colectivos.

El avance y aplicación efectiva de las garantías de seguridad y protección con enfoque de género y medidas diferenciales en los territorios es una condición necesaria tanto para el cumplimiento de los compromisos en materia de género, como para la implementación integral del Acuerdo. Los retrasos en las garantías de seguridad y protección de la integridad y la vida de lideresas y líderes ponen en riesgo el avance de la implementación de todos los demás puntos del Acuerdo Final y harán muy difícil que los procesos de construcción de paz en los territorios prosperen y susciten transformaciones duraderas. Es importante que exista una mejor articulación entre los esfuerzos institucionales para brindar garantías de seguridad y protección, incluyendo los sistemas propios de las comunidades.

[63] OXFAM, "Defensoras de la Tierra, el Territorio y el Ambiente: Guardianas de la vida" (Bogotá, abril 2019), 8, 14, https://www.oxfam.org/es/defensoras-de-la-tierra-y-el-medio-ambiente-voces-silenciadas

Análisis de la situación de las lideresas y defensoras

En cuanto a los avances de carácter normativo de las garantías de seguridad vale la pena destacar los siguientes: 1) la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); 2) el Programa de Protección Individual y Colectiva de Líderes y Lideresas de Organizaciones y Movimientos Sociales, y Defensores y Defensoras de Derechos Humanos[64]; y 3) el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades, Líderes, Dirigentes, Representantes y Activistas de Organizaciones Sociales, Populares, Étnicas, de Mujeres y de Género[65]; 4) el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida con enfoque territorial, diferencial y de género que fue reglamentado, y ha entrado en vigor para la prevención y respuesta de emergencia por el accionar de grupos armados en contra de lideresas, comunidades y organizaciones sociales[66]; 5) el documento de alistamiento para la construcción del Plan de Acción en Derechos Humanos con estrategias y lineamientos para la protección y prevención con enfoque de género y étnico, pertenencia cultural y perspectiva de mujer, género y familia[67]. Además, el Gobierno ha activado el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, cuyo objetivo es la prevención y mitigación del riesgo de violaciones a los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de las comunidades y organizaciones en los territorios.

El desarme y la desmovilización de las FARC-EP suscitaron el reacomodo de otros grupos armados ilegales que tenían presencia antes de su desmovilización y de grupos armados emergentes en una lucha por el control del territorio, la población y de las economías extractivas legales e ilegales[68]. En esta coyuntura, la Defensoría del Pueblo ha advertido

---

[64] Ministerio del Interior, Decreto 2252 de 2017 "Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo", 29 de diciembre de 2019.

[65] Ministerio del Interior, Decreto 660 de 2018, "Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones", 17 de abril de 2018.

[66] Ministerio del Interior, Decreto 2124 de 2017, "Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", 18 de diciembre de 2017.

[67] Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, "Balance de la fase de Alistamiento para la Construcción del Plan de Acción en Derechos Humanos" (Bogotá, 2018), http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2018/Documents/Documento%20Balance%20Fase%20de%20Alistamiento.pdf

[68] Defensoría del Pueblo, "Informe de Riesgo Alerta Temprano 010 de 2017" (Bogotá, 2017).

sobre el ejercicio generalizado de violencia por parte de los múltiples actores armados en contienda contra las personas que ejercen liderazgo en procesos de defensa de los territorios, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras y la implementación del Acuerdo[69].

En este contexto, la situación de riesgo de lideresas, líderes, defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia incrementó. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Colombia, desde 2016 a septiembre de 2019, ha documentado en terreno la ocurrencia de alrededor 320 casos de asesinatos de defensores. De esta población,36 eran mujeres, seis pertenecían a la comunidad LGBT y el resto eran hombres[70]. La Defensoría del Pueblo afirma que entre el primero de enero de 2016 y julio de 2019 hay 983 líderes sociales amenazados de muerte y el 50% son mujeres[71]. Según el Relator Especial de la ONU sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos, Michel Frost, ser lideresa o líder en Colombia es una ocupación de alto riesgo[72].

Durante los últimos años se han incrementado los casos de violencia extrema, tortura y violencia sexual contra mujeres defensoras[73]. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre febrero de 2018 y mayo de 2019, se registraron 447 amenazas (usualmente con contenidos sexistas e insinuaciones sexuales)[74], 13 atentados y 20 homicidios contra mujeres[75]. Estos ataques también suelen apelar a insultos degradantes de tipo sexual y al reforzamiento

[69] Defensoría del Pueblo, "Informe de Riesgo Alerta Temprano 026" (Bogotá, 2018).

[70] Intervención de Alberto Brunori, Representante para Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos.CIDH 173 Periódo de Sesiones: Amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia Septiembre de 2019. Ver en: https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/pronunciamientos/intervenciones-de-la-direccion/442-ano-2019/9104-amenazas-ataques-y-asesinatos-contra-personas-defensoras-de-los-derechos-humanos-en-colombia

[71] "¿Cuántos líderes sociales están amenazados en Colombia?", El Tiempo, 04 de julio de 2019, https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/numero-de-lideres-sociales-amenazados-en-colombia-actualmente-384030 (accedido el 27 de septiembre de 2019).

[72]Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humano, "Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión" (3 de diciembre de 2018), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf

[73] Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humano, "Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión" (3 de diciembre de 2018), 24, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf

[74] Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial: violencias basadas en género y discriminación" (Bogotá, 2019), http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf.

[75] Defensoría del Pueblo, "Vamos a seguir trabajando con todas las mujeres por el compromisos que tienen con la vida": Defensor del Pueblo en Mesa por la Vida en Cali" (3 de julio de 2019), https://bit.ly/2ncswUH

de estereotipos y roles de género tradicionalmente asignados que devalúan y menosprecian el papel de las mujeres en el cambio social[76].

Aproximadamente, el 24% de las agresiones contra lideresas y defensoras en 2018 estuvieron dirigidas contra mujeres pertenecientes a comunidades étnicas, lo que constituye un agravante a la situación de vulnerabilidad estructural y desprotección de las mujeres indígenas y afrocolombianas en sus territorios[77]. Según CODHES, una de las razones principales de la victimización por parte de los actores armados contra lideresas indígenas y de pueblos afrodescendientes es su defensa de los territorios colectivos y su oposición ante intereses económicos de carácter extractivo o de las economías ilegales del narcotráfico y la minería ilícita[78].

La violencia ejercida contra las lideresas y defensoras en Colombia se ha visto reflejada en sus cuerpos. Como estrategia de humillación, intimidación y negación violenta de su agencia como sujetos políticos, los grupos armados han perpetrado contra ellas mutilaciones e infligido traumas severos, tales como la

[76] Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humano, "Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión" (3 de diciembre de 2018), 25, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf

[77] Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), "Lideresas Sociales en Colombia: el relato invisible de la crueldad" (Bogotá, marzo 2019).

[78] Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), "Lideresas Sociales en Colombia: el relato invisible de la crueldad" (Bogotá, marzo 2019).

degollación y el empalamiento[79]. Las intimidaciones y amenazas padecidas por las lideresas y defensoras, además, suelen incluir y afectar a sus núcleos familiares. A continuación, se resaltan los casos de tres reconocidas lideresas en el país que han recibido amenazas y sufrido atentados en su contra. Sus historias reflejan la grave situación de riesgo en la que viven las mujeres defensoras de los derechos humanos en Colombia:

- Francia Márquez, lideresa y defensora del medio ambiente y de los territorios colectivos del norte del Cauca. En mayo de 2019 sufrió un atentado en una vereda de Santander de Quilichao cuando estaba reunida con más de una decena de lideresas y líderes de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC)[80].

- Mayerlis Angarita, reconocida lideresa y defensora de los derechos de las mujeres y la restitución de tierras en los Montes de María. Mayerlis sobrevivió a dos atentados contra su vida en 2012 y 2015. En mayo de 2019 fue víctima de un nuevo atentado cuando se desplazaba de Barranquilla a San Juan Nepomuceno en la camioneta blindada que le fue asignada por la Unidad Nacional de Protección (UNP). Un día antes del atentado, Mayerlis publicó una columna de opinión en la que denunció la grave situación de las lideresas y líderes sociales en el país[81]. En julio de 2019, Mayerlis Angarita recibió nuevamente amenazas[82].

- Paula Rosero, personera de Samaniego en el departamento de Nariño. Fue asesinada el 20 de mayo de 2019 por desconocidos que se movilizaban en una motocicleta y dispararon contra ella en repetidas ocasiones. Esta funcionaria pública había recibido presiones y amenazas luego de que advirtiera presuntos casos de corrupción en ese municipio[83].

---

[79] Emilse Manyoma Mosquera era una lideresa afrocolombiana de la Red de Comunidades Construyendo Paz en los Territorios (CONPAZ), organización ubicada en Buenaventura, cuyo caso fue citado en el informe del relator especial como evidencia de este punto, ya que estuvo desaparecida durante tres días y luego fue encontrada el 17 de enero de 2017 con varios traumas en su cuerpo, y heridas de arma blanca y de fuego; Comisión Intereclesia de Justicia y Paz, "Emilsen Manyoma", 14 de enero de 2019, https://www.justiciaypazcolombia.com/emilsen-manyoma/; Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humano, "Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión" (3 de diciembre del 2018), 24, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf

[80] Germán Gómez Polo, "'Pudo haber sido una masacre: Francia Márquez", El Espectador, 5 de mayo de 2019,https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/pudo-haber-sido-una-masacre-francia-marquez-articulo-857944 (accedido el 27 de septiembre de 2019).

[81] Mayerly Angarita Robles, "Alma, cuerpo y corazón: Mayerly Angarita", Semana, 18 de mayo de 2019, https://www.semana.com/opinion/articulo/alma-cuerpo-y-corazon-por-mayerli-angarita/615997.

[82] "#TodosConMayerlis: la solidaridad con la lideresa que recibió nuevas amenazas", Semana, 7 de julio de 2019, https://www.semana.com/nacion/articulo/mayerlis-garcia-lideresa-de-montes-de-maria-denuncia-nuevas-amenazas/622969.

[83] "Asesinan a la personera de Samaniego, Nariño", *El Tiempo,* 20 de mayo de 2019, https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/asesinan-a-la-personera-de-samaniego-narino-364548,

En medio de este difícil panorama, vale la pena resaltar los importantes avances investigativos en estos casos de violencia contra líderes sociales, logrados gracias al trabajo conjunto entre el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía. Estos se han realizado a partir del desarrollo de metodologías específicas para la investigación de casos relacionados con personas líderes, defensores de derechos humanos y excombatientes. A la fecha se registran avances investigativos en el 58% de los casos de homicidio contra esta población[84].

Entre estas metodologías se destaca el enfoque en el perfil de la víctima y el análisis del impacto de la agresión en el entorno de la misma. El trabajo articulado entre cuerpo élite y organizaciones de mujeres en los territorios, así como el cruce de bases de datos para vincular a los autores materiales a estructuras criminales organizadas, lo que permite avanzar en la desarticulación y desmantelamiento de las mismas. Resulta crucial fortalecer el trabajo de ambas entidades con todos los recursos humanos y financieros necesarios, de manera que puedan avanzar en la identificación de los patrones de los asesinatos y sus autores intelectuales, reduciendo la impunidad y contribuyendo al desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de estos hechos.

Es importante mencionar que con ocasión de la coyuntura electoral y los comicios de octubre de 2019, la Misión de Observación Electoral (MOE) advirtió sobre un posible aumento de los casos de intimidación y violencia contra lideresas y líderes sociales[85]. En efecto, a junio de 2019, los incidentes y agresiones denunciados contra este sector de la población se han incrementado aproximadamente en un 50% en comparación con las anteriores elecciones regionales que se llevaron a cabo en 2015[86]. Este aumento refleja la actual situación de riesgo que enfrentan estas personas en el nivel local y regional[87].

Las elecciones de octubre de 2019 son las primeras a nivel local luego de la firma del Acuerdo de Paz. Un avance real de la agenda de género y de la participación de las mujeres en la vida pública requiere de la implementación plena de las garantías de seguridad y protección. El 1 de septiembre de 2019 la candidata a la alcaldía de Suárez (Cauca) fue asesinada junto con cinco personas. En este mismo municipio, el defensor del pueblo regional emitió una alerta

---

[84] "Fiscalía avanza en la investigación y judicialización de homicidios contra líderes sociales", *Fiscalía General de la Nación*, 20 de agosto de 2019, https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-avanza-en-la-investigacion-y-judicializacion-de-homicidios-contra-lideres-sociales/.

[85] Misión de Observación Electoral (MOE), "Informe Parcial Elecciones de Autoridades Locales 2019" (Bogotá, 2019), https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/07/20190907_Informe-MOE_Lanzamiento-Plan-Agora.pdf.

[86] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia", (S/2019/530, 27 de junio de 2019), 2.

[87] Defensoría del Pueblo, "Alerta Temprana Nº 035-19 Riesgo Electoral 2019" (Bogotá, 2019).

temprana con relación al riesgo que enfrentan todos los candidatos a la alcaldía de Suárez[88]. El ejercicio igualitario de los derechos civiles y políticos de mujeres y hombres en Colombia pasa por el reconocimiento y la voluntad política para cumplir los compromisos de profundización de la democracia.

Compromisos y medidas para las garantías de seguridad y protección

- **Mecanismos de protección comunitaria y colectiva**

  Es necesario hacer énfasis en la dimensión colectiva y preventiva de las estrategias para brindar garantías de seguridad y protección con enfoque de género, étnico, etario y territorial. Estas dimensiones incluyen las propuestas para el fortalecimiento de las guardias indígenas, cimarronas y campesinas y el refuerzo de las iniciativas organizativas y de liderazgo de las mujeres en los ámbitos rurales, que incorporan elementos culturales y ancestrales (en el caso de los pueblos étnicos) para la protección de las lideresas, sus comunidades y territorios[89].

  En el marco de las medidas colectivas de seguridad establecidas en el Comité de Evaluación de

[88] "Asesinan a Karina García, candidata de la alcaldía de Suárez, Cauca", *El Espectador,* 02 de septiembre de 2019, https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asesinan-karina-garcia-candidata-de-la-alcaldia-de-suarez-cauca-articulo-879038

[89] OXFAM, "Defensoras de la Tierra, el Territorio y el Ambiente: Guardianas de la vida" (Bogotá, abril 2019), 2, https://www.oxfam.org/es/defensoras-de-la-tierra-y-el-medio-ambiente-voces-silenciadas

Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM Colectivo) del Ministerio del Interior[90] se evaluó el riesgo y se adoptaron medidas para cinco colectivos de mujeres (desde 2018 y hasta junio de 2019)[91]. Entre ellos se encuentra la Liga de Mujeres Desplazadas (LMD), un proceso organizativo surgido en la ciudad de Cartagena, y la Corporación Para El Desarrollo Integral De La Mujer Monteriana (Cordesimm – Narrar Para Vivir)[92].

Entre julio de 2018 y junio de 2019, en los municipios PDET, hay un incremento de 1.5% en la tasa de homicidios comparado con el mismo periodo 2017 - 2018[93]. Este aumento se concentra particularmente Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Esta situación demuestra que es necesario revisar los mecanismos comunitarios de protección como parte integral de la implementación de los PDET. Adicionalmente, los esquemas y medidas de la UNP deben ser sensibles a las necesidades contextuales, culturales, colectivas y territoriales de las mujeres rurales en tanto defensoras y lideresas en situación de riesgo para una protección efectiva para los contextos en que trabajan.

- **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)**

  Un avance importante en 2019 ha sido la inclusión de dos organizaciones de mujeres, la Cumbre Nacional de Mujeres y GPAZ, como invitadas permanentes en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y el desarrollo de tres comisiones de género[94]. Adicionalmente el 11 de junio de 2019 se puso en marcha una subcomisión étnica.

---

[90] El CERREM de acuerdo al Decreto 1066 de 2015 tiene como objeto "la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias."

[91] Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, "Informe de Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos 2010- 2019" (Bogotá, 2019), http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf

[92] Unidad Nacional de Protección, "Informe de Rendición de Cuentas de la Construcción de Paz" (Bogotá, 2019), 21, https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/06/informe-de-rendicion-de-cuentas-paz.pdf

[93] Congreso de la República de Colombia, "¿En qué va el Acuerdo de paz, a un año del gobierno de Duque? Retos y recomendaciones. Informe 01: Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz" (Bogotá, 2019).

[94] Procuraduría General de la Nación Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, "Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019" (Bogotá, 2019), 161, https://bit.ly/2kkmiAZ; Nancy Gutiérrez (Ministra del Interior), Miguel Ceballos, (Alto Comisionado para la Paz), "Declaración al término de la reunión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad", Ministerio del Interior, 30 de enero de 2019, https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/declaracion-al-termino-de-la-reunion-de-la-comision-nal-de-garantias-de-seguridad-30ene2019.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de este informe, la CNGS sólo ha sesionado dos veces, el 30 de enero y el 12 de agosto de 2019[95]. Adicionalmente, en noviembre de 2018 el Gobierno emitió el decreto 2137 en cual crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO). En el marco de esta política se identifican diferentes perfiles de liderazgo objeto de protección entre los que se encuentran líderes de grupos de mujeres y líderes de comunidad LGBT[96]. Esta iniciativa de política pública pasa a ser el eje articulador de la política de protección y garantías de seguridad para lideresas, líderes y defensores de Derechos Humanos. De acuerdo con el Gobierno, en este contexto la CNGS toma un rol de "órgano de consulta y asesoría" como lo indicó el Comisionado para la Paz Miguel Ceballos[97].

Otro ejemplo que vale la pena resaltar es el desarrollo de la Mesa por la Vida, en la ciudad de Cali (Valle del Cauca) en julio de 2019. Esta mesa constituyó un escenario clave de articulación y trabajo conjunto entre la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las lideresas, defensoras y sus organizaciones para hacer seguimiento al Programa de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos[98]. De igual forma, cabe resaltar la incorporación del enfoque de género en el Plan de Articulación de Acciones de Seguridad para la población objeto del PNIS, así como la inclusión de las acciones y medidas que ya contiene el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos[99].

---

[95] "Con éxito sesionó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, con la participación de representantes del Gobierno y la sociedad civil", Presidencia de la República, 30 de enero de 2019,https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190130-Con-exito-sesiono-Comision-Nacional-Garantias-Seguridad-participacion-representantes-Gobierno-sociedad-civil.aspx; "Ocho grupos de delincuencia común organizada vinculados con afectaciones a líderes sociales y excombatientes Farc fueron desmantelados": Alto Comisionado para la Paz", Oficina del Alto Comisionado Para la Paz, 12 de agosto de 2019, http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2019/Ocho-grupos-de-delincuencia-comun-organizada-vinculados-con-afectaciones-a-lideres-sociales-y-excombatientes.aspx.

[96] Nancy Gutiérrez (Ministra del Interior), Miguel Ceballos (Alto Comisionado para la Paz), "Declaración al término de la reunión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad" (30 de enero de 2019).

[97] Miguel Ceballos, (Alto Comisionado para la Paz), "Declaración al término de la reunión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad" (30 de enero de 2019), https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190130-Declaracion-Alto-Comisionado-Paz-Ministra-Interior-Comision-Nacional-Garantias-Seguridad.aspx

[98] Defensoría del Pueblo, "Vamos a seguir trabajando con todas las mujeres por el compromisos que tienen con la vida": Defensor del Pueblo en Mesa por la Vida en Cali" (3 de julio de 2019), https://bit.ly/2ncswUH

[99] Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, "Informe de gestión sobre la implementación del Acuerdo de Paz Final, con corte agosto 7 de 2018 a julio 31 de 2019" (Bogotá, 2019).

- **Medidas de protección y prevención individual de las lideresas**

Recuadro 5

Buenas prácticas: mesas de garantías para ideresas, defensoras y sus organizaciones en Montes de María y Putumayo

Es importante resaltar la experiencia y buenas prácticas del trabajo articulado entre organizaciones de mujeres, el Ministerio Público y la cooperación internacional para la instalación y desarrollo de dos mesas de garantías para lideresas, defensoras y sus organizaciones en los Montes de María y en Putumayo. Las iniciativas promueven la interlocución entre las mujeres y las instituciones del nivel local y nacional para diseñar medidas de prevención, protección y garantías de no repetición que estén acordes con las necesidades contextuales y culturales de las lideresas. Estas experiencias deberían ser analizadas como pilotos y tomar las lecciones aprendidas para el proceso de territorialización del Programa de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

- **Sistema de Alertas Tempranas (SAT)**

Uno de los principales avances de lo pactado en el Acuerdo Final para la prevención de la violencia ha sido el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo[100]. El SAT ha identificado los diversos escenarios de riesgo que enfrentan las lideresas y defensoras de Derechos Humanos en Colombia[101]. De igual forma, ha advertido sobre la vulneración de los derechos fundamentales de la población, como el desplazamiento forzado (en 113 documentos de advertencia), la afectación diferenciada de mujeres, niñas, niños y adolescentes por el riesgo de utilización y reclutamiento por parte de los actores

[100] Delegada Defensoría del Pueblo, (Intervención, reunión Instancia Especial de Mujeres, Bogotá, 06 de junio del 2019).

[101] Germán Gómez Polo, "Pudo haber sido una masacre: Francia Márquez", *El Espectador*, 5 de mayo de 2019, https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/pudo-haber-sido-una-masacre-francia-marquez-articulo-857944.

armados, y la especial situación de vulnerabilidad y riesgo de violencia sexual que corren las mujeres y la comunidad LGTB en los territorios abandonados por las antiguas FARC-EP[102].

El reto para el avance de medidas de prevención yla garantía de seguridad y protección para las mujeres estriba en asegurar la articulación entre las diferentes entidades competentes: el SAT, el Ministerio del Interior, la UNP y demás instituciones concernidas. También es importante trabajar en la claridad de lo que significa el enfoque de género para agilizar la aplicación de las medidas por parte de las instituciones involucradas.

- **Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)**

  Se evidencia en los territorios un inicial despliegue del Cuerpo Élite de la Policía para apoyar la investigación y desmantelamiento de grupos ilegales y de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Así mismo se registra un avance en la aplicación de programas piloto para la incorporación del enfoque de género. El reto continúa siendo la mitigación y contención de los factores de violencia, los grupos armados y las economías ilegales que afectan de manera diferenciada a las mujeres y la comunidad LGBT.

  Las medidas para la seguridad y protección de excombatientes y miembros del partido FARC requieren especial atención por parte de las autoridades. Desde la firma del Acuerdo Final, tal como advierte la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 147 excombatientes han sido

[102] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia", (S/2019/530, 27 de junio de 2019), 12.

asesinados, 12 desaparecidos y 21 han sufrido un intento de homicidio[103]. La inclusión de mujeres en el cuerpo mixto de seguridad es un avance importante que debe ser reforzado[104]. Así mismo, se debe fortalecer la implementación de garantías de seguridad integrales para la población excombatiente, así como la desarticulación de los grupos armados y las estructuras criminales en los territorios que constituyen una grave amenaza en su contra.

- **Retos en materia de investigación y justicia: Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación**

  Luego de la entrada en funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación se han producido avances en la investigación y esclarecimiento de agresiones, atentados y asesinatos en contra de lideresas y defensoras de derechos humanos[105]. Es importante resaltar que el Cuerpo Élite de la Policía ha asumido un enfoque investigativo centrado en la caracterización de la víctima, identificando el tipo de liderazgo y los impactos comunitarios que estas afectaciones contraen. Adicional, se reconoce el esfuerzo por parte del Gobierno Nacional por vincular al Consejo Superior de la Judicatura en la creación de un cuerpo de jueces para la rápida judicialización y condena asesinos y criminales que atenten en contra de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, esto con el propósito de contribuir al esclarecimiento y la no repetición[106].

[103] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia", (S/2019/780, 1 de octubre de 2019), 9.

[104] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia" (S/2018/279, 2 de abril de 2019), https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1808244.pdf.

[105] Fiscalía General de la Nación, "Fiscalía avanza en la investigación y judicialización de homicidios contra líderes sociales" (20 de agosto de 2019), https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-avanza-en-la-investigacion-y-judicializacion-de-homicidios-contra-lideres-sociales/.

[106] Presidencia de la Republica "Presidente Duque anuncia creación de cuerpo de jueces para la 'rápida judicialización y condena ejemplarizante de los asesinos de nuestros líderes sociales' "(7 de mayo de 2019), https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190507-Presidente-Duque-creacion-cuerpo-jueces-rapida-judicializacion-condena-ejemplarizante-asesinos-lideres-sociales.aspx

3. Procesos de reincorporación de excombatientes de FARC-EP

La reincorporación social, económica y política de los y las excombatientes es un tema prioritario para la construcción de una paz sostenible en los territorios dado que contribuye a la reconciliación comunitaria, la construcción de confianza con los y las excombatientes y a la prevención de violencias asociadas con su vinculación a grupos armados y disidencias. Aunque hay avances en la inclusión de medidas con enfoque de género enlos programas de reincorporación, existen retos en su acceso a servicios especializados de salud, oportunidades educativas y su participación en otras actividades de reincorporación sociales y económicas. Éstas se relacionan de manera frecuente con las tareas de cuidado que las excombatientes asumen en sus hogares.

Durante el periodo que abarca el presente informe, se presentaron avances significativos en materia de reincorporación con enfoque de género. Se reconocieron los derechos de las excombatientes en el Documento CONPES 3931 de 2018, que además contiene 18 medidas de género. Entre ellas se incluye medidas para el fortalecimiento de los procesos de planificación con los actores involucrados, fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación, condiciones para el acceso a programas para la estabilización económica y condiciones de acceso y atención a los derechos fundamentales, y el diseño de un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, territorial y étnico que permite atender las necesidades específicas de las excombatientes de las FARC-EP y sus familias. Estas necesidades fueron presentadas por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) durante la tercera sesión de la Alta Instancia de Género del Gobierno, en agosto de 2019[107]. Así mismo se destaca la continuación de la Mesa de Género del Comité Nacional de Reincorporación (CNR) como un espacio de construcción de confianza en el que se destaca la vinculación de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y el compromiso de las partes por cumplir con lo acordado.

De acuerdo con las últimas cifras de la ARN publicadas en el "Panorama General, Educación, Salud, Hábitat, Generación de Ingresos: Registro Nacional de Reincorporación", de los 10.708 excombatientes, el 25% son mujeres y 17.6% de la población se auto reconoce como parte de un grupo étnico[108]. Al momento del estudio, 264 mujeres se encontraban

[107] Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, "El 96% de los planes de trabajo de los 51 indicadores de género del PMI reportaron avance de su implementación" (20 de agosto de 2019), http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1171/el-96-de-los-planes-de-trabajo-de-los-51-indicadores-de-genero-del-pmi-reportaron-avance-de-su-implementacion/.

[108] Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización, "Panorama General, Educación, Salud, Hábitat Generación de Ingresos: Registro Nacional de Reincorporación" (Presentación, Ibagué, marzo 2019).

en estado de embarazo y 83.3% habían recibido controles prenatales. Sin embargo, hay preguntas sobre una ruta integral de gestación para las mujeres embarazadas, los controles para ellas y la atención en casos de alto riesgo.

Las mujeres en el proceso de reincorporación han jugado un rol clave en la reconstrucción del tejido social. En el marco de la transformación de masculinidades violentas, los hombres también pueden asumir una responsabilidad en la construcción de tejido social. Los esfuerzos para desarrollar iniciativas sociales, educativas y económicas y fortalecer la integración de mujeres excombatientes con las organizaciones sociales comunitarias deben ser reconocidos y estimulados[109].

A la fecha, se registran ejemplos valiosos de participación de las mujeres en programas como *Arando la Educación*, que hasta finales de abril de 2019 tenía 1.420 excombatientes matriculados (el 45% mujeres). De este programa también se beneficiaron alrededor de 1.765 miembros de la comunidad (el 67% fueron mujeres)[110]. Así mismo, avanzan procesos precontractuales en 72 municipios para la implementación de proyectos comunitarios para la reconciliación, el fortalecimiento de entornos protectores para niños, niñas y jóvenes y la promoción del liderazgo de las mujeres. Estos proyectos no involucran solamente a excombatientes de las FARC-EP, sino también a otros miembros de las comunidades y de la

[109] ONU Mujeres, "Gobierno de Colombia, ONU y FARC inauguran programa de reincorporación integral" (17 de abril de 2019), http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/04/anunciopbfinteragencial

[110] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia", (S/2019/530, 27 de junio de 2019), 7.

institucionalidad local[111]. No obstante, según el informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, a pesar de estos esfuerzos persisten interrogantes alrededor de la calidad y el acceso a estos programas para mujeres embarazadas, para niños, niñas y adolescentes y para personas con discapacidad en los ETCR[112].

Existe una nueva geografía de la reincorporación con la transición de los ETCR[113] y las dinámicas propias de las Áreas de Incorporación Grupal (ARG) y asentamientos en zonas urbanas. La actual coyuntura constituye una oportunidad para el fortalecimiento de las autoridades locales y la consolidación de la presencia institucional en estas áreas, así como para garantizar el acceso a programas de salud, educación, y prevención de violencia de género para mujeres excombatientes y comunidades aledañas. En este contexto es urgente realizar los ajustes necesarios para atender las necesidades de los y las excombatientes que se encuentran por fuera de los ETCR y que constituyen más del 70% de la población en proceso de reincorporación. Información con corte a septiembre de 2019 muestra que en estas áreas se encuentran más de 200 mujeres acreditadas, 11 de las cuales están embarazadas y donde además se registra la presencia de más de 500 menores de edad. Estos y otros elementos constituyen un importante reto en materia de atención desde el enfoque de género[114].

Reincorporación social

El reconocimiento de la construcción de los roles tradicionales de género es relevante para apoyar a los hombres y mujeres excombatientes en el proceso de reincorporación. Generalmente, el diseño de los programas de reincorporación subestima el papel de

[111]Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, "Informe de gestión sobre la implementación del Acuerdo de Paz Final, con corte agosto 7 de 2018 a julio 31 de 2019" (Bogotá, 2019), 39.

[112] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia", (S/2019/530, 27 de junio de 2019), 8.

[113] De acuerdo con el Decreto 1274 de 2017, los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) perderían su estatus jurídico el 16 de agosto de 2019. En mayo de 2019 el Gobierno Nacional afirmó que 11 eran susceptibles de ser trasladados, y se debía evaluar su continuidad bajo cinco criterios: 1. Viabilidad de las tierras; 2. Seguridad ampliada del territorio; 3. Provisión de bienes y servicios; 4. El desarrollo de los proyectos productivos; y, 5. La capacidad de los municipios para integrar a estos ETCR. A la fecha, la ARN ha visitado los 11 ETCR para evaluar estos cinco criterios y determinar su continuidad. Sin embargo, aún no se tiene un documento oficial sobre cuáles continúan y cuáles se trasladan. A los ETCR que se determine que continuarán, se les implementará un plan de adecuación y serán incluidos dentro del POT municipal; Funcionarios (Agencia para la Reincorporación y Normalización) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 25 de junio de 2019.

[114] Agencia Nacional de Reincorporación, "Áreas Rurales de Reincorporación" 19 de septiembre de 2019.

género en las experiencias de los y las excombatientes[115]. Para avanzar en la participación y el reconocimiento de los derechos de las mujeres en este proceso, es necesaria una transformación cultural. Esto implica difíciles procesos de reconstrucción de la identidad en escenarios de múltiple estigmatización hacia las mujeres, relacionados con la transgresión de los roles tradicionales asociados con las mujeres y también por la transgresión a la ley que se les atribuye como excombatientes[116].

En este sentido, es imprescindible continuar implementando acciones en temas de género y nuevas masculinidades al interior del partido FARC. Al respecto, se resalta que este partido cuenta con una estrategia de cuidado y buen vivir, y también de nuevas masculinidades, así como responsables de hacer seguimiento a dichas estrategias. También se registran avances en el fortalecimiento de la Comisión de Mujer, Género y Diversidad del partido[117]. Esta Comisión adelanta un proyecto de fortalecimiento de la participación de las mujeres excombatientes en 19 ETCR con el apoyo de la Embajada de Noruega a través de ONU Mujeres.

También se llevó a cabo el "Encuentro nacional de mujeres en proceso de reincorporación: Farianas y Diversidad" del 30 de mayo al 2 de junio de 2019[118]. Allí se encontraron 400 mujeres en proceso de reincorporación y responsables de temas de género en los ETCR de diferentes partes del país. De manera conjunta construyeron un documento de necesidades y visión estratégica de las mujeres en proceso de reincorporación. En este encuentro se resaltó la la necesidad de fortalecer la atención en salud en los ETCR y los municipios receptores, así como la continuidad de las oportunidades de estudio a un nivel técnico y/o superior para las mujeres.

Las mujeres excombatientes han afirmado que en algunos de los ETCR se presentan casos de violencia de género que no cuentan con adecuada atención y visibilización, debido a la inexistencia de rutas de atención y por la debilidad institucional a nivel local para dar respuesta a sus necesidades. Destacan algunos casos de violencia psicológica por parte de sus parejas y la distribución desproporcionada del trabajo del cuidado asociada a su no

[115] One Earth Future, "La Paz Ausente: Consideraciones de Género en los Esfuerzos de Reintegración en Colombia" (agosto 2019), https://oefresearch.org/sites/default/files/documents/publications/The_Missing_Peace_DIG_SP.pdf

[116] One Earth Future, "La Paz Ausente: Consideraciones de Género en los Esfuerzos de Reintegración en Colombia" (agosto 2019), 45-53, https://oefresearch.org/sites/default/files/documents/publications/The_Missing_Peace_DIG_SP.pdf

[117] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia", (S/2019/530, 27 de junio de 2019), 13.

[118] Mujeres y Diversidades Farianas, "Conclusiones Del Encuentro Nacional de Mujeres y Diversidades Farianas por la Transformación de Colombia" (Bogotá, mayo 2019).

reconocimiento, lo que les impone barreras para la autonomía económica y la participación política[119].

En términos del cuidado de menores, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha hecho un esfuerzo para ofrecer servicios de cuidado infantil en los ETCR de Tolima, Meta, Arauca, Cauca, La Guajira, Guaviare y Putumayo. Sin embargo, se necesitan servicios de educación, salud pediátrica y especializada para más de 800 niños y niñas que viven en estos espacios[120]. La cooperación internacional y el Sistema de Naciones Unidas en articulación con el Gobierno nacional y FARC están haciendo diversos esfuerzos para promover estos espacios. Por ejemplo, a través de un convenio firmado entre la Embajada de Suecia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en septiembre de 2019, se diseñarán e implementarán tres espacios integrales comunitarios del cuidado que beneficiarán a 90 niños, niñas y adolescentes, hijos/hijas de excombatientes y de las comunidades en los municipios y ETCR priorizados por el proyecto[121].

Este convenio entre Suecia y OIM busca contribuir al empoderamiento social, político y económico de las mujeres excombatientes en proceso de reincorporación. Incluye el diseño e implementación de planes de prevención de violencia basada en género con enfoque comunitario y capacitación en masculinidades, dando continuidad a la estrategia de "Formadores/as y Promotoras/es para la prevención de la violencia basada en género" implementada en 2017-2018 y del cual se graduaron 137 mujeres y 103 hombres excombatientes[122]. Por su parte, ONU Mujeres en articulación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF), PNUD, la ARN y FARC está acompañando la creación de espacios de cuidado en cinco ETCR. Este proyecto se realiza con recursos del Fondo para la Consolidación de la Paz de la ONU (PBF por sus siglas en inglés).

Un tema prioritario que ha recibido poca atención es la urgencia de avanzar en los casos de reunificación familiar y de los excombatientes que están intentando regularizar la tutela

[119] Corporación Vínculos, "Caracterización participativa de la situación y visión territorial de las mujeres y jóvenes de los núcleos veredales priorizados en Meta y Guaviare en el marco del proyecto 'Creación de entornos protectores para la prevención de la violencia basada en género y promoción de la participación de las mujeres y jóvenes en las zonas priorizadas de Meta y Guaviare en escenarios de construcción de confianza y paz" (2019).

[120] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia", (S/2019/530, 27 de junio de 2019), 14.

[121] En cinco espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR): La Paz (Cesar), La Montañita (Caquetá), Mesetas (Meta), La Carmelita (Putumayo), Caño Indio (Norte de Santander) y 3 Nuevos Puntos de Reagrupamiento (NPR): Popayán (Cauca), Mutatá (Antioquia), Pueblo Rico (Risaralda); Embajada de Suecia, "Implementación de planes de prevención de violencia basada en género y promoción de la autonomía de mujeres de las FARC en tránsito a la vida civil (Fase II)" (Bogotá, 2019).

[122] Embajada de Suecia, "Implementación de planes de prevención de violencia basada en género y promoción de la autonomía de mujeres de las FARC en tránsito a la vida civil (Fase II)" (Bogotá, 2019).

legal de sus hijos. La reunificación familiar está incluida en el CONPES 3931[123] y es de gran relevancia, al tratarse del deseo de excombatientes de retomar relaciones con sus hijos y familiares. Hay una propuesta de ruta por parte de la Mesa Técnica de Reunificación Familiar del CNR, pero falta claridad de competencias institucionales para dicha ruta.

Reincorporación Económica

En términos de los proyectos productivos, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación señala que a septiembre de 2019 se encontraban aprobados 35 proyectos colectivos, 350 proyectos individuales, 200 proyectos autogestionados y 37 proyectos que se desarrollan con el apoyo de la cooperación internacional[124]. Sin embargo, hay desafíos importantes en lo relacionado con la participación de las excombatientes, en estas iniciativas, así como en el acceso a servicios de educación y salud[125].

En la encuesta de 2019 realizada por la ARN, 1.261 de los y las excombatientes respondieron que la principal razón por la cual no se encuentran estudiando es porque están dedicados al cuidado de la familia[126]. El 17% de las mujeres y 6% de los hombres han dejado de participar en proyectos productivos por dedicarse a labores del cuidado[127]. El empoderamiento económico de las mujeres excombatientes no se limita sólo a la generación de una fuente de ingresos. También está condicionada por las posibilidades de reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidado que realizan cotidianamente. Es necesario insistir en estrategias para la inclusión de la economía del cuidado como eje relevante en el desarrollo y la promoción de la participación de las mujeres. De las personas en proceso de reincorporación 26% de las mujeres se dedican exclusivamente a labores del cuidado frente a 3% de hombres[128]. Es necesario apoyar las iniciativas de espacios de cuidado para niños y niñas en todos los ETCR, especialmente en aquellos donde hay mayor número de niños y niñas menores de cinco años.

[123] Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia”, (S/2019/530, 27 de junio de 2019), 14.

[124] Consejería Presidencial para la la Estabilización y la Consolidación (@PosconflictoCO), “ #AvanzaLaPazConLegalidad Los países del mundo ponen los ojos en #Colombia por resultados de la implementación. Excombatientes reciben apoyo de @IvanDuque y Consejo Nacional de Reincorporación aprueba nuevos proyectos productivos colectivos”, Tweet, 21 de septiembre de 2019.
https://bit.ly/2Mb7L4f

[125] Excombatientes (FARC-EP Apartadó) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mayo 2019.

[126] Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización, “Panorama General, Educación, Salud, Hábitat Generación de Ingresos: Registro Nacional de Reincorporación” (Presentación, Ibagué, marzo 2019)

[127] Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Presentación durante Gira de Cooperación Técnica Sur-Sur en Ibagué” (presentación, Gira de Cooperación Técnica Sur-Sur en Ibagué, 19 de septiembre de 2019).

[128] Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Presentación durante Gira de Cooperación Técnica Sur-Sur en Ibagué” (presentación, Gira de Cooperación Técnica Sur-Sur en Ibagué, 19 de septiembre de 2019).

Muchas de las iniciativas realizadas con perspectiva de género son promovidas por la cooperación internacional. Entre ellas se encuentra el proyecto productivo de una planta procesadora de frutas y hortalizas en la cual trabajarán 70 excombatientes radicadas en Dabeiba y Mutatá (Antioquia). Estas mujeres recibieron el apoyo económico de ONU Mujeres en el marco de la alianza con la Embajada de Noruega y la implementación de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesinas (ANZORC)[129]. El elemento innovador de esta iniciativa tiene que ver con la creación de un Centro Solidario de Servicios del Cuidado que prestará servicios de compra colectiva de mercados y pago de servicios y diligencias, turnos colectivos del cuidado y tareas del hogar a partir del 2020[130].

Otro ejemplo de apoyo a la reincorporación económica es el proyecto "Fortalecimiento de organizaciones de Economía Solidaria para el desarrollo de Iniciativas Económicas y Productivas en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación". Éste se implementa en el marco de la alianza entre la Corporación Mundial de la Mujer Colombia, la organización Corpaz y el Fondo Europeo para la Paz. El proyecto se lleva a cabo en los ETCR de Colinas (Guaviare), La Fila (Tolima), Mariana Páez (Meta), y dos ARG en La Macarena[131]. Así mismo, es importante resaltar la experiencia que adelanta ONU Mujeres, en articulación con los enlaces de género de los ETCR, para garantizar la incorporación del enfoque de género en los proyectos productivos encaminados a la reincorporación económica y social de las y los ex integrantes de las FARC-EP que habitan en cuatro ETCR del Cauca, zonas aledañas y en las ARG.

Reincorporación Política

La reincorporación política y la creación del partido FARC ha incluido la creación de 10 curules por un periodo de ocho años. De las 10 curules, dos han sido ocupadas por mujeres del partido, Victoria Sandino y Sandra Ramírez. Para las elecciones regionales del 27 de octubre de 2019 el Partido FARC presentó 301 candidatos en 23 departamentos de los cuales 117 son mujeres (39%) y 184 son hombres (61%). De los 301, 98 son excombatientes (33%), 63 son hombres y 35 son mujeres[132]. Los esfuerzos por fortalecer la construcción de ciudadanía de las excombatientes son fundamentales. La pedagogía sobre la participación

[129] Excombatientes (FARC-EP Apartadó) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mayo 2019.

[130] Ricardo Monsalve Gaviria, "Se abre paso el primer proyecto productivo hecho por mujeres excombatientes de Farc", *El Colombiano*, 15 de agosto de 2019. https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/mujeres-excombatientes-de-farc-crean-proyecto-productuvo-JG11422902.

[131] Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, "Informe de gestión sobre la implementación del Acuerdo de Paz Final, con corte agosto 7 de 2018 a julio 31 de 2019" (Bogotá, 2019).

[132] Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, "Lista de candidatos inscritos a nivel nacional partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común" (Bogotá, septiembre 2019).

en las dinámicas locales, la construcción de agendas ciudadanas y la interlocución de dichas agendas con las del movimiento de mujeres es importante.

La seguridad y no estigmatización es necesaria para el fortalecimiento de la participación de las mujeres excombatientes. El contexto de asesinatos a exguerrilleros en proceso de reincorporación, en su mayoría hombres, hace más difícil visibilizar los riesgos específicos para las mujeres. En general, las excombatientes expresan desconfianza frente a las instituciones del Estado con competencia en atención, sanción, protección o judicialización, y se evidencian altos riesgos de reclutamiento forzado de jóvenes y mujeres por parte de grupos alzados en armas[133]. Algunas mujeres excombatientes afrontan situaciones de riesgo y amenazas constantes y sienten que las medidas de protección implementadas, materiales e inmateriales, no son efectivas, ni eficaces, ni cuentan con el enfoque diferencial (étnico, territorial, de género) requerido. Algunas mujeres excombatientes se han sentido estigmatizadas en escenarios sociales o institucionales por haber pertenecido a un grupo armado, lo cual rompe estereotipos de género en una sociedad patriarcal como la colombiana. Esto las hace más vulnerables y las ha llevado a asumir un perfil bajo en varias actividades relacionadas con la reincorporación[134].

Es necesario transversalizar el enfoque de género en cada uno de los protocolos, rutas, formatos y matrices de uso de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) que garantice la seguridad integral de las mujeres y la población diversa. Así mismo se debe insistir no solo en la urgencia, sino en las medidas de prevención y la necesidad del acompañamiento psicosocial para mujeres y población diversa en procesos de reincorporación, incluido el cuerpo de Seguridad y Protección[135].

[133] Unidad Nacional de Protección, "Informe de consultoría para apoyo a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) de la Unidad Nacional de Protección, con el apoyo de ONU Mujeres, del periodo febrero a agosto de 2019" (Bogotá, 2019).

[134] Unidad Nacional de Protección, "Informe de consultoría para apoyo a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) de la Unidad Nacional de Protección, con el apoyo de ONU Mujeres, del periodo febrero a agosto de 2019" (Bogotá, 2019).

[135] Unidad Nacional de Protección, "Informe de consultoría para apoyo a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) de la Unidad Nacional de Protección, con el apoyo de ONU Mujeres, del periodo febrero a agosto de 2019" (Bogotá, 2019).

Recuadro 6

Buenas prácticas: incorporación del enfoque de género en proyectos productivos

En términos de gestión del conocimiento, vale la pena destacar la producción del material pedagógico "Herramientas para la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos productivos de procesos de reincorporación". Este material es resultado del proceso de articulación entre la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. A esta iniciativa se suma el documento "Estándares mínimos de economía del cuidado en contextos de reincorporación económica" elaborado por ONU Mujeres como un aporte para que los programas de reincorporación de excombatientes a la vida civil promuevan la participación de las mujeres, aborden las barreras que impiden su participación en igualdad de condiciones y les garanticen una reincorporación efectiva.

La Misión de Verificación ha resaltado la importancia de aprovechar estas herramientas y módulos de capacitación de los proyectos productivos con el fin de propiciar un enfoque de la reincorporación que tenga en cuenta las cuestiones de género y los recursos necesarios. También resaltar el material pedagógico "Género y Reincorporación. Escuela María Cano. Formación e incidencia política para la reincorporación de las mujeres de las FARC" de la Kolectiva Feminista de Pensamiento y acción política con el apoyo de ONU Mujeres y la Embajada de Noruega[136].

[136] ONU Mujeres, "Herramientas para la inclusión del enfoque de género en procesos de reincorporación económica", 2019, https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2019/08/herramientas-incorporacion.

4. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y derechos de las víctimas

El pleno funcionamiento de los diferentes componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es fundamental para la implementación integral del Acuerdo Final, la plena garantía de los derechos de las mujeres y la población LGBT y la y construcción de paz en Colombia. Es importante reconocer la efectiva inclusión del enfoque de género en el diseño y arquitectura de las entidades que componen el SIVJRNR, especialmente en lo relacionado con la representación y participación de las mujeres. Esto se evidencia en los equipos transversales de cada entidad, así como en la representación de las magistradas en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y en las comisionadas de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)[137]. No obstante, es importante hacer mayores esfuerzos para asegurar la integralidad del Sistema, lo cual incluye avanzar en los procesos de reparación enmarcados en la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

Los mecanismos establecidos en el Acuerdo Final para la rendición de cuentas de los crímenes graves ocurridos durante el conflicto armado, así como la administración de justicia restaurativa, son una importante innovación que permite la protección y satisfacción de los derechos de las víctimas en un contexto de compleja transición de la guerra hacia la paz. El reconocimiento, dignificación y resarcimiento de las víctimas constituye la esencia del Acuerdo y, por esta razón, ellas están en el centro de su implementación.

Jurisdicción Especial para la Paz

La JEP cuenta con importantes avances en la transversalización del enfoque de género a través de su estructura, así como en sus competencias jurisdiccionales. En relación con los avances en la arquitectura de la entidad, se destaca: 1) la importante función y los avances a la fecha de la Comisión de Género como instancia consultiva y asesora sobre temas relacionados con la aplicación del enfoque de género o casos de violencia contra las mujeres, niñas y población LGTB; 2) la conformación paritaria de la entidad en todas sus dependencias y espacios de toma de decisión, así como el importante liderazgo de las

[137]Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia. "Informe Especial del Instituto Kroc y el Componente Internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final" (Informe 1, Bogotá, Colombia, 2018), 29, https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf; Grupo de Trabajo Género en la Paz (GPAZ), "Informe de seguimiento a la participación de las mujeres en la institucionalidad de la transición" (22 de noviembre de 2017).

mujeres en altos cargos; y 3) la importante función del equipo de enfoques diferenciales, étnico y de género del Grupo de Análisis de la Información (GRAI).

Desde el punto de vista de sus competencias jurisdiccionales, es de resaltar los avances de la Sala de Reconocimiento, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas relacionados con la incorporación del enfoque de género en los criterios de priorización para la apertura de casos, en el protocolo para la presentación de informes, así como su decisión de destacar la Violencia Basada en Género y la Violencia Sexual en 4 de los 7 macrocasos abiertos hasta la fecha: Tumaco, Barbacoas y Ricaurte (caso 002); sur del Valle y Cauca (caso 005); y el reclutamiento de niños y niñas (caso 007)[138].

Así mismo, es importante resaltar la decisión de la Sala de Amnistía e Indulto del 16 de junio de 2019. En ella se niega la solicitud de amnistía a Óscar Enrique de Lima Contreras (ex integrante del Frente 59 de las FARC-EP), por las conductas en las que se vio afectada una niña de la etnia Wayúu en el año 2014. A través de esta decisión la entidad empieza a generar jurisprudencia y doctrina en materia de violencia sexual.

Adicional a lo anterior, se destacan los avances de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA)[139]. La Unidad ha conformado un equipo de investigación especial que ya está en funcionamiento y es liderado por una fiscal que se encarga exclusivamente de investigar casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado[140]. A julio de 2019, la Unidad había dialogado con aproximadamente 2.600 víctimas y organizaciones para la construcción participativa de un "Manual de investigación de delitos sexuales". Este documento pone especial énfasis en los daños, impactos y afectaciones, así como en las formas para garantizar la inclusión y participación de estas personas en las diferentes formas de reparación[141].

La UIA de la JEP también ha creado un programa (*software*) llamado *Layna*, de forma conjunta con tres organizaciones de mujeres. El objetivo de este programa es sistematizar y analizar información masiva sobre violencia basada en género y violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Este programa permite compartir y migrar información de bases de datos

---

138 "La Unidad de Investigación de la JEP avanza en casos de violencia sexual", *Hacemos memoria,* 21 de julio de 2019, http://hacemosmemoria.org/2019/07/21/delitos-sexules-poscuerdo-jep-colombia/.

139 La Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP es la instancia que se ocupa de la satisfacción del derecho de las víctimas a la justicia en los casos en los que los perpetradores no aporten a la verdad o no reconozcan su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

140 Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación de la JEP) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 28 de junio de 2019.

141 "La Unidad de Investigación de la JEP avanza en casos de violencia sexual", *Hacemos memoria,* 21 de julio de 2019, http://hacemosmemoria.org/2019/07/21/delitos-sexules-poscuerdo-jep-colombia/.

de otras instituciones en tiempo real, lo que eventualmente será útil para la construcción de un expediente digital único con la participación de entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Ministerio de Salud[142].

Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en este proceso son la Ruta Pacífica de las Mujeres, Sisma Mujer y La Red de Mujeres Profesionales, que aportaron sus conocimientos, experiencia y bases de datos propias para el diseño y alimentación del programa[143]. Adicionalmente, se tuvieron en cuenta los lineamientos y protocolos internacionales de investigación de violencia sexual de la ONU, así como las experiencias previas de procesos judiciales llevados a cabo en el marco de la Ley 975 de 2005, también conocida como la Ley de Justicia y Paz. Una de las principales ventajas del programa *Layna* es la posibilidad de hacer una detallada caracterización de las víctimas antes, durante y después de los hechos victimizantes, lo que permite establecer el daño causado y determinar el contexto en el que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos. Esto facilita la toma de decisiones judiciales por parte de la JEP[144].

La UIA ha propiciado también el desarrollo de "nodos de información" que facilitan el intercambio de datos y la interlocución con otras instituciones del Estado. El nodo de justicia, es un buen ejemplo porque aglutinará a 15 entidades que compartirán información y esfuerzos. Entre ellas se encuentran el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Judicatura, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la CEV. Se espera que en diciembre de 2019 entre en funcionamiento la interoperabilidad de este nodo[145].

A junio de 2019, la UIA había registrado 1.346 casos de violencia sexual, además de recolectar múltiples informes al respecto. Con el fin de lograr este objetivo, durante 2019, se han realizado varias jornadas territoriales, una de las cuales se llevó a cabo en agosto en Norte de Santander. Adicionalmente, con el fin de recoger información, la UIA adelantó talleres con 200 mujeres víctimas de violencia sexual en las ciudades de Santa Marta (Magdalena), Cali

[142] De acuerdo con la UIA de la JEP, a junio de 2019 habían establecido convenios para el intercambio de información sobre violencia sexual con ocho entidades del Estado colombiano; Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), "Presentación de la UIA de la JEP en el Comité de Sistemas de Información de SIVIGE", (Bogotá, 30 de abril de 2019).

[143] Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación de la JEP) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 28 de junio de 2019.

[144] Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), "Presentación de la UIA de la JEP en el Comité de Sistemas de Información de SIVIGE", (Bogotá, 30 de abril de 2019).

[145] Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación de la JEP) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 28 de junio de 2019.

(Valle del Cauca) y Medellín (Antioquia) y Barrancabermeja (Santander)[146]. Se espera la decisión sobre la posibilidad de abrir un caso priorizado sobre violencia sexual, autónomo de los demás casos en investigación[147].

La Unidad también ha desarrollado una metodología de valoración del riesgo, con variables contextuales (como la presencia de actores armados y economías ilegales) para la protección de las víctimas, los testigos e intervinientes en procesos conocidos por la JEP[148]. A pesar de que aún debe expedirse el decreto que reglamente los mecanismos para la protección de estas personas, la Unidad está haciendo los análisis de riesgo y solicitando las medidas cautelares correspondientes a la sección de primera instancia de Ausencia de Reconocimiento del Tribunal. Estas medidas son ejecutadas por la Policía Nacional o por la UNP.

Es importante resaltar el número de informes que ha recibido la JEP por parte de las organizaciones de víctimas y de mujeres. Entre ellos se destacan al menos 20 informes sobre violencia sexual y un número amplio de informes que dan cuenta del impacto diferenciado del conflicto armado

[146] Jurisdicción Especial Para la Paz, "Organizados por la UIA-JEP, 200 mujeres víctimas de violencia sexual de 20 departamentos, participaron en talleres en cuatro ciudades del país" (Comunicado 020, 12 de agosto de 2019), https://www.jep.gov.co/SiteAssets/Paginas/JEP/uia/Sala-de-prensa/Comunicado%20020%20-%20Talleres%20Regionales%20con%20V%C3%A-Dctimas%20de%20Violencia%20Sexual.pdf

[147] Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación de la JEP) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 28 de junio de 2019.

[148] Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación de la JEP) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 28 de junio de 2019; Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación de la JEP) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 3 de septiembre de 2019.

en las mujeres[149]. Continuar apoyando la presentación de informes por parte de las mujeres y la población LGBT es un asunto prioritario, dado que estos informes representan en sí mismos un mecanismo de participación e inclusión que contribuye a profundizar el sentido transformador que tiene la justicia transicional para las mujeres[150].

Tal y como lo señala la Resolución 2467 de abril de 2019 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los enfoques más sistémicos y centrados en las sobrevivientes para prevenir y responder a la violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto, asi como los enjuiciamientos sistemáticos y rigurosos de dichos delitos, fortalecen el rol disuasivo y preventivo de la justicia enviando un poderoso mensaje de cero tolerancia. Por este motivo la JEP tiene el importante desafío de asegurar un abordaje riguroso y garantista de los derechos de las mujeres en sus decisiones judiciales. Esto tiene el potencial de constituirse en un referente no sólo para la justicia nacional sino también global[151].

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

Para cumplir con su labor de documentación de casos, la CEV cuenta con 21 Casas de la Verdad en funcionamiento en el país, 11 equipos territoriales, cinco equipos móviles y nodos en cinco regiones del mundo[152]. Su objetivo es elaborar un informe comprensivo sobre los alcances y significados de estos delitos, así como formular recomendaciones para atender a las víctimas y sobrevivientes. Esto se realizará a través de un proceso de investigación estructurado con 10 núcleos temáticos y 26 rutas territoriales de investigación[153].

Como parte de su metodología, la CEV realiza diálogos para la no repetición y encuentros de reconocimiento. El 27 de junio de 2019 tuvo lugar el Primer Encuentro por la Verdad de la CEV en Cartagena. En este encuentro se llevó a cabo el acto de reconocimiento para dignificar a las mujeres y a las personas LGBT víctimas de violencias sexuales durante el conflicto. El acto, denominado “Mi cuerpo dice la verdad”, constituyó un importante testimonio de los crímenes y el dolor padecido por las víctimas, pero también de la resistencia, resiliencia

[149] Red Nacional de Mujeres Defensoras, “Informe sobre violencia sexual en el marco del conflicto; Informe sobre violencias de género en Montes de María” (Bogotá, 18 de junio de 2019).

[150] ONU Mujeres, “Las mujeres indígenas, afrodescendientes, refugiadas, exiliadas y migradas, víctimas y defensoras de los derechos humanos aportan a la construcción de justicia, memoria, verdad y paz” (18 de junio de 2019), https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/06/entrega-informes-sivjrnr

[151] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2467 de 2019 “Las mujeres y la paz y la seguridad - La violencia sexual en los conflictos”, S/RES/2467, 23 de abril de 2019.

[152] Europa, Centro América, Norte América, Sur América y Oceanía.

[153] Áreas de cooperación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, “Democracia y conflicto armado- Papel del Estado y sus responsabilidades” (presentación, diálogo permanente del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación con la comunidad internacional, septiembre de 2019).

y capacidad de sobrevivencia de estas personas[154]. Según el comisionado Carlos Martín Beristain, la CEV continuará acompañando a las testimoniantes y documentando los casos de violencia sexual acaecidos durante el conflicto[155].

A través de un proceso de articulación entre la CEV y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), entre el 26 y el 28 de agosto 2019, se llevó a cabo el segundo encuentro cuyo tema central fue el reconocimiento a las mujeres y familiares que buscan a personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado. Este segundo encuentro desarrollado en la ciudad de Pasto (Nariño), facilitó que las mujeres y los familiares participaran activamente en un intercambio de experiencias nacionales e internacionales sobre la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Adicionalmente, presentaron los procesos que han desarrollado para enfrentar el flagelo de la desaparición, la ausencia y el olvido mediante materiales audiovisuales y fotográficos en una exposición abierta al público en la plaza central de la ciudad. Finalmente se realizó un acto solemne de reconocimiento de la persistencia de estas mujeres y su rol en la reconstrucción del tejido social y la construcción de la paz.

Por último, vale la pena destacar que las organizaciones sociales, y entre ellas las organizaciones de mujeres, avanzan en la entrega de diferentes informes a la CEV. Por ejemplo, el informe “Voces Valientes” en julio de 2019. Este informe fue elaborado por la Asociación de Mujeres Afrodescendientes del norte del Cauca (ASOM) y Women’s Link Worldwide, que documenta los casos de vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres afrocolombianas de esta zona de Colombia[156].

---

[154] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “La verdad de las violencias sexuales que ha dejado la guerra en Colombia” (27 de junio de 2019), https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-verdad-de-las-violencias-sexuales-que-ha-dejado-la-guerra-en-colombia.

[155] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “La verdad de las violencias sexuales que ha dejado la guerra en Colombia” (27 de junio de 2019), https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-verdad-de-las-violencias-sexuales-que-ha-dejado-la-guerra-en-colombia.

[156] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Sin nuestras voces, la verdad estará incompleta” (11 de julio de 2019), https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/sin-nuestras-voces-la-verdad-estara-incompleta

Recuadro 7

Buenas prácticas: mesas técnicas y alianzas de la CEV con la sociedad civil y la academia

Cabe destacar la realización de mesas técnicas con la sociedad civil y la academias que convoca el grupo de género de la CEV. Esto permite el fortalecimiento de su actuación y la firma de acuerdos entre la Comisión y diferentes organizaciones de la sociedad civil para facilitar la documentación de casos y testimonios de las víctimas. Algunos de estos acuerdos de entendimiento incluyen a la Corporación Humanas, la Universidad de Bristol, Women's Link Worldwide, Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL), Taller de Vida, la Corporación Casa de la Mujer, el Movimiento Social y Político de Mujeres Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en sus identidades diversas y la Ruta Pacífica.

Se destaca la articulación y trabajo conjunto de la CEV con la Ruta Pacífica de las Mujeres para documentar los testimonios de mujeres y población LGBT en los lugares donde esta organización tiene presencia y ha venido trabajando desde hace décadas[157]. Para noviembre de 2019, La Ruta Pacífica tiene proyectado recolectar aproximadamente 900 testimonios en la macroregión Antioquia-Eje cafetero[158].

Otro ejemplo es la alianza entre la CEV, la Ruta Pacífica de las Mujeres y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA). A través de ésta se documentaron casos

[157] Funcionaria (Ruta Pacífica de Mujeres) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Apartadó, 2 de mayo de 2019.

[158] Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición Urabá) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 3 de mayo de 2019.

Recuadro 7

para el esclarecimiento de la verdad de mujeres en zonas afectadas por el conflicto armado como Bajo Cauca, Segovia y Apartadó en el departamento de Antioquia y Cúcuta en Norte de Santander[159].

Estos acuerdos, según la comisionada Alejandra Miller, no son solo reconocen la experiencia y conocimiento acumulado de las organizaciones para que contribuyan a la construcción de la verdad, sino que son también una estrategia para dar voz y garantizar la participación de la mayor cantidad posible de víctimas y territorios del país[160].

Es importante mencionar, además, el convenio de cooperación firmado por la CEV y ONU Mujeres para garantizar la efectiva inclusión del enfoque de género en el proceso de construcción de la verdad sobre lo acontecido durante el conflicto armado[161][162].

---

[159] "Así avanza la alianza entre la Ruta Pacífica de las Mujeres y la Comisión de la Verdad", Comisión de la Verdad, 11 de octubre de 2019, https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/asi-avanza-la-alianza-entre-la-ruta-pacifica-de-las-mujeres-y-la-comision-de-la-verdad

[160] Casa de la Mujer (@casa_la), "Firma del Acuerdo de Entendimiento de @casa_la y @Caribeafirmativ con la @ComisionVerdadC", Tweet, 23 de agosto de 2019, https://twitter.com/casa_la/status/1164979034712944642?s=11

[161] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, "Acuerdo de cooperación con ONU Mujeres para el enfoque de género" (22 de octubre de 2018), *https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/acuerdo-de-cooperacion-con-onu-mujeres-p*ara-el-enfoque-de-genero

[162] Algunas de las actividades concretas que resultarán de este convenio son: la consolidación de equipos de género en las oficinas territoriales, el posicionamiento de la mesa técnica del grupo de trabajo de género con participación de las plataformas de mujeres del país, y el desarrollo de una metodología para la sistematización, análisis y producción de informes sobre casos de violencia sexual. Para el periodo comprendido entre septiembre de 2019 y octubre de 2021, las acciones en el marco del acuerdo permitirán a la CEV lograr los siguientes resultados: 1. Elaboración de un Informe final que contenga el análisis de los impactos diferenciados y tipos de violencias sexuales y violencias basada en género vividas por mujeres y personas LGBT en el conflicto armado interno en Cauca, Meta y Nariño, que se incluirá en el informe final de la Comisión de la verdad. 2. Realización de dos encuentros por la verdad para el reconocimiento a la dignidad de las víctimas con participación de mujeres y personas LGBT campesinas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Cauca y Chocó y 3. Evaluación y actualización de los procesos liderados por el grupo de género de la Comisión de la Verdad, de acuerdo con las recomendaciones de las mesas de asesoría técnica con enfoque de género

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)

Durante 2018, la UBPD se concentró en la conformación de su equipo de trabajo y durante 2019 se ha ocupado de la definición de sus lineamientos y metodologías de trabajo, lo cual incluye los enfoques diferenciales de género y étnico. Para esta labor, ha recibido algunas recomendaciones para la búsqueda de mujeres y de personas LGBT por parte del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU y del comité de expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la OEA[163]. Entre los avances iniciales en la incorporación del enfoque de género en el trabajo de la UBPD, se destaca la capacitación sobre este enfoque que han recibido siete personas del equipo misional de esta entidad[164].

En el informe de gestión de la UBPD se reconocen algunos avances en materia del enfoque de género en el primer trimestre de 2019. Entre ellos, se destaca la preparación de los siguientes documentos: 1) "Conceptos de participación, asesoría, contacto, acompañamiento y enfoques diferenciales, de género y psicosociales"; 2) "Definiciones conceptuales, enfoques diferenciales y enfoque de género"; y 3)

[163] Funcionarios (Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y la Agencia de Cooperación *Alemana* GIZ) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de enero de 2019.

[164] Funcionarios (Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y la Agencia de Cooperación *Alemana* GIZ) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de enero de 2019.

"Procesos, metodologías y nodos de articulación (Flujograma)"[165]. La UBPD ha avanzado en el acercamiento y articulación con organizaciones y plataformas de mujeres y personas LGBT, así como con organizaciones en algunas regiones del país para la participación de las mujeres en el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas[166]. Hasta agosto de 2019, la UBPD manifestó que había recibido información sobre 624 personas dadas por desaparecidas por parte de organizaciones de víctimas y derechos humanos, de los cuales 87 casos corresponden a mujeres (el 13% del total)[167].

Integralidad del SIVJRNR y Reparación Colectiva

Es importante subrayar la integralidad del SIVJRNR, el cual que está conformado por una serie de mecanismos que trabajan de forma articulada para asegurar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. La interconexión de sus componentes se evidencia, por ejemplo, en las relaciones de condicionalidad y de incentivos entre los arreglos judiciales y extrajudiciales para el reconocimiento de responsabilidad por parte de perpetradores, el esclarecimiento de la verdad y su contribución a la reparación[168]. La no repetición de los hechos victimizantes es el resultado del funcionamiento paralelo de todos los componentes del SIVJRNR, así como de la implementación plena de los demás compromisos y puntos del Acuerdo Final.

El 15 de agosto de 2019, en un encuentro en Bogotá, Ramón Rodríguez, director de la Unidad para las Víctimas (UARIV), se refirió a los avances en la reparación colectiva de organizaciones y grupos constituidos por mujeres. Al 31 de julio de 2019, ocho organizaciones se encuentran en la ruta de reparación. En estos casos se han identificado hechos victimizantes de violencia sexual. Igualmente, afirmó que para 26 sujetos colectivos,

---

[165] Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, "Actualización del informe de gestión y rendición de cuentas 2018 a primer trimestre de 2019" (Bogotá, 16 de mayo de 2019), https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2019/05/Actualizacio%CC%81n-Informe-de-gestio%CC%81n-UBPD-1er-trimestre-2019-SP16-05-2019.pdf

[166] Funcionarios (Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y la Agencia de Cooperación *Alemana* GIZ) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de enero de 2019.

[167] Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, "#UBPDrecibeInformación | Seis organizaciones de víctimas y de derechos humanos han entregado información a la #UBPD para la búsqueda de personas desaparecidas en el marco y en razón del conflicto armado", Publicación de Facebook, 23 de agosto de 2019, https://www.facebook.com/ubpdcolombia/posts/368929950445047?__tn__=-R.

[168] Alto Comisionado para la Paz, "P&R: Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición", , accedido el 27 de septiembre de 2019, http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/PR-Sistema-integral-de-Verdad-Justicia-Reparacion-y-no-Repeticion.aspx

étnicos, no étnicos, organizaciones y grupos se han formulado 41 acciones reparadoras relacionadas con la violencia sexual[169].

En el marco de la reparación colectiva a organizaciones y grupos, se resalta que la Liga de Mujeres Desplazadas en San Jacinto y El Carmen de Bolívar, con presencia en dos municipios PDET y sujeto de reparación colectiva, ha sido beneficiaria de fortalecimiento para la implementación de su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC). Este Plan incluye una inversión de aproximadamente $428 millones COP (USD 130.000)[170]. Según el director de la UARIV, se están desarrollando las Estrategias de Recuperación Emocional Grupal (EREGS) de manera complementaria con el programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), liderado por el Ministerio de Salud. Adicionalmente afirmó que existen nueve estrategias metodológicas con enfoque diferencial y de derechos para atenderlos daños psicosociales, morales y políticos de las personas víctimas. A través de estas estrategias se han atendido 26.401 mujeres víctimas de violencia sexual desde 2012[171].

Estos ejemplos evidencian avances en casos específicos de reparación colectiva. Sin embargo, es prioritario que se avance en los procesos de reparación enmarcados en la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral de las Víctimas, y se garantice la efectiva aplicación de las reformas y garantías que sobre la materia se incluyó en el Acuerdo Final[172]. Por ejemplo, es crucial abordar temas relacionados con las indemnizaciones administrativas a las víctimas, que evidencian graves retrasos y rezagos[173], así como las reparaciones colectivas y la revisión de las iniciativas PDET.

---

[169] "Ante el premio nobel de paz, Denis Mukwege, el director de la Unidad explicó lo que se ha hecho por las víctimas de violencia sexual", Unidad de Víctimas, 15 de agosto de 2019, https://bit.ly/2H7KSgz.

[170] Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, "Informe de gestión sobre la implementación del Acuerdo de Paz Final, con corte agosto 7 de 2018 a julio 31 de 2019" (Bogotá, 2019), 47.

[171] Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, "Ante el premio nobel de paz, Denis Mukwege, el director de la Unidad explicó lo que se ha hecho por las víctimas de violencia sexual" (15 de agosto de 2019), https://bit.ly/2H7KSgz.

[172] Mesa de Conversaciones, "Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 181.

[173] Andrés Montes Alba, "El reclamo de las víctimas al Gobierno por demoras en las indemnizaciones", *El Espectador,* 21 de febrero de 2018, https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-reclamo-de-las-victimas-al-gobierno-por-demoras-en-las-indemnizaciones-articulo-740308

Conclusiones

En su segundo informe, el Componente de Acompañamiento Internacional, del cual hacen parte ONU Mujeres, Suecia, y la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), en conjunto con el Instituto Kroc de Estudios Internacionales, han sintetizado los avances y desafíos en la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final de Paz. El objetivo de este trabajo no es únicamente monitorear el proceso, sino también resaltar buenas prácticas y áreas que deben ser priorizadas con el fin de contribuir a la toma de decisiones de los actores involucrados en la implementación.

El Acuerdo de Paz de Colombia representa un hito a nivel internacional para la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad propuesta por la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En él se logró la inclusión de compromisos específicos de género y mecanismos de seguimiento a la implementación de manera conjunta con organizaciones de mujeres. Sin embargo, en las palabras del Secretario General de la ONU, "si no se aplican, hasta las disposiciones mejor formuladas carecen de poder"[174].

Para construir una paz de calidad, es necesaria la plena incorporación y el cumplimiento del enfoque de género, la garantía de los derechos de las mujeres y el progreso hacia la igualdad sustantiva de género en el país. La implementación de estos compromisos es particularmente importante en el momento de inflexión en el cual se encuentra el Acuerdo de Paz, debido a que se debe trascender la creación de nueva infraestructura institucional y la aprobación de normas y planes para fortalecer y consolidar la implementación a nivel territorial. En este informe, el Instituto Kroc y el Componente Internacional han resaltado la importancia del liderazgo de las mujeres y sus organizaciones para esa construcción de paz a nivel local y el poder transformador de la implementación efectiva de los compromisos con enfoque de género del Acuerdo Final para la sostenibilidad de la paz, y el desarrollo sostenible.

Durante 2018 y 2019 se dieron avances importantes en el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones y los indicadores contenidos en el PMI para la incorporación de los compromisos de género. Entre ellos se destacan avances en el alistamiento de medidas

[174] Naciones Unidas "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad S/2018/900" Octubre 2018. 15.

para la RRI, proyectos pilotos, cambios normativos, inclusión de medidas de género en la reincorporación, y transversalización del enfoque en el SIVJRNR.

Sin embargo, se ha identificado la persistencia de una brecha en la implementación del enfoque de género en relación con la implementación general del Acuerdo Final. De acuerdo con el análisis del Instituto Kroc, con corte a agosto de 2019, 8% de los compromisos con enfoque de género que han sido completados en comparación con 25% de todos los compromisos del Acuerdo (la diferencia es de 17 puntos porcentuales). Por otro lado, hay un porcentaje más alto de compromisos con enfoque de género que no han sido iniciados. El 42% no han sido iniciados a diferencia del 27% no iniciados en la implementación general, lo que implica un rezago de 15 puntos porcentuales en comparación con la implementación general del Acuerdo. Los temas en los que se presentan retrasos y sobre los cuales es necesario una intervención inmediata son los programas que buscan transformar las zonas que fueron más afectadas por el conflicto (PDET, PNIS y tierras), las garantías de seguridad para las mujeres y población LGBT en los territorios y la eliminación de las barreras para que las mujeres excombatientes puedan participar de manera significativa en las actividades políticas, económicas y sociales de la reincorporación. Priorizar las garantías de seguridad con enfoque diferencial es de vital importancia, pues la violencia que enfrentan las comunidades en los territorios y las lideresas pone en riesgo toda la implementación del Acuerdo y la construcción de una paz duradera y transformadora.

Colombia tiene en sus manos una gran oportunidad de construir una paz sostenible de calidad en los territorios a través de la implementación del enfoque de género y la plena participación de las mujeres. Al poner a las mujeres en el centro de su implementación, el Acuerdo abre la oportunidad de reducir brechas de desigualdad en Colombia de manera significativa: entre el campo y la ciudad, entre mujeres y hombres y entre las comunidades étnicas y el resto de la población. Es fundamental seguir construyendo sobre los avances alcanzados y que la construcción de paz se mantenga en el centro de la agenda política nacional y local. Para apoyar este proceso, en la siguiente sección se presentan las recomendaciones más importantes en cuanto a la implementación de los compromisos de género contenidos en el Acuerdo.

Recomendaciones generales

1. Insistir en las recomendaciones específicas del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) al Estado Colombiano[175], se requiere acelerar la implementación de las disposiciones de género del acuerdo de paz. Para ello es necesario asegurar que se asignen suficientes recursos humanos y financieros para su implementación efectiva, bajo un esquema de seguimiento al impacto de la aplicación de las disposiciones de igualdad de género del plan marco de implementación. Así mismo, se requiere aumentar la presencia de las instituciones del Estado y la disponibilidad de servicios básicos en las zonas más afectadas por el conflicto armado, de acuerdo a las necesidades específicas de las mujeres en su diversidad, las necesidades de protección de las comunidades y la prevención del reclutamiento de niños y niñas por parte de actores armados[176].

2. Asumir como una oportunidad de pasar de los compromisos a los logros en la ruta hacia la implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad y su contribución a la prevención de conflictos, la paz sostenible, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, en el marco del vigésimo aniversario de la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad, tal y como lo refiere el Secretario General de las Naciones Unidas en su más reciente informe sobre "Las mujeres, la paz y la seguridad" (S/2019/800)[177].

3. Acelerar la implementación de los planes de trabajo de los 51 indicadores del capítulo de género del PMI así como el vínculo de dichos planes de trabajo con la implementación de los compromisos e indicadores de género del capítulo étnico. Socializar ampliamente a nivel nacional y territorial los resultados del impulso de la Alta Instancia de Género de

---

[175] Contenidas en las observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia y aprobadas por el Comité en su 72º período de sesiones (18 de febrero a 8 de marzo de 2019)

[176] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia. CEDAW/C/COL/CO/9. Párrafo 16. Consultar en: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsoVqDbaslinb8oXgzpEhivjlqHzzFTcwVEHsbJTgf5Is3h4f6Zla-n7uSNhP3LjUWNwrqnbZla17ZQZcmRKRsV0l5pQu%2bVVFkDsQR0cxTGWVF

[177] Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre las mujeres, y la paz y la seguridad), S/2019/800. Párrafo 121. Consultar en: https://undocs.org/es/S/2019/800

Gobierno a través de informes públicos que incluyan el monitoreo de los presupuestos asignados a estos indicadores a través de la aplicación de los trazadores presupuestales de género y de paz incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

4. Fortalecer la interlocución política entre la CSIVI y la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE). Asegurando reuniones programadas con regularidad entre CSVIV y las Instancias.

5. Asegurar la sostenibilidad de la Instancia Especial de Mujeres durante el período que abarca la implementación del PMI a través de una estrategia que articule tanto los apoyos técnicos, políticos y financieros que la Instancia requiere para su operación, como las contribuciones que para tal fin realice la cooperación internacional.

6. Asegurar la incorporación del enfoque de género no sólo como principio, sino también como medida y resultado en los fondos, programas y proyectos de financiamiento del postconflicto liderados por el Gobierno Nacional y que articulan las contribuciones de la comunidad internacional, la cooperación bilateral y multilateral. Para ello retomar la recomendación del Secretario General de las Naciones Unidas de asegurar un compromiso del 30% de los recursos destinados a estos fondos para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

7. Reactivar los Componentes de Acompañamiento Internacional con asignaciones de responsabilidades en el Punto 6 del Acuerdo Final, incluyendo mecanismos de diálogo permanente de estos espacios entre sí, de éstos espacios con la CSIVI y con las Instancias Especiales creadas por el Acuerdo Final, para asegurar maximizar su nivel de contribución a la implementación integral del Acuerdo Final.

Recomendaciones específicas

1. **Articular la implementación de los compromisos que incluyan acciones afirmativas de género relacionados con la Reforma Rural Integral (RRI) y la sustitución de cultivos de uso ilícito a través de los planes de desarrollo local.** Esta articulación debe incluir los planes equivalentes de las comunidades étnicas e incorporar un enfoque de género transformador para las mujeres en las zonas rurales, la aprobación del protocolo del enfoque de género y su implementación dentro del PNIS, y la priorización de la implementación de las iniciativas de mujer y género dentro los PATR, así como aquellas que permiten implementar los indicadores de género del PMI.

2. **Fortalecer las dimensiones preventiva y colectiva de la protección de los derechos de las lideresas y defensoras, garantizando no sólo un enfoque diferencial sino étnico y territorial que se ajuste a las necesidades específicas de las mujeres en su diversidad.** Se requiere acelerar la implementación del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH. Dicho programa se debe articular a nivel nacional con la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la labor de Defensa de los Derechos Humanos, y a nivel territorial, con los nuevos planes de desarrollo municipal y departamental y los planes de seguridad y convivencia ciudadana. Igualmente, hay que fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas del Estado, su capacidad de investigación y su capacidad de sanción, como vía para superar la impunidad en relación con los ataques sufridos por las mujeres defensoras. Y por último, es necesario fortalecer los procesos organizativos y los liderazgos de las mujeres, promoviendo, de conformidad con lo señalado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, una cultura de "seguridad holística"[178] que aborde tanto en términos individuales como colectivos las dimensiones físicas, digitales y psicosociales de la seguridad.

[178] Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humano, "Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Declaración de Fin de Misión" (3 de diciembre de 2018), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf

3. **Acelerar la implementación integral del CONPES 3931 de 2018 y las medidas específicas orientadas a la superación de los obstáculos para la participación de las mujeres excombatientes en actividades económicas, políticas y sociales en el marco del proceso de su proceso de reincorporación.** Es necesario promover programas y oportunidades para su cualificación técnica y profesional, garantizar el acceso a servicios de salud integrales y proveer medidas para apoyar el cuidado de los niños y niñas. En términos de política pública, es necesario garantizar mayor articulación entre las medidas del Acuerdo con alcance territorial y el mencionado CONPES como mecanismo de fortalecimiento de los procesos de reincorporación comunitaria. Se requiere asegurar la continuidad y el funcionamiento de la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación.

4. **Continuar avanzando en la implementación articulada del enfoque de género en el SIVJRNR, combatiendo las barreras que desincentivan la participación activa de las mujeres víctimas en el mismo y fortaleciendo las acciones relacionadas con la reparación integral a las víctimas.** Es crucial avanzar en las medidas del Acuerdo relacionadas con mejorar la participación de las mujeres víctimas y sus organizaciones en los espacios en donde se definen las prioridades de reparación colectiva, así como los mecanismos de seguimiento y veeduría. Es necesario mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de violencia sexual y la incorporación del enfoque de género y diferencial en las estrategias de rehabilitación comunitaria. Igualmente se requiere priorizar la implementación de las iniciativas con enfoque de género de los PATR catalogadas bajo el pilar 8 de los PDTA, ya que tienen un énfasis importante en procesos relacionados con los derechos de las víctimas a la reparación, y a participar en la consolidación de la paz.

El Instituto Kroc fue llamado a realizar el apoyo técnico a la implementación de todo el Acuerdo firmado por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en 2016. El Instituto hace parte del Componente Internacional de Verificación (CIV) de la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación) contemplado en el punto 6.1. Su labor es técnica, a partir de un mandato con rigor metodológico y académico, basado en la experiencia de la Universidad de Notre Dame y su desarrollo de PAM, que hace seguimiento a más de 34 acuerdos de paz en el mundo.

https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/

ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para garantizar que se implementen los estándares con eficacia y que redunden en verdadero beneficio de las mujeres y las niñas en todo el mundo. Trabaja mundialmente para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una realidad para las mujeres y las niñas, y promueve la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la vida.

http://colombia.unwomen.org

La Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), fundada en Paris, Francia, el 1 de diciembre de 1945, es una organización internacional de mujeres, no gubernamental, que integra organizaciones de mujeres, feministas y no feministas, del mundo entero sin distinción de nacionalidades, de pertenencia religiosa, etnia, y opción sexual que luchan por la emancipación de la mujer y los pueblos, por una sociedad sin explotación ni opresión y por la paz en el mundo.

http://www.fdim.org.sv/

Suecia es un socio para la paz y el desarrollo sostenible en Colombia y el mundo, promoviendo la construcción de sociedades más justas e igualitarias. Sus actividades en Colombia se enmarcan en el apoyo a la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en su Política Exterior Feminista y en la Estrategia de Cooperación 2016-2020. Uno de los resultados establecidos en la estrategia es una mayor influencia y participación destacada de las mujeres en los procesos de paz y en la implementación del Acuerdo de Paz, en línea con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

www.swedenabroad.se/bogota

Visite la Matriz de los Acuerdos de Paz en
peaceaccords.nd.edu

Visite el Instituto Kroc de Estudios
Internactionales de Paz en
kroc.nd.edu