

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 Final

Informe Especial

Diciembre, 2016
Junio, 2018



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 Final

Diseño y diagramación:

Quid Diseño Esencial / www.qd.com.co

Fotografías:

CIAT, Mark Koester, Momentcaptured1, Neil Palmer

Bogotá, Colombia, 2018

Abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierras	JEP	Jurisdicción Especial de la Paz
ART	Agencia de Renovación del Territorio	LGBTI	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero e Intersexual
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	ONU	Organización de las Naciones Unidas
CIV	Componente Internacional de Verificación	ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
CNPRC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	PAM	Matriz de Acuerdos de Paz
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo	PMI	Plan Marco de Implementación
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
Dejusticia	Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad	RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	RRI	Reforma Rural Integral
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición
FDIM	Federación Democrática Internacional de Mujeres	UBPD	Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
GPAZ	Grupo de Trabajo Género en la Paz	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	UNP	Unidad Nacional de Protección
		ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	7
El enfoque de género en el Acuerdo Final y el rol de las mujeres en la construcción de paz	8
Primer Balance: Hacia una implementación con enfoque de género	10
El Informe	12
Metodología para la medición de los niveles de implementación del enfoque de género	13
Mirada general a la implementación con enfoque de género	16
Cuatro temas prioritarios en la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género	22
Avances y Desafíos en la Implementación de la Reforma Rural y Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	22
Avances y Desafíos en la Implementación de las Medidas de Participación con Enfoque de Género	27
Avances y Dificultades en la Implementación de Garantías de Seguridad y Protección con Enfoque de Género	33
Avances y Desafíos en la Implementación de las Medidas para la Reincorporación	39
Conclusión	44
Recomendaciones	45

Resumen Ejecutivo

Este informe presenta un análisis del proceso de implementación del enfoque de género transversal al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre diciembre 2016 y junio de 2018. La Embajada de 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), junto a la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame¹, presentan este informe de avances y desafíos en la implementación del enfoque de género, con base en la información recopilada en el proceso de seguimiento que cada una de estas organizaciones lleva a cabo.

Como apoyo técnico al Componente Internacional de Verificación (CIV), el Instituto Kroc desarrolló una matriz con la cual hace seguimiento a la implementación del Acuerdo Final. El Instituto identificó en el texto de Acuerdo, 578 disposiciones (acciones concretas, observables y medibles), de las cuales 130 tienen un enfoque de género. Estas acciones comprometen a las partes involucradas (Gobierno y FARC) a poner en marcha acciones afirmativas específicas para asegurar el liderazgo y participación de las mujeres y la población LGBTI, en programas e instituciones relacionadas con la implementación del Acuerdo Final. Por su parte, ONU Mujeres identificó 100 medidas con enfoque de género en el Acuerdo que incluyen medidas para el desarrollo normativo. Así mismo, ONU Mujeres hace seguimiento al desarrollo de política pública en materia de implementación con el propósito de identificar alertas, brechas y recomendaciones. La FDIM, ha concentrado sus esfuerzos en los territorios, trabajando con organizaciones de mujeres y en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). En este proceso, FDIM ha recogido las demandas, necesidades básicas e intereses estratégicos de las mujeres en proceso de reincorporación social, política y económica, verificando el nivel de avance en el cumplimiento del Acuerdo Final en esta materia. Por último, la Embajada de Suecia ha

¹ En Colombia, el Instituto Kroc tiene como aliado estratégico al Secretariado Nacional de Pastoral Social – CARITAS Colombiana.

venido apoyando la implementación del Acuerdo de Paz a través de apoyo económico y político a proyectos relacionados con la reincorporación, justicia transicional, derechos de las víctimas y desarrollo rural, siempre con un enfoque especial en la realización de los derechos de las mujeres y en una mayor igualdad de género.

El análisis de las 130 disposiciones con enfoque de género identificadas por el Instituto Kroc revela que, a 30 de junio de 2018, el 51%, de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban mínimamente implementados; el 7% habían alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 4% de los compromisos (cinco disposiciones) se habían implementado completamente. El contraste con el ritmo de implementación de la totalidad de las disposiciones (578), evidencia diferencias importantes en los niveles de implementación del enfoque de género frente a los niveles implementación general del Acuerdo. Se observa una brecha significativa entre los compromisos con un enfoque de género que no han iniciado implementación (51%) y la proporción del total de compromisos en el Acuerdo que no han iniciado implementación (37%). Esto representa una brecha de implementación de 14 puntos porcentuales.

El presente informe se centra en identificar avances y desafíos en el proceso de implementación de estos compromisos en general, y en particular, en temas específicos identificados en las mesas técnicas con diversos actores, que consideramos son de suma importancia para la calidad de la paz y para evitar eventuales cascadas negativas en el proceso de implementación². Dichos temas son:

- 1.** Implementación Reforma Rural Integral y Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.
- 2.** Implementación de las medidas de participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo y en la construcción de paz.
- 3.** Implementación de garantías de seguridad y protección con enfoque de género
- 4.** Implementación de las medidas para la reincorporación de excombatientes.

El informe presenta recomendaciones en torno a temas específicos como la inclusión y definición de medidas diferenciales en los proyectos de ley que aún falta por presentar, tramitar e implementar, y el fortalecimiento institucional que permita obtener información desagregada por sexo, etnia y orientación sexual que informen la creación e implementación de políticas públicas con enfoque de género.

² Estos temas se han identificado y analizado con los y las actores de sociedad civil en mesas técnicas de análisis conjunto sobre la implementación con enfoque de género.

Introducción

En diciembre del 2016 inició la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP³. El Acuerdo busca poner fin a más de 50 años de conflicto armado. El presente informe presenta el primer balance público del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género presentado por el Componente de Acompañamiento Internacional para el enfoque de género compuesto por ONU Mujeres Colombia, la Embajada de Suecia en Colombia y la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) de manera conjunta con la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame.

En el marco del Acuerdo Final, el Instituto Kroc fue invitado por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, a brindar apoyo técnico en la evaluación, seguimiento y verificación en tiempo real del proceso de implementación. El rol del Instituto Kroc, recogido en el punto 6.3.2 del Acuerdo Final⁴, se centra en diseñar una metodología rigurosa y basada en evidencia, de evaluación y seguimiento que permite medir el cumplimiento en el proceso de implementación. Sus reportes deben informar el proceso de toma de decisiones sobre la implementación, todo ello en el marco de una lógica de mejoramiento continuo de las capacidades de construcción de la paz en Colombia. Adicionalmente, el Instituto Kroc, a través de su Matriz de Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés), ofrece la capacidad de realizar análisis comparativo frente a otros 34 acuerdos comprensivos de paz en el mundo.

Por su parte, y de conformidad con el Acuerdo Final⁵, ONU Mujeres, junto con la Representante Especial del Secretario General sobre Violencia Sexual en Conflictos, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), y el Gobierno de Suecia, fueron invitados por el Gobierno

³ 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).

⁴ Ibid., 212.

⁵ Ibid., 216.

de Colombia y las FARC-EP a ser integrantes del acompañamiento internacional. Como tal, tienen la responsabilidad específica de promover y apoyar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo desde una mirada garantista de los derechos de las mujeres. Las tres líneas de trabajo que fueron asignadas al acompañamiento internacional (cooperación financiera, monitoreo del proceso y cooperación técnica) no serían posibles sin el trabajo mancomunado con el movimiento de mujeres y demás expresiones de la sociedad civil que tienen un rol decisivo para asegurar y vigilar la implementación efectiva del Acuerdo.

El enfoque de género en el Acuerdo Final y el rol de las mujeres en la construcción de paz.

“El proceso de paz de Colombia ha sido calificado por varias organizaciones alrededor del mundo y por las representantes de instituciones como ONU Mujeres como ejemplo histórico desde la perspectiva de la participación y logros obtenidos por las mujeres.”(Mlambo-Ngcuka, 2016)⁶

Colombia es hoy considerada uno de los ejemplos más desarrollados en cuanto a la inclusión del rol de las mujeres en la construcción de paz. Principalmente, debido a los esfuerzos de las organizaciones de mujeres y los avances logrados con la Subcomisión de Género durante las negociaciones para la inclusión del enfoque de género en el texto del Acuerdo Final. No obstante, previo al proceso de negociación, las organizaciones y plataformas de mujeres fueron muy importantes en los procesos de resistencia al conflicto armado y de protección humanitaria, así como en la exigencia que el conflicto armado se resolviera a través del diálogo. Las mujeres organizadas, en medio del conflicto, construyeron espacios de paz y sentaron las bases para la solución dialogada al conflicto armado.

Las mujeres jugaron un rol muy importante en el proceso de negociación de la paz en La Habana, Cuba. Si bien el Acuerdo General, que dio inicio a la fase pública de la negociación, y la propuesta metodológica acordada por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP para los diálogos fueron negociados solo por hombres y no incluyeron medidas para incluir a las mujeres en la negociación, el proceso se fue ajustando sobre la marcha para ampliar de forma significativa el rol de las mujeres. Gracias a la presión ejercida por las organizaciones de mujeres, la facilitación de Noruega y Cuba como países garantes, y la apertura del Gobierno Nacional y las FARC-EP, el proceso se adaptó y, de manera paulatina, se logró una

⁶ Corporación Humanas Centro de Derechos Humanos y Justicia de Género y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE), “Vivencias, aportes y reconocimiento: Las mujeres en el proceso de paz en La Habana” (2017).

participación significativa de mujeres en la negociación y la inclusión del enfoque transversal de género en el Acuerdo Final. Así, aunque el proceso de negociación inició con pocas mujeres en la mesa, los dos equipos negociadores incluyeron un mayor número de mujeres como negociadoras plenipotenciarias⁷. En términos comparados, un estudio de ONU Mujeres de 2012 mostró que de una muestra representativa de 31 procesos de paz entre 1992 y 2011, las mujeres constituían solo el 4% de los signatarios, el 2.4% de los principales mediadores y el 9% de los negociadores⁸. En Colombia, estos porcentajes se superaron. Los equipos técnicos de apoyo de ambas partes negociadoras contaron con una amplia participación, mayoritaria de mujeres especializadas en los diversos puntos de la agenda de negociación. La mesa de diálogo recibió 7.172 propuestas de 301 organizaciones de mujeres que surgieron de diversos mecanismos de participación que se abrieron a través de foros nacionales y territoriales, formularios físicos y virtuales y de un gran encuentro que llevó como título la Cumbre de Mujeres y Paz. Así mismo, de un total de 60 víctimas que viajaron a La Habana, 36 son mujeres.

Producto de la incidencia del movimiento de mujeres, en septiembre de 2014 se creó una Subcomisión de Género que, de forma explícita y detallada, incorporó el enfoque de género revisando y ajustando desde esta mirada los acuerdos parciales que conformaron posteriormente el Acuerdo Final. Esta Subcomisión tenía como objetivo incluir la voz de las mujeres y la perspectiva diferenciada de género en los acuerdos parciales ya adoptados, así como en el eventual Acuerdo que resultara de los diálogos. Entre 2014 y 2015, la Subcomisión organizó tres reuniones con organizaciones de mujeres y organizaciones que representan a la comunidad LGBTI. El informe “Vivencias, aportes y reconocimiento: las mujeres en el proceso de paz en La Habana” es un estudio detallado de la participación de las mujeres en las negociaciones y las lecciones

⁷ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, “La paz es conmigo: Las mujeres como protagonistas en la construcción de paz”, (2017); Salvesen, Hilde y Dag Nylander, “Towards an Inclusive Peace: Women and the Gender Approach in the Colombian Peace Process”, Norwegian Peacebuilding Resource Center-NOREF, (julio, 2017).

⁸ ONU Mujeres, “Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence” (Nueva York, 2012).

aprendidas de dicho proceso⁹.

El texto final del Acuerdo se caracteriza por ser muy innovador, entre otras cosas, porque incorpora enfoques transversales, como el de género, que brindan calidad a la implementación¹⁰. Este enfoque se logró incorporar de forma significativa en todo el texto del Acuerdo Final.

Primer Balance: Hacia Una Implementación Con Enfoque De Género.

La inclusión del enfoque de género en el texto del Acuerdo Final es una buena noticia y constituye un hito en materia de construcción de paz. En términos comparativos, el Acuerdo Final colombiano desarrolla este enfoque más que cualquier otro acuerdo de paz. La firma del Acuerdo Final el 26 de noviembre de 2016 significó la inclusión del enfoque de género como principio articulador transversal a los contenidos del mismo. Es decir, se reconoció y afirmó la necesidad de lograr la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y 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 afectación diferenciada de las mujeres y la población LGBTI por causa del conflicto armado. Aparte de una definición del enfoque de género desde la perspectiva de los roles tradicionales entre hombres y mujeres y medidas para avanzar en la igualdad de género, el Acuerdo también aborda el tema de la orientación sexual con el reconocimiento de los derechos de la población LGBTI a través de medidas específicas para su participación en la implementación del Acuerdo.

En relación al texto del Acuerdo, el enfoque de género, como principio orientador para la implementación, significa:

⁹ Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género – Humanas Colombia y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica – CIASE. Vivencias, aportes y reconocimiento: las mujeres en el proceso de paz en la Habana. 2017. <http://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2017/05/mujeres-en-la-habana>.

Las organizaciones incluyeron: la Corporación Colombiana de Teatro, en representación de Mujeres Arte y Parte en la Paz de Colombia; la Asociación de Mujeres de Colombia, ASODEMUC; la Cumbre de Mujeres y Paz representada por la Casa de la Mujer; la Iniciativa de Mujeres por la Paz, IMP; la Red Nacional de Mujeres y la Ruta Pacífica de las Mujeres; la Red Nacional de Mujeres Excombatientes de la Insurgencia; la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia, ANMUCIC; las Mariposas de Alas Nuevas; la Alianza Tejedoras de Vida en representación de la Alianza Departamental de Mujeres de Putumayo; la Corporación Caribe Afirmativo; el Departamento de Mujeres de la Coordinación Nacional de Desplazados, CND; el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC; la Asociación Campesina del Catatumbo, ASCAMCAT; la Asociación de Mujeres Araucanas Trabajadoras, AMART; Colombia Diversa; la Federación de Estudiantes Universitarios; la Corporación Humanas Colombia; la Corporación Sisma Mujer; De Justicia; Taller Abierto; la Corporación Mujeres Sigue Mis Pasos; la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia; y PROFAMILIA.

¹⁰ Kristian Herzbolheimer. 2016. Innovations in the Colombian peace process”. Conciliation Resources/NOREF. <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Innovations-in-the-Colombian-peace-process>

“[...] 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, 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 del conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual. Respecto a 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 sobre las mujeres. Además, se debe adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en condiciones equitativas 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 debería ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo”¹¹.

En adelante, el reto será lograr que el proceso de implementación del Acuerdo Final mantenga estos estándares de calidad e innovación. La calidad de un acuerdo de paz no se mide solo por la calidad del texto firmado, sino, sobre todo, por la robustez y la calidad de la implementación del mismo.

¹¹ 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.

El Informe

Para los Acompañantes Internacionales y el Instituto Kroc, el Acuerdo Final es una prueba que refleja los logros alcanzados por las mujeres en pro de la igualdad de género y la paz. Así mismo, para la comunidad internacional, el Acuerdo representa un ejemplo en materia de inclusión de las mujeres no solo en la etapa de negociación, sino también en el proceso de implementación de lo acordado. La transversalidad del enfoque de género en el Acuerdo Final ha llevado a que, Colombia sea considerada un ejemplo a nivel mundial en el marco de la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 y la agenda de mujer, paz y seguridad a través de la cual diversos países se han comprometido a hacer de la perspectiva de género, un elemento esencial en la construcción de paz y seguridad, y en el sostenimiento de la paz.

Este informe presenta un primer balance de la implementación del enfoque de género entre diciembre de 2016 y el 30 de junio de 2018. Los acompañantes internacionales – Suecia, FDIM y ONU Mujeres, - y el Instituto Kroc, presentamos este informe conjunto que analiza los avances en materia de implementación del enfoque de género. El informe consolida los avances y desafíos de implementación que permiten identificar alcances y revisar el cierre de brechas. Esta información no solo apoya el proceso de monitoreo sino también señala buenas prácticas, resalta alertas puntuales y asiste la toma de decisiones dentro del proceso de implementación.

El informe incluye tres secciones. En la primera se presentan los avances cuantitativos de implementación identificadas por el Instituto Kroc a través de la metodología de seguimiento a la implementación. En la segunda, se presenta un análisis detallado de cuatro temas identificados como prioridades por actores claves y las organizaciones de mujeres durante el desarrollo de las mesas técnicas con los acompañantes internacionales:

- 1.** Reforma Rural Integral y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS);
- 2.** Participación de las mujeres y la población LGBTI en la implementación;
- 3.** Garantías de Seguridad y Protección;
- 4.** Reincorporación.

La tercera y última sección presenta las conclusiones y recomendaciones.

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

El marco de referencia para el presente análisis son los compromisos en el texto del Acuerdo Final y la definición del enfoque de género como principio articulador transversal a la implementación. Este informe contiene información y análisis que se basan en el método de seguimiento y apoyo técnico del Instituto Kroc y el acompañamiento y apoyo técnico de ONU Mujeres, la Embajada de Suecia y FDIM.

La metodología del Instituto Kroc para el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en general y del enfoque de género en particular, se basa en la metodología de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés) de la Universidad de Notre Dame¹². Para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, el Instituto Kroc identificó 578 disposiciones (compromisos concretos, observables y medibles en el Acuerdo Final). De estas, 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 LGBTI en programas relacionadas con la implementación del Acuerdo; fomentar el liderazgo y la participación de las mujeres y la población LGBTI en instancias o procesos de implementación; abordan aspectos como la discriminación estructural y el impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres, las niñas y la población LGBTI; y buscan garantizar un acceso equitativo a los programas y beneficios del Acuerdo. La matriz de seguimiento a la implementación del enfoque género, es el resultado de un proceso colaborativo y de retroalimentación con actores clave para el seguimiento técnico a la implementación de este enfoque.

Una vez se construyó el primer borrador de la matriz de género, se compartió con otras iniciativas de monitoreo en Colombia. Esta fue una oportunidad para generar confianza y construir relaciones lo que a su vez ha brindado legitimidad a este ejercicio metodológico. El aporte de la sociedad civil ha sido significativo, contribuyendo en discusiones clave, tales como si la metodología debía enfocarse exclusivamente en un subgrupo de medidas específicas con enfoque de género o, centrarse en evaluar la implementación del enfoque de género para cada una de las 578 disposiciones en el Acuerdo. En este proceso, los grupos de sociedad civil expresaron que centrarse en disposiciones específicas sería óptimo y permitiría medir la implementación. Lograr implementar los 130 compromisos con enfoque de género en sí mismo es vital para

¹² Madhav Joshi y Jason Quinn, Peace Accords Matrix Implementation Dataset, V.1.5 (Julio 29 de 2015), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, <https://peaceaccords.nd.edu/research>.

la implementación general del Acuerdo. Otra discusión importante que contó con la participación activa de la sociedad civil fue la definición de los criterios de selección de los compromisos con enfoque de género¹³.

En el proceso de construcción y validación de la matriz de género, la alianza que el Instituto Kroc ha fomentado con los acompañantes internacionales (Suecia, FDIM y ONU Mujeres) ha sido importante para apoyar y crear espacios de reflexión con sociedad civil acerca de la forma en que se lleva a cabo el seguimiento a la implementación efectiva del enfoque de género y, para compartir evidencia y análisis. De acuerdo con la metodología del Instituto Kroc, la implementación de estos compromisos se mide de acuerdo a la meta central del mismo compromiso, es decir:

- Si es un compromiso que busca representación equitativa, el nivel de implementación se basa en la siguiente pregunta: ¿Hay una representación mínima de 50% mujeres?
- Si es un compromiso de participación de mujeres: ¿se evidencia la participación de mujeres, mujeres negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas, y la población LGBTI en los espacios de participación y, se muestra el impacto de su participación en las decisiones de estos espacios o en el diseño e implementación de los programas del Acuerdo?
- Si el compromiso es aplicar el enfoque de género a los programas que se crean en el marco de Acuerdo: ¿se puede observar que los programas incluyen una definición de enfoque de género y una ruta de acciones afirmativas para mujeres y población LGBTI? Y ¿los programas cumplen con estas rutas y definiciones?

Como ya se mencionó, este informe se complementa con la información y análisis que surge del trabajo de ONU Mujeres en Colombia. ONU Mujeres identificó en el Acuerdo Final 100 medidas con enfoque de género a las que hace seguimiento. Como parte de ese proceso, ONU Mujeres cuenta con un equipo que hace seguimiento al desarrollo normativo para la implementación, y apoyan el desarrollo de política pública en la identificación de alertas, brechas y recomendaciones a través de su rol como acompañante internacional y agencia de las Naciones Unidas.

Así mismo, este informe se nutre con el análisis realizado por la FDIM. Ésta ha concentrado su trabajo en los territorios, con las organizaciones de mujeres y en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). FDIM ha recogido las demandas, necesidades básicas e intereses

¹³ Un ejemplo de una disposición con lenguaje inclusivo es: “Promover la capacitación técnica de los trabajadores y las trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadoras y comunicadores comunitarios y de operadores y operadoras”. 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), 46.

estratégicos de las mujeres en proceso de reincorporación, social, política y económica. Adicionalmente, ha centrado sus esfuerzos en verificar el nivel de avance en el cumplimiento del Acuerdo Final por parte del Gobierno Nacional, evaluando el impacto que ha tenido lo pactado y los primeros meses de la implementación en la vida de las mujeres, víctimas, excombatientes y sus hijas e hijos.

La Embajada de Suecia por su parte ha venido apoyando la implementación del Acuerdo de Paz en los diferentes puntos del Acuerdo a través del apoyo económico y político a proyectos relacionados con la reincorporación, justicia transicional, derechos de las víctimas y desarrollo rural, siempre teniendo en cuenta un fuerte enfoque en la realización de los derechos de las mujeres y en una mayor igualdad de género.

Este informe incluye información suministrada por organizaciones, redes y plataformas de mujeres a través de las tres Mesas Técnicas¹⁴ organizadas por ONU Mujeres, FDI, 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. Las mesas han sido una oportunidad para validar el análisis con sociedad civil y recoger información sobre avances, retrasos y alertas en el proceso de implementación.

Los resultados de este informe, su análisis y las recomendaciones se incluyen con el objetivo de apoyar una implementación del Acuerdo Final con enfoque de género para permitir la construcción de una paz con justicia centrada en los derechos humanos.

¹⁴ Balance del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género (Primer Mesa Técnica, 11 de diciembre de 2017; la Segunda Mesa Técnica, 3 de abril de 2018 y la Tercera Mesa Técnica, 10 de mayo de 2018, eventos organizados por la Embajada de Suecia, ONU Mujeres y FDI).

Mirada General

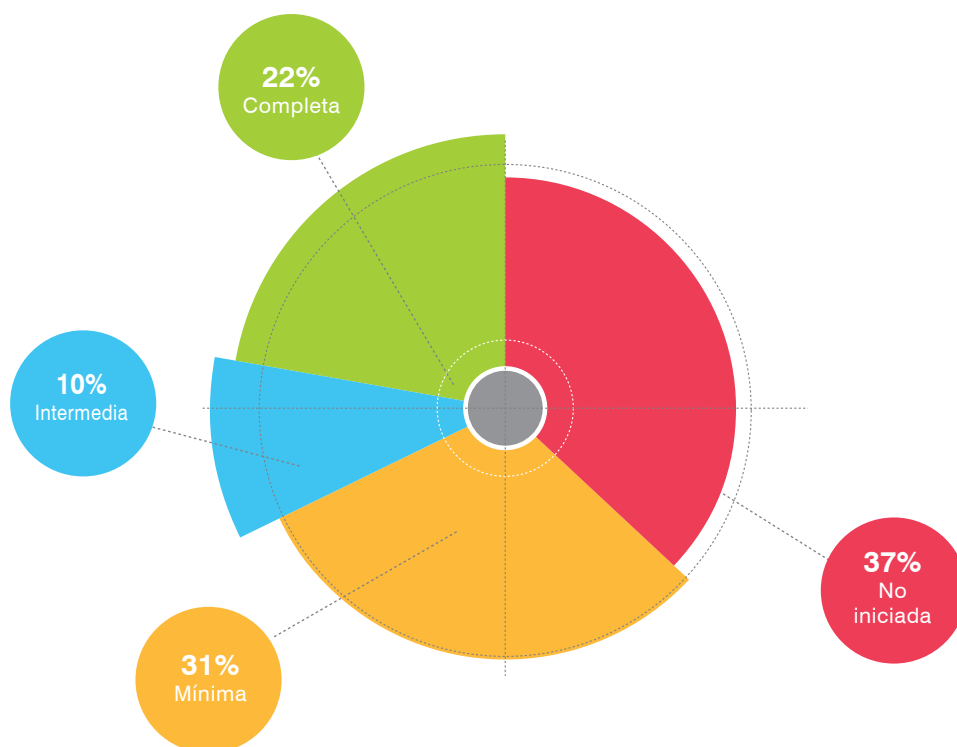
a la implementación con enfoque de género

Con base en la metodología del Instituto Kroc, se pueden comparar los niveles de implementación de todos los compromisos del Acuerdo Final, frente a los niveles de implementación de los compromisos del Acuerdo que explícitamente incluyen un enfoque de género. Los gráficos 1 y 2 muestran dichos niveles.

Gráfico

1

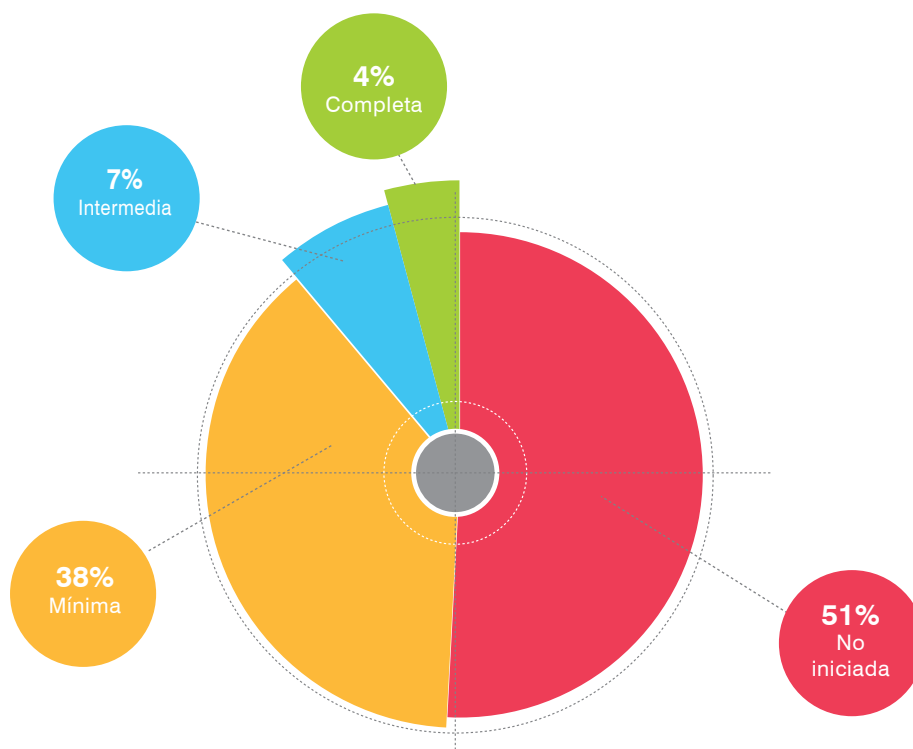
Implementación de las 578 disposiciones en el Acuerdo Final - junio 2018¹⁵



¹⁵ Kroc Institute for International Peace Studies, (documento interno), *Base de Datos Iniciativa Barometro*, (actualizada a junio 30 de 2018), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.

El gráfico 1 refleja los niveles de implementación de las 578 disposiciones en el Acuerdo a las que el Instituto Kroc les hace seguimiento. A 30 de junio 2018, no se había iniciado el 37% de los compromisos; el 31% estaba en un estado de implementación mínima; el 10% había alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 22% de los compromisos del Acuerdo se habían implementado completamente.

Gráfico 2
2 Implementación de las 130 disposiciones con enfoque de género - junio 2018¹⁶



El gráfico 2 refleja el ejercicio de codificación que se aplicó de manera separada a los 130 compromisos en el Acuerdo que tienen de manera explícita un enfoque de género. A junio de 2018, el 51% de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban en un estado de implementación mínima; el 7% habían alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 4% de los compromisos con un enfoque de género se habían implementado completamente.

De acuerdo con la información recopilada, se pueden presentar tres observaciones. La primera observación, se refiere a los compromisos con enfoque de género que a junio de 2018 no habían iniciado implementación.

¹⁶ Ibid.

Mientras que el 51% de los compromisos con enfoque de género no han iniciado implementación (este porcentaje corresponde a 66 de 130 compromisos), el 37% del total de compromisos del Acuerdo Final no han iniciado implementación. Esto evidencia que, hay 14% menos iniciación de los compromisos con un enfoque de género que los demás compromisos en el Acuerdo Final.

Los puntos del Acuerdo Final con menos desarrollo en esta materia son los Puntos 1 (Reforma Rural Integral), 2 (Participación Política) y 4 (Solución al problema de las drogas ilícitas). Estos puntos son fundamentales para lograr un cambio estructural hacia la igualdad entre hombres y mujeres y el goce efectivo de los derechos humanos y la no discriminación. A continuación, algunos de los compromisos en lo que no se ha observado implementación:

- [El Gobierno Nacional] creará una instancia de alto nivel en el marco de sus competencias que se encargará de la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra... y promoverá el uso efectivo de los espacios de participación y decisión de los usos del suelo rural y el ordenamiento el territorio... que contarán con representación equitativa de hombres y mujeres¹⁷.
- El Gobierno pondrá en marcha una nueva jurisdicción agraria y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos (...) protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra¹⁸.
- La Mesa Técnica [del SISEP] hará las propuestas al Gobierno Nacional [en relación con el Cuerpo de Seguridad y Protección], cuyo seguimiento y gestión adelantará el delegado presidencial, incluyendo un sistema de formación y entrenamiento, de vinculación laboral y de seguridad social. El sistema incluirá programas formativos en aspectos relacionados con la protección de las mujeres y de los riesgos específicos que ellas enfrentan¹⁹.
- [En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política] se creará un sistema de planeación, información y monitoreo, con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados ...[con] acompañamiento permanente de organizaciones humanitaria de tipo internacional . . . incluirá información

¹⁷ 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), 18.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid., 91.

específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y la representación política, social y comunitaria de las mujeres²⁰.

- [La Unidad de Investigación y Acusación] implementará planes metodológicos de investigación especializados respecto a los más graves hechos de victimización que las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo ejecuten contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI²¹.
- Se garantizará la formación para prevenir la violencia de género asociada a las drogas ilícitas²².
- Acciones de reducción del daño basadas en la evidencia, orientadas a minimizar el impacto negativo del consumo de drogas en la persona consumidora, en la familia y en la comunidad, priorizando poblaciones más vulnerables como habitantes de calle, mujeres y población carcelaria²³.

Una segunda observación se refiere a los compromisos con un enfoque de género que están en proceso de implementación. Como se ve en el gráfico 2, 45% de estos compromisos están en un nivel mínimo o intermedio de implementación. Esto evidencia avances en el inicio de implementación. Un ejemplo de un compromiso que a junio de 2018 se encontraba en un nivel de implementación intermedia es el de formalizar tierras para mujeres campesinas en las zonas PNIS²⁴. Aunque no se han formalizado todas estas tierras y por lo tanto el compromiso no se ha cumplido a cabalidad, de acuerdo a un reporte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en diciembre de 2017, de los 1.065 títulos que han sido entregados, 44% se han entregado a mujeres lo que representa un avance preliminar²⁵. Asegurar que estas mujeres logren cultivar estas tierras requiere de mejoras en medidas de seguridad con enfoque de género tal como se discute más adelante en este informe.

Por último, una tercera observación se refiere a los compromisos con un enfoque de género que se han implementado completamente. En el gráfico 2, se puede observar que se ha implementado completamente

²⁰ Ibid., 40.

²¹ Ibid., 85.

²² Ibid., 106.

²³ Ibid., 106.

²⁴ Ibid., 114. Incluye este compromiso: “Con el fin de promover el acceso a la tierra para hombres y mujeres y de incentivar el proceso de sustitución de los cultivos de uso ilícito, en las áreas donde se cumplan los compromisos adquiridos por los cultivadores y cultivadoras con el PNIS se acelerarán los procesos de formalización en los términos en que lo indica el Plan de Formalización Masiva de la propiedad del que trata el subpunto 1.1.5 de la RRI.”

²⁵ Agencia Nacional de Tierras, “Boletín: Así va la Agencia Nacional de Tierras y sus compromisos en cumplimiento del Acuerdo de Paz”, diciembre de 2017, <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/12/LOGROS-PUNTO-REFORMA-RURAL-INTEGRAL.pdf>.

el 4% de los compromisos con un enfoque de género. Este porcentaje representa 5 de las 130 disposiciones con enfoque de género. Dos de las disposiciones están completas por el apoyo de la comunidad internacional. Un primer compromiso codificado como implementado completamente a junio de 2018, es el de crear una Instancia Especial conformada por representantes de seis (6) organizaciones de mujeres colombianas (nacionales y territoriales)²⁶. La Instancia Especial, se instaló en julio de 2017²⁷, se reúne regularmente, cuenta con una ruta de trabajo y ya ha presentado un informe²⁸. Otro compromiso codificado como implementado completamente es el de acompañar la implementación de los compromisos con un enfoque de género por parte de ONU Mujeres, el Representante del Secretario General para violencia sexual en el conflicto, la Federación Democrática Internacional de Mujeres, y Suecia²⁹. Hay evidencia del funcionamiento de este acompañamiento incluyendo los informes, comunicados, reuniones y la financiación internacional a la implementación del enfoque en general, y de la Instancia Especial en particular³⁰. Las otras tres son la confirmación de los 11 comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, a Convivencia y la No Repetición; el diagnóstico con enfoque de género, de los obstáculos que enfrentan estas poblaciones en el ejercicio del derecho al voto y adoptar medidas correspondientes; y finalmente la inclusión y cumplimiento de las reglas de cese al fuego y dejación de armas.

Sin embargo, comparando los niveles de implementación completa de los compromisos con un enfoque de género frente a los niveles de implementación completa de las 578 disposiciones que conforman el Acuerdo, se observa una brecha de 18%.

²⁶ 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), 196.

²⁷ Carolina Ávila, "Conozca las siete mujeres que velarán porque el enfoque de género del acuerdo sea una realidad", *El Espectador*, 29 de julio de 2017, <https://colombia2020.elespectador.com/pais/conozca-las-siete-mujeres-que-velaran-porque-el-enfoque-de-genero-del-acuerdo-sea-una-realidad>

²⁸ La CSIVI desarrolló una agenda para su trabajo durante el primer semestre de 2018, con reuniones bisemanales y énfasis en su función de monitorear la implementación (seguimiento), incluyendo el monitoreo de la implementación de la perspectiva de género (con una sesión especial sobre estipulaciones relacionadas con derechos de la población LGBTI) y la perspectiva étnica. Sin embargo, mientras que se ha programado al menos una reunión con la Instancia Especial para Enfoque de Género, no se ha programado ninguna reunión con la Alta Instancia Étnica.

²⁹ 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), 216.

³⁰ El 10 de diciembre 2017 La Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) presentó su segundo informe a un año de la firma del Acuerdo Final "II INFORME DE VERIFICACIÓN TERCERA MISIÓN INTERNACIONAL FEDERACIÓN DEMOCRÁTICA INTERNACIONAL DE MUJERES (FDIM)", con el mandato específico de monitorear y dar seguimiento a la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final. El 7 de mayo, 2018, la Embajada de Suecia, ONU Mujeres y FDIM tuvo una reunión técnica sobre la implementación de acuerdo de paz. El objetivo fue acordar con Sociedad civil mensajes comunes y una agenda de construcción de paz.

Las disposiciones de género están tardando en implementar. Es necesario buscar soluciones para cerrar esta brecha a través de la identificación y énfasis en aquellos compromisos en lo que se puede ir avanzado en su implementación en el corto plazo y que tienen gran impacto para avanzar en los derechos de las mujeres. Por ejemplo, la implementación completa de los programas de participación política, las medidas para la representación en las instancias especiales y las medidas de garantías de seguridad para comunidades, defensoras y lideresas³¹.

³¹ 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), 113.

Cuatro temas prioritarios

en la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género

Avances y desafíos en la implementación de la reforma rural y solución al problema de las drogas ilícitas

La implementación de los Puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz, relacionados con la Reforma Rural Integral y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, son de gran relevancia para la implementación efectiva del enfoque transversal de género ya que, en estos, se promueven acciones afirmativas para la equidad de género en el campo colombiano. La implementación de las medidas con enfoque de género en estos dos puntos puede contribuir a frenar procesos adversos en las zonas rurales de Colombia y a su vez, apostarle a la democratización de la tierra y la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres. En términos de los procesos de acceso a la tierra, formalización y uso productivo de la misma, y sustitución de cultivos, se hace evidente la condición de doble carga en el que se encuentran las mujeres rurales, especialmente por su rol tradicional en la economía del cuidado³². La implementación del Punto 1 es fundamental para generar soluciones para las comunidades que están en el proceso de erradicación.

Acceso a tierras

El Informe de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) presentado en diciembre de 2017 acerca de la implementación de los pilares del Fondo de Tierras, Acceso y Uso, Formalización de Tierras y figuras de ordenamiento, presenta las siguientes cifras:

- “Entrega de 63.000 millones de pesos en subsidios para compra de tierras y proyectos productivos. Son 2.438 subsidios para igual número de familias campesinas, el 48% a nombre de mujeres”³³.

³² Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, Artículo 9.

³³ “Así va la Agencia Nacional de Tierras y sus compromisos en cumplimiento del Acuerdo de Paz”, *Agencia Nacional de Tierras*, 20 de diciembre de 2017.

- “Creación de un programa especial de acceso a tierras para familias campesinas que hayan abandonado los cultivos de uso ilícito. Se han caracterizado ya 8.000 familias y se han entregado 1.065 títulos de propiedad de los cuales el 44% de los beneficiarios son mujeres”³⁴. Sin embargo, no se clarifica si ese porcentaje se refiere a las mujeres que tienen títulos a su nombre o que hacen parte de la familia o como pareja.
- “En cuanto al programa especial de dotación de tierras, se han realizado 437 adjudicaciones correspondiendo el 52% a mujeres campesinas”³⁵.

Estas cifras son un buen ejemplo de datos desagregados por sexo y de algunos logros importantes en términos de equidad entre los beneficiarios de los programas de implementación. Son positivas, porque muestra la consideración por las mujeres campesinas en las metas de la Agencia, y también que cerca del 50% de los beneficiarios son mujeres. Para lograr equidad de género en las zonas rurales, es importante que los subsidios y los títulos estén a nombre de las mujeres de la familia y que la adjudicación y formalización de tierras corresponda a mujeres, al menos en un 50%.

Formalización de tierras

El Decreto Ley 902 de 2017 crea el Fondo de Tierras y establece los procedimientos para los procesos de acceso y formalización de tierra. Este Decreto Ley incluye medidas específicas de género “priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada”³⁶. En este sentido, y en lo que respecta al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), que clasifica y prioriza a las personas beneficiaria para el Fondo de Tierras, los criterios para la asignación de puntos³⁷ incluyen a mujeres campesinas, y “adicionará un porcentaje para madres y padres cabeza de familia que asuman en su totalidad las obligaciones familiares y las mujeres en condición de viudez”³⁸. Esta medida afirmativa representa un avance para asegurar puntos adicionales para las mujeres y, por tanto, incrementar sus posibilidades de acceso a tierra. Asegurar el acceso de las mujeres a la tierra es un gran reto y por consiguiente, se considera importante que el Fondo de Tierras incluya un

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, Artículo 4.

³⁷ Los que hayan obtenido mayores puntajes en el RESO, recibirán tierra en primer lugar.

³⁸ Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, Artículo 14.

presupuesto propio para las mujeres que, con la creación de un sistema de seguimiento, asegure un apoyo financiero después de la redistribución de la tierra³⁹. Por su parte, la creación del Sistema de Innovación Agropecuaria también constituye un avance. Esta ley incluye una definición de “enfoque diferencial” y medidas para la participación de mujeres y el fortalecimiento de redes de mujeres productoras⁴⁰.

Sin embargo, es importante resaltar que fueron muy pocas las normas que se sometieron a consulta previa, afectando la participación de los pueblos étnicos en el diseño de las leyes y la inclusión del enfoque de género, mujer, familia y generación. Esta ha sido una preocupación reiterada, especialmente en relación con el Decreto Ley 896 de 2017 que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)⁴¹.

Implementación a nivel territorial - PDET y PNIS

En materia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de acuerdo con información de la Agencia de Renovación del Territorio (ART)⁴², a junio de 2018, a las 1.236 pre-asambleas PDET, han asistido 139.22 personas, de las cuales 41% son mujeres. Así mismo, la ART ha desarrollado una metodología de referencia para la puesta en marcha del enfoque de género, denominada “Caja de Herramientas para la incorporación del enfoque de género en los PDET”⁴³. Sin embargo, la preocupación reiterada por lideresas sociales en espacios organizados por los acompañantes internacionales del Punto 1 para evaluar los procesos PDET, tanto a nivel nacional como territorial, es que no hay suficiente representación de las organizaciones de mujeres en estos procesos. Por ejemplo, durante la mesa técnica en abril, presentaron evidencia que en Montes de María, las organizaciones de mujeres sienten que la convocatoria no ha llegado para tener una presencia representativa de mujeres organizadas⁴⁴. El “efecto embudo”, es decir, el involucramiento de mujeres en las etapas de las asambleas generales, pero que luego son excluidas de los espacios para la incidencia y la toma de decisiones sobre los contenidos de los PDET, representa uno de los desafíos que enfrentan los PDET para asegurar la incorporación efectiva de las necesidades,

³⁹ Donny Meertens, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 13 de marzo de 2018.

⁴⁰ Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones” 29 de diciembre.

⁴¹ Decreto Ley 896 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS 29 de mayo.

⁴² Agencia de Renovación del Territorio, “Ficha de Seguimiento Nacional” (junio 25 de 2018).

⁴³ En el correo del 22 de diciembre de 2017 la Agencia de Renovación del Territorio al Instituto Kroc se compartió las 2 cartillas que hacen parte de la caja de herramientas para la incorporación del enfoque de género en los PDET.

⁴⁴ Balance del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género (Segunda Mesa Técnica, 3 de abril de 2018, evento organizado por la Embajada de Suecia, ONU Mujeres y FDIM).

Análisis de lideresas sobre el enfoque de género en la sustitución de cultivos:

Espacio Autónomo de Defensores de Derechos Humanos (EADDH) del Meta, 28 de junio de 2018 en Villavicencio.

Las organizaciones de mujeres del departamento del Meta hacen un análisis sobre la forma en cómo se desarrolla la política de sustitución de cultivos en el departamento y avisan que las tipologías utilizadas para entrega de recursos y proyecto productivos deja por fuera a las mujeres que cumplían roles como cocineras u otras funciones “domesticas” en los lugares en donde se cultivaba o producía coca. Para ellas cuando se mira solo el tema de cultivadores y recolectores o raspachines solo se miran los roles masculinos asociados a la tarea, pero se excluye o invisibiliza todo el trabajo que hacían las mujeres. Siendo así los programas de sustitución de cultivo tienen, para ellas, un sesgo que afecta a las mujeres por la misma vía en cómo se ha ocultado el trabajo de ellas en la sociedad y que en este caso se relaciona con la no posibilidad de acceder a proyectos productivos y al mismo tiempo seguir dependiendo de los hombres para acceder a oferta social del Estado y para poder sostenerse.

intereses (prácticos y estratégicos) y propuestas de las mujeres.

En lo que se refiere al PNIS, el programa fue creado por el Decreto Ley 896 de 2017. En este, se incluye el enfoque diferencial y de género entendiendo a las mujeres “como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria”. Aunque este Decreto ley se destaca por el reconocimiento que hace de las mujeres como sujetos diferenciales, en sí mismo es insuficiente al no incorporar medidas concretas, ni en los principios ni en el articulado, que hagan referencia al enfoque de género⁴⁵. El efecto negativo de esta “carencia legal” es que no existe una ruta específica para implementar el PNIS con un enfoque de género. Además, las mujeres involucradas en los cultivos de uso ilícito, en su mayoría, enfrentan una fuerte estigmatización debido a que son constantemente señaladas como criminales y colaboradoras en esta económica ilícita⁴⁶. El Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Dejusticia y el Grupo de Trabajo Género en la Paz (GPAZ) en su documento “Propuestas para la Inclusión del Enfoque de Género en la hoja de ruta metodológica de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS”⁴⁷, resalta la importancia de la representación paritaria en las instancias del PNIS y en general para la implementación de PDET y PNIS, y destinar recursos económicos, técnicos y humanos a la dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, así como promover la creación de secretarías de la mujer a nivel local en los territorios⁴⁸. Mientras que la Dirección de Sustitución

⁴⁵ Decreto Ley 896 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS 29 de mayo.

⁴⁶ Coalición 1325 Colombia, “6 Informe de Monitoreo a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas” (6, Bogotá, octubre de 2017), https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/6InformeR1325_2017-3.pdf.

⁴⁷ El 3 de agosto de 2017 hubo una reunión donde la Dirección de Sustitución presentó este documento para discusión con otras instituciones, organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

⁴⁸ Dejusticia entrevista realizada por el Equipo del Instituto Kroc a 2 de abril de 2018; Dejusticia y GPAZ “PROPUESTAS PARA LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA HOJA DE RUTA METODOLÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS –PNIS” <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/PROPUESTAS-ENFOQUE-DE-GE%CC%81NERO-RUTA-DE-FORMULACIO%C-C%81N-DEL-PNIS-GPAZ-DEJUSTICIA-Final.pdf?x54537>.

presentó este documento para discusión con otras instituciones, organizaciones internacionales y de la sociedad civil, este documento no fue aprobado por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia como responsables del Programa.

Brechas

Las mujeres en los territorios hacen un llamado para una mejor articulación en la implementación de los Puntos 1 y 4 del Acuerdo Final, argumentando que es imposible sustituir si no hay tierra para proyectos productivos, para el trabajo y los ingresos producto de otras actividades distintas a los cultivos de uso ilícito. Es primordial fortalecer las condiciones económicas y de seguridad de las mujeres jefas de hogar en el campo, a través de programas especiales de apoyo en protección, educación, salud, capacitación vocacional, y medidas que apunten a la reorganización social de las tareas del cuidado. Todo ello con base en los procesos organizativos, e inscritos en los nuevos marcos de los PDET⁴⁹.

Tanto en los procesos PDET como PNIS, hace falta un entendimiento sobre la importancia de la economía del cuidado para mujeres rurales, especialmente dentro los procesos de formalización y redistribución de tierra, y los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Fortalecimiento de capacidades institucionales para enfrentar este tema permitiría cambiar actitudes frente al rol de la mujer en el hogar, acompañado de la provisión de servicios sociales en las zonas rurales como guarderías escolares, escuelas públicas e infraestructura recreativa para niñas, niños y jóvenes. Igualmente, en la cadena de cultivos de uso ilícito, es importante la comprensión y reconocimiento del papel de las mujeres, por ejemplo, en la cocina o en la provisión de comida para trabajadores y recolectores de coca. Pensar en estos espacios de las mujeres permitiría insistir en los beneficios penales para mujeres que hacen o han hecho parte del proceso de producción de coca.

Por último, hace falta mayor información desagregada por sexo y etnia de los beneficiarios de los programas de la Reforma Rural Integral en materia de formalización de tierras, y de quienes firman los acuerdos de sustitución de cultivos. Esta información permitiría ampliar los análisis sobre la forma en la que las mujeres han sido beneficiadas y verificar cuantitativamente el cumplimiento de las disposiciones asociadas.

⁴⁹ Donny Meertens, *Restitución de Tierras, Justicia de Género y Paz*, (Bogotá: Instituto de Derechos Humanos y Construcción de Paz Alfredo Vásquez Carrizosa, 2017).

Avances y desafíos en la implementación de las medidas de participación con enfoque de género

Las medidas con enfoque de género incluidas en el Acuerdo buscan garantizar, entre otras cosas, la participación efectiva de las mujeres en todas las instancias y mecanismos creados para el proceso de implementación. Participación efectiva se entiende como la capacidad real de influencia y no solo como presencia de mujeres en los espacios participativos. Por eso, y a pesar de los avances expresados que se describirán a continuación, se observa la persistencia de desafíos no resueltos en esta fase de la implementación en materia de mecanismos y/o medidas concretas que garanticen la participación efectiva de las mujeres. Llamamos la atención a lo relacionado con el principio de paridad ya que hay vacíos importantes en la participación de las mujeres, y las mujeres étnicas, en las instancias técnicas y políticas creadas para la implementación, tanto a nivel nacional como territorial.

En este sentido, es importante analizar la participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final, de acuerdo a cinco aspectos: i. la incidencia de organizaciones y plataformas de mujeres en el marco la implementación normativa prioritaria; ii. la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones del Acuerdo Final; iii. la participación de las mujeres en instancias de implementación del Acuerdo Final incluyendo paridad en la nueva arquitectura institucional para la implementación; iv. la participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final; y v. la participación de las mujeres en los mecanismos de monitoreo y verificación.

Participación en el desarrollo normativo

Respecto al primer aspecto, es importante reconocer y valorar el rol que ha tenido el movimiento de mujeres para incidir, vigilar, acompañar y asesorar a quienes han tenido la responsabilidad de traducir lo pactado en el Acuerdo en desarrollos concretos contenidos en los actos legislativos, leyes y decretos de implementación normativa. Durante el proceso de fast track, organizaciones de la sociedad civil lograron un seguimiento comprensivo de lo que estaba sucediendo para asegurar monitoreo, señalar alertas e incidir con el fin de incluir medidas concretas con enfoque de género. Con congresistas aliados-as y la Bancada de Mujeres del Congreso se lograron cambios a las medidas para orientar la inclusión del enfoque de género. Por ejemplo, el desarrollo del Estatuto de Oposición es considerado un desarrollo normativo importante para la participación política de las mujeres. Fueron aprobadas proposiciones de sociedad civil socializadas con la Bancada de Mujeres del Congreso, la Comisión Legal

para la Equidad de la Mujer, congresistas aliados y ponentes de Senado⁵⁰. La norma señala algunas medidas afirmativas con enfoque de género, por ejemplo, la participación de las mujeres en los espacios otorgados para divulgación política en los medios de comunicación, y en mesas directivas de plenarios de corporaciones públicas de elección popular. Varias de las proposiciones de las organizaciones de mujeres fueron aprobadas, como los programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género, y la alternancia de la posición de principal y suplencia entre hombres y mujeres en la Comisión de Relaciones Exteriores⁵¹. Sin embargo, la propuesta de sanciones por el incumplimiento de las medidas sobre paridad consagradas en el Estatuto no fue aprobada⁵².

Otros dos procesos claves para fortalecer la participación de las mujeres son la Reforma Política y Electoral y las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP). La Reforma Política y Electoral es quizás el conjunto de compromisos normativos más significativos del Punto 2 del Acuerdo. Esta reforma, a través de medidas afirmativas incluidas, tiene el potencial de fortalecer en gran medida la participación y el liderazgo de las mujeres en los partidos políticos y, por tanto, para acceder al poder político. La Reforma no fue aprobada por falta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y las bancadas mayoritarias.

Por su parte, los proyectos de ley para crear las 16 Circunscripciones han sido archivados varias veces, sin embargo, en varios proyectos se han logrado asegurar la participación de las mujeres en representación de las Circunscripciones que se creen.

Representación

De acuerdo con el “Tercer informe de seguimiento a la participación de las mujeres en la institucionalidad de la transición Noviembre 22 de 2017” del Grupo de Trabajo Género en la Paz (GPAZ), publicado en noviembre 22 de 2017⁵³, la participación de las mujeres y mujeres de las comunidades étnicas en espacios de toma de decisiones del Acuerdo Final es bajo: las mujeres representan un 16,66% de los-as representantes de la Comisión

⁵⁰ ONU Mujeres “Boletín No. 11 ¿Cómo van los derechos de las Mujeres en el Fast Track?” Abril 28, 2017.

⁵¹ Autoras: Partido Verde: H.S Claudia López, H.R. Angélica Lozano.

⁵² En el Artículo 31 se incluyó el texto: “analizar el cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres” y en el Artículo 5 “aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que les son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal”. También ver: ONU Mujeres “Boletín No. 11 ¿Cómo van los derechos de las Mujeres en el Fast Track?” Abril 28, 2017.

⁵³ Consultar en SISMA Mujer “BALANCE PRIMER AÑO DE LA FIRMA DEL ACUERDO FINAL DE PAZ” 22 de noviembre de 2017: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/24-11-17-BALANCE-PRIMER-A%C3%91O-FIRMA-ACUERDO-Tercer-informe-GPaz-participaci%C3%B3n-de-las-mujeres-en-la-institucionalidad-de-transici%C3%B3n.pdf>.

de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI); el 25% del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR); y el 7,4% de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Al respecto de ésta última instancia, si bien el Acuerdo Final y su Decreto Reglamentario plantea que debe observar el enfoque de género como la “participación efectiva de las mujeres”, el único desarrollo en la materia ha sido la creación de un Comité Técnico sobre Enfoque Diferencial, Territorial y de Género.

El mayor avance en la participación efectiva de las mujeres, incluyendo a las mujeres de las comunidades étnicas, se ve reflejado en las instancias de implementación del Acuerdo Final, especialmente en la conformación de los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR), en donde según el reporte de GPAZ⁵⁴, las mujeres representan el 54,9% de los-as integrantes de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el 45,45% de quienes conforman la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Es igualmente significativo que, tanto la presidencia de la JEP como la Dirección de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD) hayan quedado presididas por mujeres del más alto nivel técnico y político y de la mayor respetabilidad por su trayectoria en la protección de los Derechos Humanos. Una ganancia en cuanto a la implementación efectiva del enfoque de género se refiere a la inclusión de medidas específicas con enfoque de género, en especial en el tema de los delitos y la conformación del SIVJRNR, durante el periodo del fast track. La incorporación del enfoque de género en el Acto Legislativo 01 de 2017, significa un compromiso a la participación paritaria en todos los componentes del SIVJRNR. Estos componentes tienen “en cuenta para tal conformación, la participación equitativa entre hombres y mujeres, garantías de no discriminación y respeto a la diversidad étnica y cultural”⁵⁵. También la JEP tiene como un objetivo “promover la igualdad entre hombres y mujeres, la no discriminación y evitar la exclusión de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas en las decisiones judiciales”⁵⁶.

El proceso de selección de los magistrados para la JEP y los resultados del mismo, llevado a cabo por el Comité de Escogencia, generó buenas

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Acto Legislativo No. 01 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones” Artículo transitorio 1°, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

⁵⁶ Sala Plena de la Jurisdicción Especial para la Paz, Acuerdo 001 de 2018, 9 de marzo, “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”.

prácticas para lograr la representación equilibrada de hombres y mujeres. Esta experiencia es un referente para la conformación de todas las instancias creadas por el Acuerdo. Al igual que en la JEP, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), incorporó de manera representativa, a las mujeres y grupos étnicos en la conformación de su equipo. Esto se espera verse reflejado en la inclusión de las necesidades e intereses de las mujeres víctimas y un enfoque de género en todo el SIVJRNR a través de mujeres capacitadas en enfoque de género y enfoque étnico. Adicionalmente, el SIVJRNR está poniendo en marcha mecanismos de género, por ejemplo, el grupo de trabajo de género de la CEV y el equipo de violencia sexual de la Unidad de Investigación y Acusación⁵⁷.

Igualmente se observan avances en la conformación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia a través del cual se busca facilitar la implementación de los puntos 2.2.4. y 3.4.7.4.4. del Acuerdo Final relativos a las garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; y a la ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización respectivamente. Efectivamente, las mujeres representan el 50% de los representantes del Gobierno en dicha instancia, así como el 44,4% de las y los representantes de la sociedad civil⁵⁸.

Participación en las Políticas Públicas

En relación con la participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final, el avance más significativo es el proceso alrededor de los PDET. El Decreto 893 de 2017⁵⁹ establece medidas afirmativas para las mujeres rurales y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como la institucionalidad responsable, ha realizado importantes esfuerzos para transversalizar el enfoque en el proceso creando espacios para la participación de un importante y masivo número de organizaciones de mujeres que han aportado al proceso con buenas prácticas y lecciones aprendidas en los pasos iniciales de la ruta establecida en cada una de las 16 zonas priorizadas. Se espera que dicha participación se refleje en la incorporación efectiva de la perspectiva de género, las necesidades y las prioridades de las mujeres en los contenidos de los programas y sus

⁵⁷ Sala Plena de la Jurisdicción Especial para la Paz, Acuerdo 001 de 2018, 9 de marzo, “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁵⁸ Sala Plena de la Jurisdicción Especial para la Paz, Acuerdo 001 de 2018, 9 de marzo, “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁵⁹ Artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET” 28 de mayo de 2017.

presupuestos. La valoración de este proceso por parte de un conjunto importante del movimiento de mujeres es que dicha participación no ha tenido incidencia y que ello se debe a que se mantienen las barreras de acceso a las reuniones, por ejemplo, falta en la oferta de provisiones para el cuidado de niños, y la falta de claridad sobre las rutas de los procesos, desde las reuniones veredales hasta los planes municipales y la elaboración final del PDET. Estas barreras obstaculizan una incidencia efectiva de las mujeres en el proceso. Mujeres de las comunidades étnicas enfrentan barreras adicionales para su participación efectiva en el PDET al ser una minoría, incluso en espacios exclusivamente femeninos o étnicos. Las mujeres de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos y la Instancia Especial para el Enfoque de Género han reiterado la necesidad de un enfoque interseccional que garantiza que el PDET efectivamente sea un instrumento de planeación participativa que refleje las capacidades y necesidades particulares de las mujeres indígenas y negras⁶⁰.

Participación en los Mecanismos de Verificación

Por último, y en relación con la participación de las mujeres en los mecanismos de seguimiento y verificación, es importante señalar tres ámbitos de desarrollo del principio de participación. En primer lugar, en lo relacionado con la Misión Política de Verificación de la ONU. La Misión promueve activamente una estrategia de paridad gracias a la cual, en diciembre de 2017, alcanzó el objetivo de que las mujeres constituyeran el 50% del personal civil de la Misión, y sigue promoviendo la necesidad de elevar el número de mujeres dentro de los/las observadores internacionales, que para la fecha sólo representan un 15%⁶¹. Igualmente, la Misión, a través de la conformación de su red de 41 puntos focales de género en todas sus oficinas regionales y sobre el terreno, ha venido promoviendo en alianza con ONU Mujeres, la coordinación y diálogo permanente entre las organizaciones de mujeres, los interlocutores gubernamentales, los enlaces de género de la FARC y los organismos de las Naciones Unidas tanto a nivel nacional como local.

El segundo espacio de participación lo constituye la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, en el que las mujeres afrocolombianas e indígenas representan el 25%. En este espacio aún persisten desafíos importantes en materia de cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo Final, así como en materia de reconocimiento político de dicha instancia entre las entidades y espacios de toma de decisiones respecto

⁶⁰ Mujeres (Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de junio de 2018.

⁶¹ La Misión cuenta con un total de 248 funcionarios civiles y 170 observadores internacionales, desplegados en 60 emplazamientos nacionales, regionales y locales. Los 19 países que aportan observadores, que contribuyeron a la primera misión, siguen contribuyendo a la Misión de Verificación.

a la implementación del Acuerdo Final en general, y en particular, la visibilización de las necesidades, intereses y apuestas estratégicas de las mujeres en el cruce entre los enfoques étnico y de género.

El tercer espacio está representado por la Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final para contribuir en el seguimiento a la inclusión del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final. Esta instancia es resultado de un proceso de selección liderado por la CSIVI a través de asambleas departamentales y audiencias informativas a nivel nacional y de postulación de candidatas en la mayoría del territorio nacional. La Instancia se instaló en julio de 2017 y está conformada por 16 mujeres (8 titulares y 8 suplentes) representantes de plataformas nacionales, población LGBTI, víctimas, territorios de mayor afectación por el conflicto, mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes. La inclusión de una octava representante negra fue resultado de un proceso de incidencia por parte de sociedad civil. La Instancia Especial constituye una experiencia novedosa de participación de las mujeres de la sociedad civil en la implementación de un acuerdo de paz. La mayor parte de sus integrantes representan diferentes procesos de base de mujeres en los territorios (Putumayo, Montes de María, Arauca, Valle, Antioquia). Hay dos objetivos principales para la Instancia. Primero que, a través de dicha Instancia, se logre facilitar la participación efectiva de mujeres en los distintos procesos de política pública para que se adopte el enfoque de género; y segundo que las mujeres de los territorios y a nivel nacional puedan participar activamente en el seguimiento a la implementación de dicho enfoque, ejerciendo así sus derechos y contribuyendo a transformaciones estructurales.

La Instancia, con apoyo de ONU Mujeres, Suecia y FDIM, elaboró su plan estratégico que incluye, misión, visión, reglamento interno y plan de acción a dos años. Así mismo, la Instancia también ha desarrollado un informe sobre las garantías para la participación de las mujeres en los PDET y un primer informe semestral de seguimiento. A mayo 2018

ha logrado varios avances en el cumplimiento de su plan de trabajo⁶², ha producido documentos en los que brinda insumos, sugiere lineamientos y hace recomendaciones para contribuir a garantizar la incorporación de la perspectiva de género en la implementación del Acuerdo Final. Un ejemplo de lo anterior es el documento de comentarios al capítulo de género del Plan Marco de Implementación (PMI) y el documento sobre cómo va la implementación en las zonas PDET.

Brechas

La priorización del enfoque de género en la agenda del Gobierno y de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo – CSIVI es condición para asegurar que la implementación del enfoque de género trascienda su inclusión como principio y sin mayores desarrollos en el marco normativo, y se traduzca en planes, programas y proyectos que cuenten con recursos para la puesta en marcha efectiva de dicho enfoque con los cuatro atributos señalados en el Acuerdo. Esto es, con mecanismos de transversalización, acciones afirmativas, participación efectiva de las mujeres y acciones de reconocimiento de la victimización de las mujeres por causa del conflicto. El compromiso del Gobierno, los desarrollos normativos y la implementación integral a través de mecanismos de política pública, son indispensables y complementarios entre sí.

Avances y desafíos en la implementación de garantías de seguridad y protección con enfoque de género

En lo que se refiere a las garantías de seguridad y protección, se ha evidenciado un vacío en la implementación del enfoque de género para lideresas, defensoras, excombatientes y comunidades. A pesar de que

⁶² La Instancia ha puesto en marcha una estrategia de interlocución constante con las entidades, instancias y organizaciones, en cumplimiento de sus funciones, entre estas: seis sesiones ordinarias, con el apoyo de ONU Mujeres y la Embajada de Suecia en las cuales ha establecido compromisos de encuentro, interlocución y trabajo articulado con organizaciones internacionales: Misión de verificación ONU (tres encuentros). Instituto Kroc (dos encuentros) Componente internacional de acompañamiento a la incorporación del enfoque de género (cuatro encuentros). Con CSIVI 3x3 (Un encuentro), secretarías técnicas CSIVI gobierno y CSIVI FARC (tres encuentros). Con Gobierno Nacional: DNP (una vez para presentación del capítulo de género del plan Marco). Agencia de Renovación del territorio ART (dos veces para metodologías PDET). Con la Procuradora delegada para la Paz (una vez), Procuradora Delegada para la Mujer, Niñez y Familia (una vez). Con organizaciones Mixtas (Una vez con organizaciones de mujeres, agencias internacionales y gobierno nacional, para hacer seguimiento a la incorporación del enfoque de género en el PNIS Plan Nacional Integral para la sustitución de cultivos de uso ilícito). Con organizaciones de mujeres nacionales (dos veces, con participación de 40 organizaciones nacionales, y una vez con delegadas de organizaciones afrocolombianas). De estas reuniones, han salido compromisos de trabajo conjunto para la incorporación y seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final.

Es importante señalar que los homicidios a defensores y defensoras reportados en Cauca, Urabá, Antioquia y Norte de Santander representan el 49% del total de homicidios ocurridos durante el período en mención, que sólo 10 municipios concentran el 30% del total de homicidios y que:

“la violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos se inscribe en un escenario de riesgo de alcance nacional que tiene expresiones particulares a nivel territorial, [derivadas de]: 1) la recomposición de dominios armados en territorios que durante décadas estuvieron bajo la influencia de las FARC EP; 2) la persistencia de otros actores armados ilegales que en diferentes niveles usufructúan economías legales e ilegales, y conculcan los derechos de la población civil; y, 3) los avances en la implementación del Acuerdo Final”.

Defensoría del Pueblo “Alerta Temprana No. 026 de 28 de febrero de 2018 p 29

el enfoque de género ha sido incluido en la mayoría de las normas expedidas (por ejemplo, la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el decreto 660 de 2018 para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, entre otros), en la práctica hay poca evidencia que demuestre el desarrollo del mismo. Si bien el Acuerdo busca que haya una transición hacia una mirada multidimensional de seguridad que incluya un análisis de los contextos territoriales y la articulación interinstitucional, este giro toma tiempo y ha tenido pocos avances en el país. El avance más esperado fue el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, lanzado por el Ministerio del Interior el 15 de junio de 2018. No obstante, es importante aclarar que este es un Programa que venía en construcción previo a la firma del Acuerdo, como prioridad de las plataformas de mujeres en el marco de la Mesa Nacional de Garantías.

Promover medidas que contribuyan a las garantías de seguridad con enfoque de género es cada vez más necesario si se analizan y se tienen en cuenta los datos sobre agresiones contra lideresas sociales y defensoras de derechos humanos en el país, que incluyen no solo la preocupante modalidad de asesinatos sino también las amenazas y los casos de violencia sexual. El hecho de que las amenazas y los casos de violencia sexual estén menos visibilizados es uno de los temas a analizar con detenimiento, ya que para el caso de las lideresas y defensoras de DDHH, la amenaza cada vez más común contra su núcleo familiar es en buena medida invisibilizada en los mismos informes que recogen la dinámica de las agresiones. Mientras el número de lideresas y defensoras de derechos humanos asesinadas en 2016 fue 7, en 2017 aumentó a 14⁶³. De estas 14, tres eran miembros de la población LGBTI. Según el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, durante el período comprendido entre el 1 enero de 2017 y 27 de febrero de 2018 fueron asesinadas

⁶³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018).

23 defensoras de derechos humanos (15% del total de homicidios presentados), en tres de estos casos, los hechos incluyeron violencia sexual y en dos de ellos tortura. En este mismo periodo de tiempo, la Defensoría registró 5 atentados (de 26), un caso de desaparición forzada en los que las víctimas eran mujeres, y observó un aumento en el número de amenazas individuales, pasando de 95 en 2016 a 142 casos de amenazas contra mujeres en 2017 que corresponden al 30% de los casos reportados⁶⁴. Aunque las agresiones por género contra defensoras en 2017, se mantiene en la misma tendencia que el año anterior, de acuerdo con el informe anual de la organización Somos Defensores, existe una preocupación sobre la violencia extrema ejercida contra las mujeres, “los homicidios presentados contra mujeres denotan siempre mayores niveles de violencia, incluso sexual”⁶⁵. El informe hace referencia a cuatro casos en particular: Emilsen Manyoma (Valle del Cauca); Edenis Barrera Benavides (Casanare), Idaly Castillo Narváez (Cauca), y Juana Bautista Almazo Uriana (La Guajira)⁶⁶. Así pues, la implementación efectiva del enfoque de género en el tema de garantías de seguridad contribuiría a nivel territorial a entender qué factores han aumentado los riesgos específicos a la seguridad de estas mujeres y la población LGBTI ya generada por el conflicto armado, y permitiría crear los programas adecuados para su protección.

Una de las grandes preocupaciones en materia de participación es la seguridad de las comunidades y de las mujeres que participan en los procesos de sustitución o formalización de tierras. El 1 de abril, Magdalena Cruz Rojas líder comunitaria, quien encabezaba el movimiento para la sustitución de cultivos en Mapiripán fue asesinada en presencia de su familia⁶⁷. Por su parte, el 2 de mayo, la Alianza Tejedoras de Vida del Putumayo reportó la desaparición de Deyanira Guerrero Tovar, vicepresidenta de la Asociación de Mujeres Asvimarin del corregimiento El Placer del municipio Valle del Guamuez. Tejedoras de Vida nace en 2005 y es una red de 65 asociaciones de mujeres cocaleras y víctimas de violencia de género, entre otras, del departamento del Putumayo que ha tenido acompañamiento de Pastoral Social y Cáritas Alemania con el objetivo de fortalecer la participación enfocada en la protección de los derechos y la promoción de economías locales sostenibles. Hasta la fecha no se conoce el paradero de Deyanira⁶⁸. De acuerdo con el informe de

⁶⁴ Defensoría del Pueblo “Alerta Temprana No. 026 de 28 de febrero de 2018”.

⁶⁵ Somos Defensores “Piedra en el Zapato Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DDHH en Colombia SIADDHH” 2018.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ “Asesinan a líder social en Mapiripán, Meta”, *El Espectador*, 1 de abril de 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/meta/asesinan-lider-social-en-mapiripan-meta-articulo-747611>

⁶⁸ Alianza Tejedoras de Vida del Putumayo, “Acción Urgente por desaparición forzada”, mayo 5 de 2018, <http://alianzatejedorasdevida.org/2018/05/05/accion-urgente-por-desaparicion-forzada/>.

OACNUDH, el 62% de los asesinatos a líderes y lideresas durante 2017, ocurrieron en zonas rurales⁶⁹. Varias de las víctimas fueron asesinadas por sus vínculos con la implementación del Acuerdo de Paz, en particular, con temas como la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos ilícitos (acuerdos de sustitución)⁷⁰. Dado que el informe de género esta resaltando la afectación particular de lideresas de sustitución de cultivos de uso ilícito, es clave que el Gobierno se asegure que el Protocolo de Seguridad para la Implementación del Esfuerzo Conjunto de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícitos, incorpore estrategias para proteger a las mujeres lideresas de estos procesos. De acuerdo con Somos Defensores, entre enero y junio de 2018 de los 397 defensores agredidos el 26% fueron mujeres “nuevamente se incrementa la violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos en el periodo enero – junio con respecto al mismo periodo en 2017 el cual reportaba 24% de agresiones”⁷¹.

En cuanto al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), específicamente en lo que se refiere a la protección de las y los excombatientes de las FARC-EP, tampoco se ha registrado la aplicación de un enfoque diferencial ni existe un análisis de los riesgos diferenciados que viven las mujeres excombatientes en sus procesos de reincorporación.

Por su parte, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) se caracteriza por contar con una baja representación de mujeres entre sus comisionados de la sociedad civil. Si bien la CNGS desde su normativa base menciona la necesidad de incorporar el enfoque de género, en la práctica este sigue siendo un tema pendiente por implementar. Contando con una reducida representación de sociedad civil (2 hombres) y de academia (2 hombres y 1 mujer) participantes, las organizaciones de mujeres hicieron una solicitud expresa para que fueran incluidas. Esta solicitud se dio luego de expedida la norma que creo la CNGS y de elegidos los representantes de parte de sociedad civil. Esta exigencia no fue atendida, más allá de una audiencia específica en la que la CNGS recibió a las plataformas de mujeres para escucharlas. Como respuesta a ello las organizaciones de mujeres solicitaron una representación efectiva en la Comisión para que la perspectiva de género sea incluida⁷². Para junio de 2018, las organizaciones todavía esperan una respuesta oficial

⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 02 marzo de 2018) p3.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH), Programa Somos Defensores, “Más allá de las cifras” (Informe enero-junio de 2018).

⁷² Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2018/27. 02 abril de 2018. Pp.13.

a su solicitud de inclusión. En materia de las acciones contempladas, lo más importante a rescatar ha sido el proceso de diseño del Plan de Acción Permanente contra las Organizaciones Criminales (PAPCOC) con el fin de combatir y dismantelar las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo. A nivel territorial, varios de los problemas en materia de violencia de género han sido evidenciados en las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad, entre ellos los feminicidios, la trata de mujeres en su mayoría menores de edad, la violencia sexual y de género. Por lo tanto, sería conveniente que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad cuente con la participación de mujeres que lideren estos temas a nivel nacional para garantizar que estas problemáticas se aborden de manera integral en la política pública, desde la mesa técnica para el enfoque diferencial y enfoque de género, creada dentro de la Subcomisión Nacional. Consideramos que reiniciado el espacio de la CNGS y las subcomisiones territoriales pendientes, los avances en materia de política pública y de PAPCOC deben reflejar las necesidades de mujeres y comunidad LGTBI.

La Directiva 002 de la Procuraduría General de la Nación define los lineamientos para la protección de los derechos de defensoras y defensores de derechos humanos en el marco del Acuerdo de Paz y amplía el concepto de defensor de derechos humanos incluyendo a las y los “integrantes de movimientos sociales, movimientos políticos, líderes y lideresas políticos y sociales y sus organizaciones y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo”⁷³. A través de esta Directiva, la Procuraduría estipula que las entidades encargadas de las medidas de protección deben ajustar “las medidas de prevención, identificación y valoración de riesgo” de acuerdo con los enfoques diferenciales, haciendo un llamado particular para los casos de violencia sexual⁷⁴. Es muy importante mostrar resultados en investigación debido a que los casos de las mujeres se encuentran con una alta impunidad⁷⁵. A pesar de la falta de avances en las medidas de protección y las garantías de seguridad con enfoque de género, la priorización hecha por la Fiscalía General de la Nación para avanzar en las investigaciones de los crímenes contra defensores/ras de derechos

⁷³ Procuraduría General de la Nación Directiva 002 “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.” 14 de junio de 2017.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH), Programa Somos Defensores, “Más allá de las cifras” (Informe enero-junio de 2018).

humanos⁷⁶ puede verse como una oportunidad para profundizar sobre los riesgos diferenciados entre hombres y mujeres en el ejercicio del liderazgo social y de defensa de los derechos humanos. Además, representa una oportunidad de apoyo técnico para las investigaciones y priorización con enfoque de género. Es importante destacar que, tanto en el Plan de Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía como en la normativa que crea la UEI, se incorporan medidas que deben garantizar una justicia efectiva en casos de violencia de género, libre de estereotipos sobre las personas LGTBI y sanciones proporcionales a la gravedad del hecho. A la fecha la UEI ha venido adelantando investigaciones contextuales territoriales y han priorizado homicidios en contra de defensores de DDHH, líderes sociales y excombatientes. Hay un par de casos resueltos relacionados con la comunidad LGTBI. Sin embargo, se desconocen los avances en términos de los casos de violencia de género y las sanciones correspondientes. Por otro lado, en el marco del contexto actual de aumento de agresiones contra líderes y líderes sociales, funcionarios del Gobierno han realizado declaraciones desafortunadas en medios de comunicación, vinculando algunos de estos casos a crímenes pasionales o “líos de faldas”. Este tipo de manifestaciones públicas sin sustento jurídico solo contribuyen a estigmatizar a los líderes y líderes sociales, y a trivializar las agresiones restándole importancia a la violencia de género.

Brechas

Si bien el enfoque de género fue uno de los enfoques priorizados en el Acuerdo Final y se acordó que fuera visibilizado en las acciones de implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), a junio de 2018 no se observan avances significativos.

A pesar de los diversos avances normativos evidenciados a junio de 2018, en materia de prevención, protección y promoción de garantías de seguridad para defensoras de derechos humanos y líderes sociales, en la práctica es poco lo que se observa en materia de implementación. La “Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades” establecida en el Decreto 2078 de 2017, incluyó el enfoque de género de manera superficial y poco sustantiva. El Programa de Seguridad y Protección para las Comunidades, incluido en el Decreto 660 de 2018, cuenta con un mayor desarrollo de guía normativa sobre el enfoque de género, en el que se hace un llamado para que todas las medidas que se adopten tengan en cuenta el riesgo diferencial que enfrentan las mujeres y la población LGTBI. Quizás dónde más se evidencian avances en las mismas normas, es en el caso del Decreto 1581 de 2017 “Política pública de prevención

⁷⁶ Programa Somos Defensores, “Piedra en el zapato”. Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DDHH en Colombia (SIADDHH)” (Bogotá, 2018).

de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones” y en la Resolución 0845 del 14 de junio de 2018 “sobre el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.” En ambos casos hay una guía clara en materia de los diversos temas que deben ser abordados teniendo en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad. El éxito de estas medidas dependerá de la adopción real y efectiva de medidas de prevención y protección colectivas que tengan en cuenta las necesidades y experiencias de las mujeres y la población LGBTI. Para esto se requiere que los servidores públicos encargados de la implementación de estas normas cuenten con las capacidades para hacerlo, así como con los recursos para asegurar un tratamiento diferenciado.

Por otro lado, es importante que tanto la Defensoría del Pueblo como el Cuerpo Elite de la Policía, incorporen un enfoque de género en el desarrollo de sus funciones, particularmente en lo que se refiere al desarrollo de indicadores claros de género en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y en el análisis de variables de agresiones, amenazas, homicidios y casos de violencia sexual contra defensoras y lideresas. Es importante destacar el Programa de Víctimas de Violencia de Género lanzado por la Defensoría desde agosto de 2017 que, de la mano del fortalecimiento del SAT, podrían nutrirse mutuamente para visibilizar y priorizar los casos de violencia sexual y violencia basada en género.

El avance en la capacidad de respuesta del Estado en materia de protección y garantías para la defensa de los derechos humanos y el ejercicio del liderazgo social y político de las mujeres en el contexto de la consolidación de la paz, requiere de un abordaje multidimensional, mayor articulación nación-territorio, y mayor fortalecimiento institucional en los territorios para que las autoridades locales cuenten con mayor capacidad para asegurar ambientes seguros para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, y medidas integrales de protección ante riesgos derivados del ejercicio de su liderazgo. Es necesario articular con los sistemas propios de protección de las comunidades, como la guardia indígena y la guardia cimarrona, y al tiempo fortalecer el enfoque de género dentro de estos mismos sistemas.

Avances y Desafíos en la Implementación de las Medidas para la Reincorporación

A pesar de la inclusión de algunas mujeres de las FARC-EP como negociadoras en el proceso de negociación en La Habana, la incorporación de una perspectiva de género en el proceso reincorporación para asegurar la participación y garantizar los derechos de las mujeres excombatientes,

ha sido un proceso lento. Así lo reitera la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en su informe en el que destaca la importancia de acelerar la implementación de los programas de reintegración desde la perspectiva étnica y con enfoque de género⁷⁷.

Las mujeres de las FARC produjeron una propuesta de marco estratégico para su reincorporación construida de manera participativa en el 2017⁷⁸. Esta propuesta busca facilitar la participación sustantiva de las mujeres en el Consejo Nacional de Reincorporación. En ese sentido, la creación de la Mesa Técnica de Género en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación, busca asegurar y proveer insumos conjuntos al diseño, implementación y seguimiento de la política pública en materia de reincorporación. Es un ejemplo importante y representa una buena práctica. Por un lado, constituye un espacio de diálogo entre la FARC y el Gobierno con sus agencias para buscar soluciones y trabajar de manera conjunta. Por otro lado, la Mesa, a través de la coordinación y la experticia de sus miembros, ha logrado avances concretos en su funcionamiento y los resultados para la implementación del enfoque de género. Al interior del grupo, han trabajado en un diagnóstico socioeconómico de las mujeres excombatientes, la transversalidad del enfoque de género en los lineamientos de reincorporación como, por ejemplo, en la aprobación de los proyectos productivos, y la inclusión de las recomendaciones en materia de implementación del enfoque de género en el Documento CONPES 3931 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP” aprobado en junio de 2018)⁷⁹.

Espacios Territoriales

Varias fuentes han alertado sobre las condiciones dentro de las zonas para mujeres embarazadas, lactantes, y niños y niñas. La falta de cumplimiento de las condiciones de calidad de vida digna de las mujeres, niñas y niños en los ETCR, ha tenido un impacto tanto en la salud física como mental. Aparte del escaso acceso a servicios médicos de ginecología, en ninguno de los ETCR había contemplado la provisión de guarderías para niños y niñas y mientras la Misión con UNICEF y ICBF han avanzado, en ocasiones la falta de estos servicios ha limitado la inclusión de mujeres en las actividades de capacitación y reincorporación⁸⁰.

Mientras que se reconocen los esfuerzos de la Misión de la ONU y el

⁷⁷ Equipo técnico (CSIVI- FARC) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 23 de 2018.

⁷⁸ Mesa Técnica reunión realizada por el equipo del Instituto Kroc y ONU Mujeres, julio 20 de 2018.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Defensoría del Pueblo de Colombia, “Informe Especial Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación” (Bogotá, 2017).

Ministerio de Defensa, que ha elaborado su primera política para la incorporación del enfoque de género para personal militar desplegado⁸¹, se evidencia una alerta con relación a las mujeres excombatientes y las mujeres en las comunidades alrededor de los ETCR. La Defensoría del Pueblo en su informe presentado en septiembre de 2017, señaló que en algunos ETCR⁸², las comunidades aledañas han reportado riesgos de violencia sexual, por “situaciones de relacionamiento inapropiado entre los miembros de la Fuerza Pública y niñas, adolescentes y mujeres de las comunidades”⁸³. El Mecanismo Tripartito de Protección y Seguridad estableció puntos focales de género y produjo una cartilla de violencia de género. La segunda misión de las Naciones Unidas ha continuado fortaleciendo las relaciones a nivel territorial con las excombatientes y en sus oficinas locales.

En cuanto a la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia para abril 2018, resaltó que en relación con el Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección “la Unidad Nacional de Protección ha entrenado y contratado a 935 personas, incluidos 545 ex miembros de las FARC-EP, de los cuales 84 son mujeres”⁸⁴. El informe también señaló que el curso de formación para este personal incluiría un módulo sobre género en el “análisis de los riesgos y la protección”, con el apoyo del Comité de Género de la FARC, ONU Mujeres y la Misión⁸⁵. La capacitación del personal no solamente de la UNP sino también de las dos Misiones de la ONU y la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas en temas de enfoque de género constituye una buena práctica que se puede seguir fortaleciendo y muestra los esfuerzos del acompañamiento internacional. Sin embargo, es importante enfatizar que la mayoría de los miembros son hombres, y la formación aún resulta insuficiente para las necesidades de protección de mujeres excombatientes

Reincorporación de Menores

Según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 135 niños se han desvinculado de las FARC-EP, de estos 75 son niñas y 60 son

⁸¹ Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2018/723. 20 de julio de 2018.

⁸² En las ETCR de: Carrizal (Remedios), Llano Grande (Dabeiba), Filipinas (Araucita), Los Monos, (Caldono), Monterredondo (Miranda), El Carmen (La Montañita), Mira Valle (San Vicente del Caguán), El Gallo (Tierra Alta), Colinas (San José del Guaviare), Policarpa (Betania), La Variante (Tumaco), Pandores (Fonseca), El Ceral (Buenos Aires).

⁸³ Defensoría del Pueblo de Colombia, “Informe Especial Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación” (Bogotá, 2017).

⁸⁴ Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2018/27. 02 abril de 2018.

⁸⁵ Ibid.

niños⁸⁶. En un comunicado de marzo de 2018, el Gobierno confirmó que 124 de estos niños fueron atendidos dentro del programa “Camino Diferencial de Vida”⁸⁷, sin embargo, no se ha publicado información acerca de la inclusión de los enfoques de género y étnico en esta ruta.

Dentro del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), hay una mesa para la reunificación familiar en la que participa la Defensoría del Pueblo y el grupo de trabajo del enfoque de género de la CNR. Reunificación familiar es de particular preocupación para las excombatientes y el componente FARC-CNR. Mientras que se evidencia voluntad institucional, hay varios desafíos legales, particularmente se requiere la participación de la Fiscalía, ICBF y las excombatientes⁸⁸.

Reincorporación Política

En lo que se refiere a la reincorporación política, el partido Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Común (FARC) presentó 23 candidatos al Senado, de estos, siete eran mujeres lo que representa el 30.4%. Así mismo, presentaron cinco listas para la Cámara en Bogotá, Antioquia, Valle de Cauca, Atlántico y Santander con un total de 52 candidatos entre ellos 20 mujeres (38.4%). El partido FARC cumplió con el mínimo de un 30% de mujeres candidatas. Sin embargo, entre los candidatos que ocuparán las 10 curules hay solo dos mujeres, Victoria Sandino y Sandra Ramírez en Senado, y ninguna mujer en la Cámara de Representantes⁸⁹.

Reincorporación Económica y Social

En el informe sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia publicado en abril de 2018, se reitera que las iniciativas actuales de reincorporación no cuentan con un enfoque de género y que las mujeres excombatientes de las FARC-EP continúan generando sus propias iniciativas de proyectos productivos para su reincorporación económica y social. Por ejemplo, en el ETCR de Llano Grande, un grupo de 34 mujeres excombatientes de las FARC-EP han puesto en marcha un restaurante comunitario. En el ETCR Los Monos en Cauca, un grupo de mujeres indígenas exintegrantes de las FARC-EP han emprendido un proyecto de confección de productos artesanales y tienen previsto incorporar a mujeres de las reservas indígenas colindantes⁹⁰.

⁸⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018).

⁸⁷ Gobierno de Colombia “Comunicado sobre la salida de adolescentes y jóvenes de los campamentos de las FARC-EP” 20 de marzo de 2018.

⁸⁸ Mesa Técnica reunión realizada por el equipo del Instituto Kroc y ONU Mujeres, julio 20 de 2018.

⁸⁹ Registraduría Nacional “Resultados Elecciones 2018”.

⁹⁰ Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2018/27. 02 abril de 2018.

Dentro del proceso de los proyectos productivos colectivos, la Mesa Técnica de Género del CNR ha promovido buenas prácticas como, por ejemplo, incluir preguntas con una perspectiva de género en la ruta de aprobación para los proyectos relacionadas con la consulta de necesidades y niveles de participación de las mujeres en el proyecto y existe una ficha sobre el enfoque de género para los formuladores de PNUD⁹¹. Estas herramientas permiten reflexionar acerca del enfoque de género y promueven la inclusión de medidas afirmativas para las excombatientes. Sin embargo, al comienzo, los proyectos aprobados no mostraron evidencia de la inclusión y desarrollo del enfoque.

Brechas

Es importante comprender la reincorporación como una oportunidad para contribuir a la igualdad de género, a través de la implementación de caminos diferenciales para mujeres y entendiendo que la reincorporación de las mujeres debe incluir su núcleo familiar. Dicha implementación requiere de herramientas e instrumentos específicos que fortalezcan la capacidad de la institucionalidad encargada de los procesos de reincorporación.

Es necesario fortalecer y ampliar la capacidad institucional a nivel nacional y territorial en lo que se refiere a la implementación del enfoque de género, particularmente aquellas responsables en de líneas de acción en género en el CONPES 3931 de 2018 de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica. A nivel territorial existen brechas en la política pública en este enfoque, por ejemplo, en temas de violencia basada en género donde hay muy poca respuesta institucional a ese nivel⁹².

⁹¹ Con recursos de PNUD se contrataron 26 formuladores para acompañar el proceso de formulación de los proyectos productivos antes de su aprobación por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR).

⁹² Mesa Técnica reunión realizada por el equipo del Instituto Kroc y ONU Mujeres, julio 20 de 2018.

Conclusión

y recomendaciones

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EPC se ha convertido en un referente internacional y en una buena práctica en la incorporación del enfoque de género en un proceso de paz y, específicamente como ejemplo de la inclusión de una perspectiva de género en la implementación de un acuerdo. Este es una oportunidad para abrir espacios de construcción de paz e impulsar transformaciones que aporten al desarrollo, al buen vivir y a la igualdad. Es una oportunidad para cerrar las brechas de género y para garantizar condiciones que hagan efectiva la igualdad de oportunidades e incluyan la igualdad de género dentro de medidas específicas de política pública.

En términos generales, a 30 de junio de 2018, el 51% de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban mínimamente implementados; el 7% había alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 4% de los compromisos se habían implementado completamente. Aunque hay avances, todavía falta mucho camino por recorrer y se debe construir una base sólida para asegurar la implementación del Acuerdo Final con un enfoque de género. Los cuatro temas identificados por el Acompañantes Internacionales, las organizaciones de mujeres, y el Instituto Kroc, (Reforma Rural y PNIS, Participación, Garantías de Seguridad y Protección y Reincorporación), son prioridades donde se han evidenciado avances y brechas en el proceso de implementación. Este trabajo aporta información imprescindible para evaluar la implementación de estos primeros 19 meses y favorecer la búsqueda de soluciones para lograr una mayor implementación y una paz de calidad. La evidencia muestra que la participación directa y significativa de las mujeres en los procesos de paz (como mediadoras, como negociadoras, como responsables en la implementación, en todos los ámbitos de la construcción de paz) genera una paz más duradera y transformadora. Disposiciones con enfoque de género no son suficiente, es la participación directa de las mujeres en los procesos de paz que genera más de posibilidades que la paz se mantenga durante los años⁹³.

⁹³ Laurel Stone. Kroc Institute for International Peace Studies. Annex II. Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Process. En, Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin, and Thania Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes," New York: International Peace Institute, June 2015.

Este informe ha revisado en más detalle los temas del Punto 1 y Punto 4, participación efectiva, garantías de seguridad y protección y reincorporación como áreas donde se evidencian avances y oportunidad, pero también desafíos complicados para el proceso de implementación en los próximos 6 meses. Por tal razón, el informe concluye con recomendaciones puntuales que recogen las oportunidades para la inclusión de la perspectiva de género en la implementación del Acuerdo y la construcción de paz.

El reto en adelante es que la implementación del Acuerdo Final mantenga los estándares de calidad e innovación en materia de enfoque de género para apoyar el desarrollo de una paz inclusiva, estable y duradera.

Recomendaciones Generales

- 1.** Mantener los avances normativos e institucionales en la inclusión del enfoque de género en los diferentes puntos del Acuerdo Final y desarrollar las medidas afirmativas para garantizar los derechos de las mujeres y la población LGTBI.
- 2.** Asegurar la asignación presupuestal en el Plan Marco de Implementación (desarrollado en el Documento CONPES 3932) y el Plan Nacional de Desarrollo que permita el funcionamiento de planes, programas y proyectos con enfoque de género para la implementación del Acuerdo de Paz.
- 3.** Fortalecer la arquitectura institucional para la incorporación del enfoque de género en las instituciones con responsabilidades de implementación y poner en marcha el Decreto 1418 de 2018 que crea la Comisión Intersectorial de Género, denominada Alta Instancia de Género.
- 4.** Garantizar la realización de las medidas específicas establecidas en el Acuerdo para la materialización de los derechos de las mujeres indígenas y afro y la población LGBTI, asegurando la transversalidad del enfoque de género en los indicadores étnicos de Plan Marco de Implementación.
- 5.** Prever en los diferentes programas generados a partir del Acuerdo de Paz, mecanismos que permitan la generación de información desagregada por étnia, sexo y orientación sexual, fortaleciendo el actuar diferencial.

Recomendaciones Específicas

Reforma Rural

6. Promover que el Fondo de Tierras cuente con una línea especial para campesinas, con una asignación presupuestal específica⁹⁴ y se dé aplicación a los puntajes asignados a mujeres tanto en el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento como en el Registro de Sujetos de Ordenamiento. Paralelamente, mantener actualizada la información institucional de los sistemas catastral y registral, donde las mujeres sean reconocidas como titulares.
7. Eliminación de barreras que obstaculicen el proceso de titulación a nombre de las mujeres, en especial, buscar que se valoren las evidencias de explotación directa de los predios mediante actividades productiva y de la economía del cuidado. Proveer asistencia técnica y financiera para la sostenibilidad de los proyectos de vida para las mujeres con titulación de tierras.
8. Promover la efectiva articulación en el marco de lo establecido en el CONPES 3932 entre los PDET, PNIS, PATR, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Desarrollo Territorial en términos de derechos de las mujeres. Al respecto, fomentar programas y proyectos de inversión específicos para mujeres rurales, las mujeres de los pueblos étnicos y la población LGBTI, con el fin de garantizar que todo el ejercicio de planeación participativa con enfoque de género tenga una concreción material en los planes de desarrollo a nivel territorial.

Participación

9. Garantizar la representación equitativa e incluyente, en todas las instancias y entidades creadas por el Acuerdo de Paz, en número y capacidad de incidencia.
10. Favorecer espacios de diálogo y coordinación entre la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, así como las diferentes expresiones del movimiento de mujeres con los entes gubernamentales correspondientes de la implementación del Acuerdo de Paz con perspectiva de género.
11. Aprobar las 16 Circunscripciones territoriales de paz, como acciones afirmativas para las mujeres víctimas del conflicto armado.

⁹⁴ Donny Meertens, entrevista realizada por equipo del Instituto Kroc, 13 de marzo de 2018.

Garantías de Seguridad y Protección

12. Asegurar los recursos públicos necesarios para la implementación efectiva del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. Es importante que las entidades con competencia en el Programa dispongan de todos los recursos técnicos, financieros y políticos para que, en el desarrollo de sus acciones, se fortalezcan las capacidades territoriales de prevención y protección de los de los derechos de las mujeres.
13. Garantizar el acceso de las mujeres y la implementación efectiva de las medidas de protección individual y colectiva con enfoque diferencial, en articulación entre el Ministerio del Interior, la UNP y las autoridades locales. Dichas medidas deben ser adaptadas a los contextos regionales y con enfoque de género y étnico.
14. Garantizar la participación de las organizaciones de mujeres y población LGBTI en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
15. El SISEP debe contar con un enfoque de género que se materialice tanto en el programa de protección integral, las acciones relacionadas con la subdirección especializada de la UNP, el cuerpo mixto de seguridad y protección, así como las mismas acciones de los mecanismos tripartitos de verificación para dar cuenta y atender las necesidades particulares de mujeres excombatientes.
16. El Sistema de Alertas Tempranas debe reflejar el riesgo diferencial de las mujeres y la población LGTBI frente a los hombres. Hay que fortalecer las capacidades de advertencia y formulación de acciones de protección integral que tengan en cuenta los riesgos diferenciados por violencia sexual, violencia de género, femicidio, amenazas a hijos y familiares, entre otros. De igual manera los sistemas de información y monitoreo deben trascender el conteo de hombres y mujeres para profundizar en las dinámicas de riesgo que atañen a las mujeres y que están siendo invisibilizadas y por ende luego tratadas e investigadas.

Reincorporación

17. Dar desarrollo y garantizar recursos para las medidas afirmativas de género en el proceso de reincorporación, consignadas en el CONPES 3931 de 2018, lo cual incluye acciones de socialización del CONPES y la creación de indicadores de seguimiento por parte de los entes responsables de la política pública.

- 18.** Dar continuidad a la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación y generar condiciones que garanticen el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Reincorporación y la participación de las mujeres en dichos espacios.
- 19.** Garantizar la implementación del enfoque de género dentro de los proyectos productivos articulados con la economía del cuidado. Para ello, se debe agilizar la reincorporación socioeconómica incluyendo acceso a la tierra, crédito y asistencia técnica para las mujeres excombatientes de las FARC-EP. Toda demora en el proceso de reincorporación tiene un impacto en el proceso y la vida de las mujeres.
- 20.** Prever condiciones de seguridad de las mujeres excombatientes, lo cual parte por reconocer los riesgos específicos que tienen y adecuar los esquemas de protección y los mecanismos de autoprotección para ellas.

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

- 21.** Incorporar metodologías que permitan la inclusión de un enfoque de género y étnico en el desarrollo de los mandatos de cada uno de los mecanismos que componen el Sistema Integral.
- 22.** Asegurar la asignación presupuestaria para los mecanismos específicos que garantizan la incorporación del enfoque de género en la JEP, la CEV, la UBPD y la política de reparación integral a víctimas.
- 23.** Desarrollar mecanismos pedagógicos y comunicativos que permitan el acceso y la participación efectiva de las mujeres y la población LGBTI en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- 24.** Priorizar y seleccionar casos, desde cada uno de los mecanismos del Sistema, que permitan dar cuenta de violencias basadas en género en el marco del conflicto armado.

La Iniciativa Barómetro es un programa de la Matriz de los Acuerdos de Paz del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y la Escuela Keough de Asuntos Mundiales de la Universidad de Notre Dame, en colaboración con el Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas Colombiana.

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 París, 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/>

La Embajada de Suecia en Colombia tiene como objetivo fomentar las relaciones entre Suecia y Colombia, promoviendo el comercio entre los dos países, y la cooperación para una paz y un desarrollo sostenible. En el marco de la cooperación para el desarrollo, la estrategia 2016-2020 busca apoyar a Colombia en la implementación de una paz negociada, contribuyendo a una paz sostenible y a la seguridad humana. 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

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

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