

✓ VERIFICACIÓN ACUERDO DE PAZ

SECRETARÍA TÉCNICA

Tercer informe de perspectiva de género **Cumplimiento de los objetivos de género en la implementación del Acuerdo Final**

Secretaría técnica del componente internacional de verificación
Cinep/PPP-CERAC

Cumplimiento de los objetivos de género en la implementación del Acuerdo Final

Tercer informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC



Director CINEP/PPP: Luis
Guillermo Guerrero Guevara

Director CERAC: Jorge A. Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Coordinadora

Consuelo Corredor Martínez

Investigadores

Víctor Barrera Ramírez

Alejandra Lucia Figueredo Rodríguez

Andrea Mayorga Moreno

Javier Medina Bernal

Clara Ramírez Gómez

CERAC

Coordinador

Jorge Restrepo

Investigadores

Lina Asprilla

Catalina Montañez

Felipe González

Carolina Sánchez

Para esta edición

**©Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
CINEP/ Programa por la Paz**

Carrera 5 N.º 33B-02
PBX: (57-1) 245 6181
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co

**© Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CERAC**

Calle 55 N.º 5-22
PBX: (57-1) 217 0200
Bogotá D.C., Colombia
www.cerac.org.co

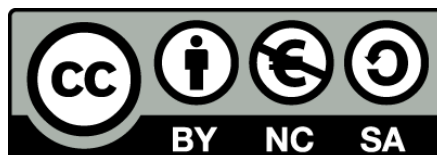
E-ISBN: 978-958-644-396-8

Agosto de 2025

Bogotá D.C., Colombia

Fecha de elaboración: junio de 2019

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz



Índice

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2022	4
2.1. La mujer rural en Colombia y las oportunidades del Acuerdo Final	4
2.2. Las mujeres en los escenarios de participación política: apertura democrática con enfoque de género para la construcción de paz	11
2.3. El fin del conflicto con enfoque de género	20
2.4. El rol de las mujeres en la solución al problema de las drogas ilícitas	32
2.5. Mujeres y el acceso a la justicia en Colombia, oportunidades del A.F.	38
2.6. La implementación y verificación del A.F en clave de género	54
Bibliografía	60
ANEXOS	67
Anexo 1: Seguimiento a la Implementación normativa: análisis en perspectiva de género	67
Punto 1: Reforma Rural Integral (RRI)	67
Punto 2: Participación Política	70
Punto 3: Fin del Conflicto	74
Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas	74
Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos	75
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación	81
Anexo 2: Siglas y Glosario	82

TERCER INFORME SOBRE LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS EN MATERIA DE ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ACUERDO FINAL ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FARC

RESUMEN EJECUTIVO

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional -ST- compuesta por el CINEP y el CERAC, presenta su tercer informe semestral sobre el enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final -A.F.- en cumplimiento de los compromisos adquiridos con los Verificadores Internacionales, los expresidentes Felipe González y José Mujica y con el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto.

Este informe recoge los avances en la implementación del enfoque de género del A.F. a lo largo de 30 meses tras su firma. Al igual que en los informes anteriores de esta ST, se presenta una perspectiva crítica, constructiva y propositiva, nutrida desde diversas fuentes y de los aportes de distintas organizaciones que hacen seguimiento a la perspectiva de género en el A.F.¹, además de la información proveniente de instituciones con responsabilidades en su implementación.

En este informe, la ST se ha enfocado en el examen del cumplimiento de los objetivos de género que establece el Plan Marco de Implementación, particularmente en los avances en las disposiciones con enfoque de género, los ajustes institucionales surtidos para este propósito y la forma en que estos desarrollos han contribuido al cierre de brechas de género. De igual forma, esta ST reconoce la importancia que ha tenido en el último semestre la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, razón por la cual, también se analizan los contenidos aprobados y su correspondencia con el proceso de implementación del A.F., y en particular sus aportes al cierre de brechas de género. Por ello el documento estructura sus capítulos en torno a cada uno de los Puntos del A.F., las posibles implicaciones del PND 2018-2022 sobre la implementación y las contribuciones realizadas al cierre de brechas de género.

El primer capítulo corresponde a la reflexión sobre el Punto 1 del A.F. **“Reforma Rural Integral”**. –RRI- La ST identificó avances normativos durante los primeros 30 meses de implementación asociados a la expedición del Decreto 902/2017, Decreto

¹ Desde principios del año 2018, la STCVI se sumó a la iniciativa de conformar una “Mesa Técnica Internacional para el seguimiento de la implementación del enfoque de género” conformada por ONU Mujeres, FDIM, la Embajada de Suecia y el Instituto Kroc. Esta Mesa ha trabajado de la mano con la Instancia Especial de Género, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y varias organizaciones de la sociedad civil - Gpaz, Colombia Diversa, coalición 1235-, entre otras.

893/2017 y la Ley 1900/2018, los cuales contienen disposiciones que desarrollan el enfoque de género del A.F. Igualmente, da cuenta de los avances en la participación de las mujeres en la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR- y la inclusión en ellos de 138 iniciativas con enfoque de género. Sin embargo, la falta de inclusión en el PND de medidas de género contempladas en el A.F., y los escasos avances en la implementación de la RRI, limitan el cierre de brechas de género en el campo.

En el segundo capítulo, se aborda el Punto 2 del A.F. **“Participación Política: Apertura Democrática para construir la Paz”**. La implementación de este punto se ha dado en un contexto de creciente violencia en contra de líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de DDHH, lo cual plantea los mayores retos para garantizar el ejercicio de la política. Sin embargo, la ST resalta los avances normativos y el inicio de labores de instancias y programas encaminados a dar respuesta a la problemática mencionada. Al igual que en el informe anterior, esta ST reconoce la puesta en marcha de iniciativas gubernamentales, que si bien no se derivan directamente del A.F., contribuyen a la implementación de los compromisos de género, en este punto.

En el PND, se resalta la inclusión de medidas para fortalecer los liderazgos, el conocimiento y la capacidad de incidencia de las mujeres, al igual que la creación de un Plan de Promoción de la Participación Política de las Mujeres. Sin embargo, la ST no identificó la inclusión de disposiciones del A.F. a este respecto en el PND, ni avances en la aprobación de la Reforma Política y de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.

2

Frente a la tercera sección, **Punto 3 “Fin del Conflicto”**, relacionado con el proceso de reincorporación social, política y económica de las excombatientes de las FARC, la ST destaca el cumplimiento por parte de la Agencia para la Reincorporación y Normalización -ARN- de las acciones en materia de género establecidas en el CONPES 3931 de 2018, que debían iniciar su implementación durante el segundo semestre de 2018. Estas acciones permitirán fortalecer la transversalización del enfoque de género en los territorios.

En relación con la situación de las mujeres en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-, la ST resalta que la decisión del Gobierno Nacional de mantener 14 ETCR “con vocación de transformación en centros poblados” y 10 “susceptibles de traslado”, requiere del fortalecimiento de la presencia del Estado y de esfuerzos adicionales para asegurar el efectivo acceso a servicios y beneficios por parte de las mujeres excombatientes en los territorios. La sección finaliza presentando el nivel de articulación del Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2018-2022, la Política “Paz con Legalidad” y los indicadores en materia de género del Plan Marco de Implementación -PMI-.

Sobre el **Punto 4 “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”**, la ST reitera las dificultades regionales y los avances mínimos en la inclusión y participación de las mujeres y organizaciones de mujeres en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS-. Además, la ST destaca la presentación de la “Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas Ilícitas”, que si bien no corresponde a compromisos establecidos en el A.F., promueve la implementación del numeral 4.2 del A.F. referente a los programas de prevención del consumo y salud pública, en la medida que propone estrategias y actividades que incluyen el enfoque de género y a la población LGBTI. Finalmente, la ST identifica la articulación del PND 2018-2022 y el PMI en el objetivo relacionado con “servicios de información y divulgación de oferta laboral disponible en zonas rurales”. Sin embargo, expresa su preocupación por el cumplimiento futuro de los indicadores restantes del PMI.

El capítulo sobre la implementación del Punto 5 del A.F. “**Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**”, destaca los avances en la expedición y aprobación de normas, la consolidación institucional y la puesta en marcha de las instituciones que conforman el Sistema: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, la Unidad de búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas -UBPD- y la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, con lo cual se espera transversalizar de manera efectiva el enfoque de género en las actuaciones y procedimientos de la justicia transicional. También se resaltan las medidas de género en torno a la reparación de las víctimas en el PND 2018-2022, y en particular las medidas de rehabilitación psicosocial con enfoque diferencial. Sin embargo, para la ST resulta preocupante el enfoque dado a la política de reparación por su énfasis en la reparación por vía administrativa, y la vinculación de los componentes de caracterización de las víctimas al instrumento de focalización Sisbén IV y atención humanitaria a la política social general.

Si bien es muy pronto para determinar si se cumplió con el propósito de cierre de brechas de género en el acceso a la justicia, la ST ve como una oportunidad de mejoramiento que los procesos que se desarrollen en los próximos años en el marco del SIVJNR contribuyan a facilitar el acceso de mujeres víctimas a instancias tanto judiciales como extrajudiciales, y lograr el restablecimiento efectivo de sus derechos.

En lo relativo al Punto 6 “**Implementación, verificación y refrendación**”, reseña los avances en materia de coordinación y seguimiento por parte de la Alta Instancia de Género del Gobierno, en la transversalización del enfoque de género del A.F. y en los indicadores de género establecidos en el PMI. Sobre este último aspecto, la ST resalta que, a la fecha de corte de este informe, las entidades con responsabilidades al respecto, establecieron los planes de trabajo para cumplir con 48 de los 51 indicadores de género estipulados en el PMI con su respectivo cronograma. Por su

parte, los tres indicadores de género restantes aún no cuentan con un plan de trabajo consolidado. Al final de la sección, la ST presenta el balance de la ruta de transversalización del enfoque de género del PMI, el estado actual de trabajo de la Instancia Especial de Género, lo estipulado en el PND 2018-2022 frente a este enfoque y los aspectos relevantes del “Pacto de equidad para las mujeres”.

Por último, un elemento transversal a lo largo de los capítulos de este informe, se refiere a los avances limitados en la inclusión y el desarrollo de medidas para la población LGBTI en los procesos derivados del A.F., y en el PND 2018-2022. El cierre de brechas de género y la construcción de una paz transformadora no son posibles si se ignora a un grupo poblacional excluido históricamente de escenarios de toma de decisiones y afectado por el conflicto armado.

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo Final de Paz -A.F.- suscrito entre el Gobierno colombiano y la exguerrilla de las FARC en noviembre de 2016 representó un hito, al incluir la transversalización del enfoque de género en las disposiciones y compromisos que lo componen. De esta manera, se apostó por una solución integral al conflicto armado de más de 50 años con las FARC, que incluyese las voces de poblaciones que históricamente han sido excluidas de los escenarios de decisión, y sobre quienes han recaído violencias basadas en el género o por su orientación sexual.

Así pues, en el A.F. se entendió el enfoque de género como:

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. Esto 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” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 194).

El Acuerdo de Paz reconoció que para alcanzar una sociedad más democrática se requiere de: (i) la participación de las mujeres, y de la población LGBTI; (ii) el reconocimiento de su importante rol en la solución de conflictos y en la promoción de la paz y la convivencia; y (iii) tener en cuenta los impactos diferenciados que generó la guerra sobre estas poblaciones. En el caso de las mujeres víctimas del conflicto armado, se reconoce su agencia y ciudadanía, y se plantea trascender el dolor y sufrimiento de la guerra, a partir del restablecimiento de sus derechos.

Los avances en la inclusión del enfoque de género se iniciaron desde la instalación de la Subcomisión de Género de la Mesa de Negociación de La Habana² el 11 de septiembre de 2014 y sus aportes para la transversalización del enfoque de género en los diferentes puntos que componen el A.F. se desarrollaron en torno a los siguientes ejes temáticos:

[i.] Acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones; [ii] garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con identidad sexual diversa del sector rural; [iii.] promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos;

²Esta Subcomisión recibió los aportes de “las víctimas que visitaron la Mesa de Conversaciones, 60% de las cuales fueron mujeres, de las 18 organizaciones de mujeres y de la comunidad LGTBI, de las 10 expertas colombianas en violencia sexual, de las expertas internacionales y de las ex guerrilleras de varias partes del mundo, fueron fundamentales para enriquecer el trabajo de esta subcomisión” (Comunicado Conjunto No 82. Enfoque de género en acuerdos de paz de La Habana, 2016).

[iv.] medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres; [v.] acceso a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición; [vi.] reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas; [vii.] gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y movimientos LGTBI para su participación política y social, y [viii.] sistemas de información desagregados (Comunicado Conjunto No 82. Enfoque de género en Acuerdos de Paz de La Habana, 2016).

Basado en estos reconocimientos y ejes temáticos, el A.F. establece una serie de medidas y disposiciones para la prevención de violencias, atención y asistencia a víctimas: acciones afirmativas, ajustes institucionales, la habilitación de escenarios de participación y toma de decisiones, y la promoción del empoderamiento económico de mujeres y población LGTBI, como estrategia para hacer frente a las brechas de género que existen en el país, entendiendo la importancia de superar estas diferencias y de avanzar en pro de la equidad de género, y de la construcción de paz en Colombia.

Para hacer seguimiento a estas medidas, el A.F. estableció la creación de una Instancia Especial de Género conformada por representantes de la sociedad civil, la cual realizó una importante labor de incidencia para la inclusión de metas trazadoras e indicadores en el Plan Marco de Implementación³ -PMI-. Así pues, a pesar de sus límites (STCIV, 2018, pág. 33), el PMI recogió los contenidos y las medidas acordadas en torno al enfoque de género, con el fin de promover su transversalización, asignando responsabilidades a las entidades competentes para su desarrollo. Para el abordaje de este enfoque, se tomaron en cuenta los siguientes objetivos:

- (1) impulsar el cierre de brechas de género y la transformación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres; (2) fortalecer el principio de igualdad de género en las estructuras institucionales, políticas, programas, procesos y proyectos del Estado que se impulsen en el marco de la implementación del Acuerdo Final; (3) orientar acciones institucionales a favor de los derechos de las mujeres y población LGTBI (Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transexuales/Transgénero/ Travestis

³ Es una herramienta establecida en el A.F. que pretende orientar las “políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años, y facilitar su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin. De igual forma, [es] el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo en los términos establecidos en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016” (DNP, s.f.). El Plan Marco se encuentra construido a partir de un conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores diseñados para la implementación del A.F., incluyendo los enfoques transversales de género y étnico. El Plan Marco contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final, organizados por cada punto del mismo, incluyendo los capítulos sobre enfoques de género y étnico.

e Intersexuales) en las decisiones, actuaciones y presupuestos; (4) garantizar la implementación de las medidas concretas para las mujeres, señaladas en el Acuerdo Final, en los diferentes instrumentos de política diseñados para tal fin; (5) garantizar la implementación de la ruta para la transversalización del enfoque de género para la implementación del Acuerdo Final, en los diferentes instrumentos de política diseñados para tal fin (Plan Marco de Implementación, 2018, pág. 145).

Dichos objetivos tienen en consideración principios de paridad, integralidad, participación, interseccionalidad, seguridad humana y corresponsabilidad, los cuales deberán determinar las medidas del A.F. implementadas

A la fecha, la ST ha identificado avances en el cumplimiento de algunas disposiciones, y la materialización de políticas específicas con enfoque de género para cada punto, particularmente en cuanto a los ajustes normativos necesarios, así como en el desarrollo de metodologías con enfoque de género, y en el caso del Punto 5, la búsqueda de alianzas estratégicas que contribuyan a la inclusión del enfoque.

Atendiendo a los objetivos de género del PMI, este tercer informe analiza los avances en la implementación de los compromisos de género del A.F. desde su firma en noviembre de 2016, respondiendo a los siguientes interrogantes: ¿en qué se ha avanzado? ¿qué cambios institucionales se han logrado? Y ¿cómo estos contribuyen al cierre de brechas de género?

Cabe agregar que en la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la inclusión de los compromisos en materia de implementación del A.F., ha ocupado un lugar central, y por ello en el presente informe también se da cuenta de los compromisos aprobados y su correspondencia con el Acuerdo, en particular su aporte al alcance de los objetivos de género establecidos en el PMI, específicamente en el cierre de brechas de género.

2. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2022

2.1. La mujer rural en Colombia y las oportunidades del Acuerdo Final

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la mujer rural en Colombia es la dificultad para acceder a la tierra, garantizar su tenencia y hacer uso de ésta para construir su proyecto de vida. Ello es producto de diferentes barreras institucionales y sociales que han configurado relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres respecto a la propiedad de la tierra.

Lo anterior se evidencia en las cifras proporcionadas por el último Censo Nacional Agropecuario, según el cual solo en el 26% de las Unidades de Producción Agropecuaria -UPA- las mujeres toman decisiones de producción de forma individual frente a un 61,4% de UPA en las que los hombres son los encargados de las decisiones. Asimismo, del total de UPA con solo mujeres productoras, el 78,4% tienen menos de 5 hectáreas, mientras que donde los hombres son productores, las UPA de menor tamaño tienen una participación inferior: 66,8% (DANE, 2014). Y son las mujeres las que sostienen la economía del cuidado: dedican diariamente ocho horas y 12 minutos a las actividades del hogar y cuidado de la familia, frente a tres horas y seis minutos que dedican los hombres (Plan Marco de Implementación, 2018).

Teniendo en cuenta estas brechas de género, el Acuerdo Final -A.F.- en su punto 1: *Reforma Rural Integral* -RRI-, dispone varias medidas con el propósito de superar las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales (Gobierno colombiano & FARC-EP, 2016). Dichas medidas se encuentran a lo largo de los tres temas que componen este punto: (i) Acceso y uso de la tierra; (ii) Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- y (iii) Planes Nacionales para la RRI.

Para el primer tema *Acceso y uso de la tierra* (A.F. 1.1.1. a 1.1.8), las disposiciones más relevantes se refieren a la creación de un Fondo de Tierras que beneficiará de manera especial a las mujeres campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, la puesta en marcha de un subsidio integral para compra de tierra que cuente con mecanismos específicos para facilitar el acceso de las mujeres, y un crédito especial para compra de tierras con especial énfasis en la mujer rural. Asimismo el A.F. establece la creación de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, con información desagregada por sexo, un plan de formalización masiva con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad, y una nueva Jurisdicción Agraria con medidas de asesoría legal y formación especial para las mujeres acerca de sus derechos sobre la tierra y la protección de los mismos (Gobierno colombiano & FARC-EP, 2016).

En lo que se refiere a los *Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial* -PDET- (A.F. 1.2.1. a 1.2.6), la prioridad es la participación activa de las mujeres y sus organizaciones que permita la inclusión de sus necesidades particulares en la construcción de los PDET, los Planes de desarrollo territorial y el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, los *Planes Nacionales para la RRI* (A.F. 1.3.1 a 1.3.4) desarrollan medidas específicas y diferenciadas para satisfacer las necesidades particulares de las mujeres en el campo y lograr la igualdad efectiva de oportunidades respecto a los hombres (Gobierno colombiano & FARC-EP, 2016). Frente a lo anterior se destaca la creación de un modelo de salud pública que tenga en cuenta los requerimientos en salud para las mujeres de acuerdo a su ciclo vital, subsidios de vivienda que prioricen a la mujer cabeza de familia, medidas especiales para que las mujeres tengan acceso especial a la educación, tales como la promoción de la formación profesional en disciplinas no tradicionales para ellas y la creación de incentivos para el acceso y permanencia de las mujeres rurales en educación superior, además de estímulos a la economía solidaria y cooperativa que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa de las mujeres rurales, y el fomento de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.

Los compromisos establecidos en el A.F. representan una oportunidad para cerrar las brechas de género en el campo y transformar las condiciones estructurales que han conducido a que las mujeres rurales no vean satisfechos sus derechos y necesidades particulares. Sin embargo, a la fecha, los avances en la implementación general del Punto 1 son mínimos, así como de las medidas específicas para las mujeres en la RRI.

a. La implementación del enfoque de género en la Reforma Rural Integral

Durante los 30 meses corridos desde la firma del A.F. el 24 de noviembre de 2016, la ST ha registrado avances en la expedición de algunas normas con enfoque de género, así como la inclusión de las mujeres en la etapa participativa de los PDET y la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que contiene algunas medidas y metas para las mujeres rurales. No obstante, no ha habido ningún avance significativo en la implementación de las medidas específicas para las mujeres en lo que se refiere a Acceso y uso de la tierra, y a los Planes Nacionales para la RRI.

Esos escasos avances han impedido alcanzar los objetivos de género establecidos en el PMI. Si bien la RRI plantea medidas que no pueden ser finalizadas en el corto plazo, la no iniciación de la mayoría de estas, limita el potencial que tiene este punto del A.F. para cerrar las brechas de género y transformar las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres en el campo colombiano.

En un contexto donde los roles de género han llevado a que la mujer no pueda hacer uso efectivo de los mismos derechos sobre la tierra respecto a los hombres, bien sea porque tradicionalmente el hombre hereda la tierra y la mujer los bienes domésticos, o porque es el hombre quién administra la tierra mientras la mujer se dedica a su doble rol de cuidadora y de tareas asociadas a la explotación de la tierra, es vital que se empiecen a implementar las acciones diferenciadas que establece el A.F. para transformar estas condiciones y las desigualdades en que derivan.

Finalmente, a pesar de que tanto el PMI como el A.F. establecen la necesidad de incluir a la población LGBTI en las acciones que se tomen para la implementación de la RRI, a la fecha no se ha tomado ninguna medida que permita avanzar en la satisfacción de sus derechos y necesidades, por lo que difícilmente se podrá lograr un cierre de brechas de género, mientras esta población siga siendo excluida. Como en sus informes anteriores, la ST reitera la necesidad de diseñar e implementar acciones específicas que permitan incluir a la población LGBTI en el desarrollo de sus territorios.

Las mujeres en el proceso participativo PDET

La inclusión de las mujeres en los procesos participativos territoriales de formulación de los PDET fue uno de los mayores avances en la implementación de la RRI, debido en gran parte a que, en cumplimiento de lo establecido en el Plan Marco de Implementación -PMI-, la Agencia de Renovación del Territorio -ART- creó y puso en marcha una estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR-.

Como lo señaló la ST en su segundo informe de género, esta estrategia fue limitada en tanto se presentaron problemas relacionados con: (i) la ausencia de condiciones para que las mujeres, más allá de ser convocadas, accedieran de forma igualitaria a las discusiones, (ii) el uso de lenguaje técnico por parte de los funcionarios, que derivó en la modificación de las iniciativas redactadas originalmente por las mujeres, y (iii) el vacío pedagógico que debilitó la participación de las mujeres por falta de conocimiento del proceso PDET⁴.

A pesar de estas dificultades, se resalta que la creación de una coordinación de género con equipos territoriales en el marco de esta estrategia, no solo aportó al

⁴ Aunque se diseñó una caja de herramientas para la incorporación del enfoque de género en los PDET: 2 cartillas dirigidas una al equipo ART y otra a las mujeres y sus organizaciones con el objetivo de proveer guías concretas que les permitieran incidir de manera eficiente en el proceso PDET, hubo dificultades en la apropiación de estas herramientas en los equipos territoriales que acompañaban los procesos participativos

fortalecimiento del principio de igualdad de género en los procesos institucionales de la ART, sino que abrió una ventana de oportunidad para que las mujeres rurales participen de las decisiones sobre el desarrollo de su territorio. Esto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que uno de los principales obstáculos que enfrenta la mujer rural para el uso efectivo de la tierra en favor de sus necesidades particulares, es que generalmente, en las estructuras comunitarias, el jefe de hogar varón es quien asiste a las reuniones y participa en las decisiones (CINEP, FIDA, & ILC 2010).

Según la información entregada por la ART (2019), la estrategia de promoción de la participación de las mujeres, tuvo como resultado que del total de iniciativas priorizadas durante el proceso participativo PDET, se cuente con 4.404 iniciativas con la etiqueta mujer y género en el nivel municipal y 138 en el nivel subregional.

Tabla 1. Iniciativas mujer y género en los pactos PDET, por pilar

Pilares	Nº de iniciativas en los Pactos Municipales	Nº de iniciativas en los PATR
1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	376	8
2. Infraestructura y Adecuación de Tierras	141	6
3. Salud Rural	498	18
4. Educación Rural y Primera Infancia Rural	683	11
5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	391	5
6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	1180	52
7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	501	16
8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	634	22
Total	4404	138

Fuente: ART (2019)

Si bien estas iniciativas representan una oportunidad para incluir los intereses de las mujeres rurales en el desarrollo territorial y generar las condiciones necesarias para que estas puedan gozar de sus derechos fundamentales en condiciones de igualdad respecto a los hombres, su efectiva implementación representa el mayor reto a futuro.

Aún no es claro cómo se asegurará la inclusión de las iniciativas con la etiqueta mujer y género en el diseño y puesta en marcha de las Hojas de Ruta Únicas –HRU–, que tienen como objetivo articular los distintos planes existentes en los territorios y los instrumentos de planeación creados por el A.F., y que deberán contar con un acuerdo de inversión y un cronograma de ejecución anualizado⁵. Esto a pesar de que el Gobierno Nacional ha manifestado, en la política de estabilización y en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que la principal apuesta para la implementación de los PDET son las HRU.

En reunión sostenida entre la ST y la ART⁶ el 9 de mayo de 2019, esta señaló que se encuentra en el proceso de contratación para el diseño metodológico y construcción de una HRU piloto en la subregión del Catatumbo, con el objetivo de delinear un modelo estandarizado de los alcances, contenidos y mecanismos de participación y seguimiento para todas las zonas. Sin embargo, para la fecha de dicha reunión, la ART aún no tenía clara una estrategia para la inclusión del enfoque de género en las HRU, por lo que habían sostenido reuniones con la Instancia Especial de Género y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM- para empezar a elaborar los criterios de inclusión del enfoque en los proyectos de las HRU. La idea, según la ART, es que estos criterios sean estratégicos, habilitantes a futuro y homogéneos para todas las entidades responsables de la implementación; se espera que la implementación del enfoque de género en los proyectos priorizados por las HRU, le apueste a cerrar las brechas de género y mejorar las condiciones de vida de la mujer rural.

Al respecto, la ST valora positivamente los esfuerzos de la ART para articularse con la Instancia Especial de Género y la CPEM, y hace un llamado para que los criterios de inclusión del enfoque de género se traduzcan en una estrategia dirigida a evitar que los resultados de la participación territorial de las mujeres sean invisibilizados en esta nueva etapa de implementación de los PDET. De lo contrario, se estaría reproduciendo la exclusión estructural e histórica que ha impedido a la mujer rural ser

⁵ en ellos se deben identificar: (i) Proyectos; (ii) Responsables; (iii) Compromisos y (iv) Fuentes de financiación y recursos apropiados por las entidades del orden nacional y territorial

⁶ Institución responsable de brindar apoyo técnico a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación-CPEC- para la implementación de las HRU

partícipe de las decisiones que afectan a su territorio y por ende a sus proyectos de vida.

Asimismo, es necesario que la inclusión del enfoque de género en las HRU se articule con otras medidas establecidas en el PND aprobado por el Congreso: (i) el Trazador presupuestal para la equidad de la mujer del Artículo 223 que obliga, a todas las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, a identificar las asignaciones presupuestales dirigidas a promover la equidad de las mujeres, así como a la presentación de un informe anual que dé cuenta de los recursos y los resultados obtenidos y (ii) el Sistema Nacional de Mujeres, del Artículo 224, que deberá tener un Plan de acción de equidad de género para las mujeres, con un especial énfasis en las mujeres rurales, y que debería incluir las iniciativas priorizadas en el proceso PDET.

b. El acceso y uso de la tierra para las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo

Dados los pocos avances en la implementación de las medidas del A.F. que permitan a la mujer rural superar los obstáculos de acceso a la tierra en igualdad a los hombres, y tomar decisiones sobre el uso de ésta, es necesario poner el énfasis en los contenidos del PND que incluyen algunas medidas y metas al respecto.

En el Pacto XIV: Pacto de equidad para las Mujeres, el PND introduce el literal G. “Mujeres rurales como agentes de transformación en el campo”, que busca la inclusión de las mujeres en procesos de ordenamiento social y productivo, en la provisión de servicios de extensión agropecuaria y acceso al crédito. Para ello, el PND 2018 – 2019 , promoverá la inclusión de las mujeres en los registros, en particular en el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO- creado por el Decreto Ley 902 de 2017; el acceso de las mujeres a los servicios de extensión creados por la Ley 1876 de 2017⁷, y su participación en las instancias propias del sector agropecuario.

Si bien lo anterior podría contribuir a mejorar las condiciones de la mujer rural, no es claro de qué manera el PND promoverá la inclusión de las mujeres en los procesos ya mencionados, lo que podría derivar en desarrollos formales que, si bien quedan incluidos en la política pública, no se traducen en acciones afirmativas que realmente cierren las brechas de género en el campo. Al respecto, se considera inconveniente que el PND no haya incluido de manera explícita las medidas del A.F. para la mujer rural, ni los indicadores del PMI, pues estos representan una oportunidad para

⁷ Por medio de la cual se crea el servicio de extensión agropecuaria. Aprobada en el contexto del A.F.

implementar estrategias diferenciadas, que le permitan a las mujeres superar los obstáculos institucionales a los que tradicionalmente se han enfrentado.

Así pues, aunque es positivo que el PND incluya como una de sus metas pasar de 29% a 34% la participación de mujeres rurales en las operaciones de crédito agropecuario y rural, preocupa que no se incluya una meta que permita medir el porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras, pues el aumento en la participación de las mujeres en las operaciones de crédito agropecuario y rural, no necesariamente significa que el porcentaje de mujeres beneficiarias haya aumentado, ni permite saber cuántas de ellas tuvieron acceso a mecanismos específicos que faciliten su acceso al crédito. Esto resulta especialmente inquietante si se tiene en cuenta que el crédito suele ser mayor y mejor para los hombres, ya que las mujeres presentan poca capacidad de hipoteca o respaldo a la deuda, pues no son propietarias de la tierra (CINEP, FIDA, & ILC 2010)

Frente a lo anterior, la ST considera que la meta del PND en acceso a la tierra también es insuficiente; a pesar de proponer un aumento de 7.255 a 12.142 mujeres rurales con derechos de tenencia reconocidos con títulos a su nombre o con sus parejas, no se incluye una meta que permita conocer las hectáreas entregadas y formalizadas exclusivamente a mujeres, por lo que el aumento de mujeres con títulos a su nombre o con sus parejas, no necesariamente significa un aumento en la cantidad de tierra a la que acceden las mujeres rurales, o que estas tengan derechos plenos sobre la tierra, pues sus parejas pueden ser los que en última instancia decidan sobre el uso de la misma. De esta manera, lo establecido en el PND no contribuye de manera efectiva al cierre de brechas de género en la propiedad de la tierra.

2.2. Las mujeres en los escenarios de participación política: apertura democrática con enfoque de género para la construcción de paz

Colombia ha avanzado en el desarrollo de un marco normativo para la inclusión política de las mujeres, siendo de especial importancia la Ley 1475 de 2011 que en su artículo 23 contempla que, en las listas de inscritos para los cuerpos colegiados de elección popular, cada uno de los géneros participe por lo menos con un 30%. Sin embargo, la representación política de las mujeres sigue siendo muy baja (PMI, 2018). Según Sisma Mujer (2018) las mujeres elegidas para el Congreso de la República 2018-2022 sólo representan el 19,33% de las curules posibles: 24 senadoras y 31 representantes a la Cámara, frente a un 80,07% para los hombres: 82 senadores y 139 representantes a la Cámara. Así las cosas, hay una subrepresentación de mujeres en las esferas del poder público, y se está lejos de alcanzar la paridad.

Frente a este contexto⁸ y de cara a las próximas elecciones locales, es importante revisar las medidas establecidas en el punto 2 del A.F., pues estas no sólo buscan garantizar el derecho a la participación de las mujeres, y promover y fortalecer su rol en espacios de representación política y social, sino que también se proponen generar garantías plenas para el ejercicio de la política y la oposición, y crear escenarios de promoción de la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización. Todo esto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres, y reconociendo las barreras sociales e institucionales que históricamente han enfrentado en materia de participación política (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016).

De hecho, es muy preocupante la persistencia del asesinato a lideresas. Según Indepaz (2019) entre el 1ero de enero de 2016 y el 20 de mayo de 2019 se registraron 702 asesinatos a líderes y defensores de Derechos Humanos, de los cuales el 13,96% las víctimas fueron mujeres. Las agresiones y amenazas a las lideresas suelen concentrarse en su cuerpo y sexualidad, lo que además de generar riesgos diferenciados, se constituyen en actos crueles y violentos que buscan castigarlas por ejercer liderazgos en sus comunidades (CODHES, 2019).

En lo relativo a *Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición*, el A.F. (2.1.1 a 2.1.2) define la creación de un Estatuto de la Oposición con lineamientos concretos para la participación de las mujeres en los partidos políticos convocados, y un Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- que deberá contar con: (i) una Instancia de Alto Nivel que mantendrá una interlocución efectiva con las mujeres y sus organizaciones; (ii) un sistema de información,

⁸ Vale la pena resaltar que, para las elecciones legislativas y presidenciales del 2018 ya se había iniciado la implementación del A.F., sin embargo, aún no se había avanzado de modo significativo en las medidas específicas para la participación política de las mujeres.

planeación y monitoreo que incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y la representación política, social y comunitaria de las mujeres; (iii) un programa de protección individual y colectiva que tendrá enfoque diferencial y de género y (iv) un Sistema de Alertas Temprana - SAT- con enfoque territorial, diferencial y de género.

Por otro lado, los *mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diversos niveles y temas* (A.F. 2.2.1 a 2.2.6), disponen un conjunto amplio de medidas, entre las que se destacan: (i) crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el cual estará integrado por organizaciones de mujeres; (ii) apoyar la creación y fortalecimiento de organizaciones de mujeres, mediante asistencia legal y técnica; (iii) adoptar mecanismos de control y veeduría ciudadana que cuenten con la participación efectiva de las mujeres; (iv) fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres; (v) adelantar campañas de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI y (vi) garantizar la representatividad equitativa entre hombres y mujeres en las instancias de participación ciudadana.

Finalmente, en lo que se refiere a las *Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores*, el A.F. (2.3.1 a 2.3.8) incluye facilitar el acceso de las mujeres rurales a las campañas nacionales de cedulação masiva, contar con programas para la promoción de la participación y liderazgo de la mujer en la política, así como de programas de formación sobre sus derechos políticos y formas de participación política y ciudadana, y la creación de una Misión Electoral que brinde recomendaciones para que la Reforma Política tenga en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en relación con el sistema electoral.

Pese a que el A.F. contempla desarrollos normativos que buscan garantizar la participación paritaria de las mujeres, no ha habido avances, lo que ha impedido impulsar el cierre de brechas de género en el escenario político. Por otro lado, como lo registró la ST en su segundo informe de género, los avances logrados en la implementación de garantías de seguridad para el ejercicio de la política son pocos, más allá de la creación de normativas e instancias de coordinación, por lo que persiste como un reto la adopción y puesta en marcha de medidas de protección para mujeres y población LGBTI que ejercen liderazgos sociales y políticos en los territorios.

a. La implementación del enfoque de género en la promoción de la participación política y una sociedad más democrática.

Durante los 30 meses desde la firma del Acuerdo, la mayoría de los avances en la implementación del Punto 2 se han enfocado en la expedición de diversas normas (ver anexo 1). Entre los eventos de implementación más importantes la ST destaca que el 12 de marzo de este año por primera vez se hizo uso del derecho a réplica, contemplado en el Estatuto de la Oposición, frente a la alocución presidencial sobre las objeciones a la JEP, cuya vocería estuvo en cabeza de una mujer elegida por los partidos de oposición. Asimismo, se avanzó en la creación de ciertos organismos articuladores como el SISEP o el CNP e iniciativas institucionales que a la par con el A.F. contribuyen a la implementación de algunos de los compromisos en garantías de seguridad para el ejercicio de la política, con enfoque de género, en la Unidad Nacional de Protección -UNP-, la Policía Nacional y otras instancias de articulación. Frente a esto la ST destaca que uno de los grandes retos de la implementación del enfoque de género es pasar de un carácter nominal de las medidas, a su práctica.

Resultan preocupantes los retrasos en la implementación de compromisos como la Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (A.F. 2.3.6), que garantizarían la representación de las víctimas en el Congreso de la República y promoverían su participación en las zonas más afectadas por el conflicto armado, así como la Reforma del Régimen y de la Organización Electoral (A.F. 2.3.4), con lo cual se espera ir más allá del sistema de cuotas en la realización de los derechos políticos de las mujeres. Otros elementos que aportarían a una mayor participación política femenina se refieren a garantías básicas para el ejercicio de derechos políticos como el fortalecimiento en los procesos de cedulação (A.F. 2.2.3.) y el Plan nacional de veedurías ciudadanas (A.F. 2.2.5); además, la adopción de estrategias territoriales que promuevan la participación política femenina, y la socialización de las medidas y normativas existentes al respecto (Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, 2018, pág. 29).

Por otro lado, persiste la incomprensión de lo que implica la aplicación del enfoque de género y de su importancia en la garantía de los derechos políticos para mujeres y población LGBTI, a pesar de existir mecanismos y rutas diseñadas, normativas y entidades encargadas. Este último grupo ha tenido mayores dificultades, ante un gobierno que los ha dejado a un lado de la agenda política, y que a pesar de contar con una política pública para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos civiles y políticos (Decreto 762 de 2018), esta carece de implementación práctica.

El reto continúa siendo la profundización de una democracia incluyente de los grupos históricamente discriminados y alejados del poder, entre los cuales se encuentran las mujeres, la población LGBTI, los pueblos étnicos, los jóvenes y las víctimas del

conflicto armado. Ello cobra aún mayor relevancia ante las próximas elecciones locales y regionales de octubre de 2019.

Garantías para la participación política de las mujeres

Además de los avances normativos en la implementación de medidas para garantizar la participación de las mujeres (ver anexo 1), esta ST ha resaltado en sus informes anteriores la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- (A.F. 2.1.2 y 3.4.7) como una oportunidad para la coordinación y articulación de estrategias en cuanto a prevención, protección y seguimiento, así como para atender los riesgos existentes para quienes ejercen la política. Ello partiendo de una comprensión moderna de la seguridad, que se funda en el respeto de la dignidad humana y de los DDHH (A.F. 2.1.2). Sin embargo, su inoperatividad, la falta de articulación entre los programas que se derivan del Sistema, y la apuesta del gobierno por el Plan de Acción Oportuna -PAO-, sin articulación con el SISEP, limitan su cumplimiento y la transversalización del enfoque de género.

La ST también resalta la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, que deberá contribuir a la creación de políticas de paz y de reconciliación que cuenten con enfoque diferencial de género, mujer, edad, grupos étnicos, comunidad campesina, víctimas, diversidad sexual y condición de discapacidad. Particularmente, la reactivación de los Consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia, que han ejercido el rol de órganos consultivos de gobiernos locales y regionales, ha presentado una oportunidad fundamental para la participación de mujeres y de mujeres víctimas en la toma de decisiones. Sin embargo, el alcance de su mandato presenta ciertos límites ante la falta de aprobación de una Política Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, que pueda articularse con las políticas existentes para la equidad de la mujer (CONPES 161/2013) y de garantía a los derechos de la población LGBTI (Decreto 762/2018).

Igualmente, la ST destaca la adopción de otro tipo de medidas para promover la participación electoral (A.F. 2.3.2) relacionadas con el desarrollo de “265 campañas de cedulação, registros civiles o tarjetas de identidad a través del esquema móvil de la Unidad de Atención a la Población Vulnerable en 29 departamentos, Bogotá y la zona del Darién de Panamá” por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC- en 2017, con la cual se beneficiaron más de 60.000 mujeres -aunque no se conoce del desarrollo de estas campañas en 2018 y 2019- (Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, 2018, pág. 32); y la estrategia “Comunicación para la Paz: Construyendo contenidos de paz en la Radio Pública en el que se ha visibilizado iniciativas de mujeres para la construcción de paz” (A.F. 2.2.3) (CAEL & OEI, 2018, citado en Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, 2018, pág. 31).

Ajustes institucionales en pro de la participación política y el ejercicio de liderazgos sociales de las mujeres

Paralelo a la implementación de las medidas mencionadas, se han diseñado y puesto en marcha algunas iniciativas que contribuyen a la implementación de los compromisos del A.F. en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, desde un enfoque de género. Sin embargo, se reconoce que falta su implementación práctica y mayor articulación interinstitucional entre entidades responsables en materia de protección.

Entre ellos se destaca la adopción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos -PIGMLMDDH-, a través de la Resolución 0845 del 14 de junio de 2018 del Ministerio del Interior. Este programa, cuyo origen data de 2009, se enfoca en el desarrollo de 3 estrategias: prevención, protección y garantías de no repetición. Aunque no se han identificado avances específicos en su implementación, la ST considera que este programa podría convertirse en la “hoja de ruta” para la transversalización del enfoque de género del SISEP, y articularse con las medidas y programas vinculados al Sistema, como el Programa de Protección a Comunidades.

Por su parte, el gobierno actual adoptó el Plan de Acción Oportuna -PAO-, una apuesta ante las situaciones de violencia y victimización de líderes y lideresas sociales y defensoras y defensores de DDHH. Su enfoque se centra en la articulación y reingeniería institucional en materia de protección y de mayor coordinación y armonización de normativas, información y acciones, particularmente en la UNP. Sin embargo, esta ST ha identificado dos elementos preocupantes: (i) no convoca a las instancias diseñadas por el A.F. para atender a las necesidades de mayor articulación interinstitucional en la materia, como lo son el SISEP y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad -CNGS-; y (ii) en cuanto al enfoque de género, el PAO desconoce los aprendizajes y acumulados alcanzados hasta la fecha por diversas entidades, y la posible articulación con planes de protección específicos para mujeres.

A las iniciativas anteriores se suma la adopción de lineamientos y protocolos para el abordaje del enfoque y las respuestas institucionales ante violencias basadas en género -VBG-, en el marco de entidades encargadas de labores de protección como la Unidad Nacional de Protección -UNP- y la Policía Nacional, las cuales representan un avance importante en la inclusión del enfoque de género en su quehacer.

En el caso de la UNP, desde 2016 se avanzó en la adopción del Protocolo de Atención a Mujeres, cuyo objetivo es la incorporación del enfoque de género en los programas de protección diseñados para esta población, la creación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-, para que atienda a las

necesidades específicas de las mujeres y se articule con el Protocolo. La ST considera que es fundamental que ambos instrumentos se articulen con los demás programas de protección especializada, como el de Protección a Comunidades (Decreto 660/2018) y el de Protección a Lideresas y Defensoras de DDHH (Resolución 0845/2018).

A pesar de la existencia de estas herramientas, organizaciones de mujeres han denunciado la descontextualización en las medidas de protección asignadas a lideresas en los territorios, lo cual se encuentra vinculado con el diseño de estrategias desde el centro, que desconocen las dinámicas y condiciones territoriales en las cuales se requiere de protección. A ello se suman la falta de recursos suficientes por parte de la UNP para garantizar los esquemas de protección para líderes y lideresas sociales en la segunda mitad de 2019, razón por la cual el director de esta Unidad solicitó al Congreso en febrero de este año cerca de \$300 mil millones de pesos (UNP, 2019). En respuesta, el junio 11, el Consejero Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales “anunció que el Gobierno Nacional aumentó a 1.2 billones de pesos el presupuesto de la Unidad Nacional de Protección, con el fin de generar mayor cobertura y garantizar seguridad para los defensores de los Derechos Humanos y líderes sociales en Colombia” (Radio Nacional, 2019).

La Policía Nacional lanzó en julio de 2018 la Estrategia Móvil de Acción -EMA- contra la violencia basada en género -VBG-, con acciones que buscan transformar las prácticas de desigualdad y de discriminación de género al interior de la institución. Entre estas acciones se incluye la capacitación de los funcionarios para la atención de víctimas de VBG, la disminución de las barreras de acceso de estas víctimas a la atención policial, el fortalecimiento de acciones locales de articulación, atención y protección frente a VBG. El desarrollo territorial de esta estrategia en 7 municipios coincide con zonas PDET en las que hay presencia de ETCR. La ST no conoció nuevos avances en la implementación de esta iniciativa durante el primer semestre de 2019.

b. La participación política de las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo

Reconociendo que el aumento de la participación de las mujeres en escenarios de toma de decisiones es una de las condiciones para lograr la equidad de género, y que Colombia aún enfrenta grandes dificultades para alcanzar esta última, el Plan Nacional de Desarrollo incluye en el Pacto XIV: Pacto de equidad para las mujeres, el literal D. “Participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones” con el objetivo de complementar las medidas afirmativas existentes para incrementar dicha participación en los espacios de toma de decisión, en escenarios políticos y cargos directivos de primer nivel dentro de la administración pública (PND, 2019).

Para esto, el PND reconoce la importancia de avanzar en una Reforma Electoral que “permita el fortalecimiento de los partidos, la construcción de relaciones de género más equitativas a su interior, así como la promoción de los liderazgos de las mujeres y de la agenda de derechos y equidad de género para las mujeres” (PND, 2019, pág. 1036) y se propone impulsar escuelas de formación política para mujeres, cuyo objetivo será “fortalecer sus liderazgos, el conocimiento de los derechos, la capacidad de incidencia y conocimiento del Estado; y las acciones de prevención y sanción de la violencia y del acoso político en contra de las mujeres” (PND, 2019, pág. 1036). La meta es tener, para el cuatrienio, 1.000 mujeres formadas en estas escuelas. La ST hace un llamado al Gobierno Nacional para que en el desarrollo de estas escuelas, retome las iniciativas que ya se han implementado para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, tal como la “Escuela María Cano” proyecto liderado por el componente FARC del Consejo Nacional de la Reincorporación -CNR- con el apoyo de ONU Mujeres y la Embajada de Suecia, que tiene como objetivo formar a las mujeres excombatientes en liderazgos comunitarios, e incidencia política y social⁹ (Instituto Kroc, 2019)

El PND (2019) establece un Plan de Promoción de la Participación Política de las Mujeres que debe tenerse en cuenta en la formulación de la política de inclusión social y participación ciudadana, con los siguientes elementos: (i) inclusión de las mujeres en los partidos y movimientos políticos; (ii) promoción de campañas incluyentes; (iii) prevención y atención de violencias políticas, visibilización de la participación política de las mujeres y (iv) procesos de formación política de las mujeres. La meta es pasar de 43,5% a 50% de mujeres en cargos directivos del Estado colombiano

La ST ve positivos los desarrollos del PND que podrían contribuir al desarrollo de los compromisos del A.F. (2.3) sobre promoción de la participación política de las mujeres, y de la Ley 1475 de 2011 que reglamenta la organización y funcionamiento de los partidos y los procesos electorales en favor de la equidad de género. Sin embargo, considera que la ausencia de medidas que apoyen la creación y fortalecimiento de organizaciones de mujeres mediante asistencia legal y técnica, tal como lo establece el A.F. (2.2.1), puede limitar la contribución del PND al cierre de brechas de género en el escenario político, pues no se puede promover dicha participación sin reconocer la importancia que han jugado los movimientos y organizaciones sociales en la reivindicación de sus derechos y la visibilización de sus problemáticas particulares.

⁹ “De esta iniciativa se han beneficiado 73 personas en siete ETCR en Antioquia y Cauca, departamentos en los que inició la primera fase de implementación” (Instituto Kroc, 2019, pág. 81)

Frente a lo anterior, la ST ve como una oportunidad de mejoramiento que en la formulación del Plan de Promoción de la Participación Política de las mujeres, se retomen las medidas del A.F. sobre fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, y se trabaje conjuntamente con estas y con la Instancia Especial de Género, para que los contenidos de dicho Plan respondan efectivamente a los obstáculos que desincentivan y limitan la participación política de las mujeres. De igual forma, teniendo en cuenta que las mujeres en Colombia han estado marginadas de los espacios públicos y políticos, producto de tradiciones patriarcales que la han relegado al ámbito doméstico (MOE, 2018), la ST hace un llamado al Gobierno Nacional para que se garantice la puesta en marcha de las campañas incluyentes propuestas por el A.F. y el Plan de Promoción, haciendo especial énfasis en la superación de los roles tradicionales de género.

Por otro lado, para la ST es preocupante que el PND no incluya las medidas del A.F., referidas al acceso de las mujeres rurales a las campañas nacionales de cedulação masiva y la participación efectiva de las mujeres en los mecanismos de control y veeduría ciudadana. El fortalecimiento de la participación política de las mujeres, no solo puede referirse a la elección de mujeres en cargos públicos, también es necesario garantizar que estas puedan ejercer su derecho al voto y a la vigilancia sobre la gestión pública y la ejecución de programas que las afectan.

En cuanto a las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, la ST considera positivo que el PND 2018-2022, en su Pacto XIV de Equidad para las mujeres, incluya una meta de 100 entidades territoriales asistidas en programas de prevención y protección de mujeres lideresas (Bases del PND 2018-2019, 2019, pág. 1038), pues como lo señaló en su Segundo informe de género, uno de los principales retos que enfrentan los programas de seguridad para las mujeres es que las medidas establecidas por las entidades, no se implementan de manera efectiva en el nivel territorial por falta de conocimiento de los funcionarios. Sin embargo, conviene reiterar que en la formulación de estos programas es necesario realizar un diagnóstico que identifique medidas de prevención y protección pertinentes a las realidades territoriales y riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres. Es importante que esta meta no signifique una duplicidad de los programas de seguridad para las mujeres que ya se han desarrollado tanto en el marco del A.F. como de forma simultánea a este. Al respecto, la ST considera que retomar estos avances y trabajar en su fortalecimiento y articulación es una oportunidad para mejorar la implementación del PND (Pacto XIV, literal D) y del A.F (2.1).

Por último, vale la pena resaltar que el PND aprobado por el Congreso, aunque incluye un pacto por la diversidad, no incluye medidas para la promoción de la participación política de la población LGBTI, quienes históricamente también han sido

excluidos de los espacios de toma de decisión, por lo que no es posible cerrar las brechas de género mientras no se garanticen los derechos políticos de esta población.

2.3. El fin del conflicto con enfoque de género

El A.F. indica que el proceso de reincorporación debe ser de carácter integral y sostenible, orientado al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación en el territorio, y que todos sus componentes (social, político, productivo) tendrán un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres (A.F., 2016, pág. 68). La ST reconoce los esfuerzos del Gobierno Nacional en materia institucional, del componente FARC del Consejo Nacional de Reincorporación -CNR- y de las mujeres excombatientes en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR- para garantizar la efectiva transversalización de este enfoque.

Durante los 30 meses desde la firma del A.F. (noviembre 2016), la ST ha registrado avances significativos en la inclusión de este enfoque en el proceso de reincorporación social, político y económico en los ETCR, como la conformación de una Mesa de Género en el Consejo Nacional de Reincorporación -CNR-, la autogestión de proyectos productivos liderados por mujeres excombatientes, la “Estrategia Integral para la Reincorporación de las Mujeres de las FARC” y otras apuestas institucionales y organizativas tendientes a garantizar la efectiva inclusión del enfoque de género. Pese a esto, persisten dificultades territoriales que han impedido el total cumplimiento de lo establecido en este punto.

Con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la ST identifica una oportunidad en la articulación entre los indicadores establecidos en el PMI, la Política de Reincorporación consignada en el documento CONPES 3931 de 2018 y los lineamientos en materia de género estipulados en el PND. Esto como una forma de dinamizar y robustecer el progreso del proceso de reincorporación a la vida civil de las excombatientes en los ETCR. A continuación, el balance en materia de reincorporación y garantías de seguridad para el período de análisis de este informe:

a. Avances en materia de género en la implementación del CONPES 3931 de 2018

La Agencia Nacional para la Reincorporación -ARN- dio a conocer el primer balance en la implementación de sus compromisos por medio del Plan de Acción y Seguimiento -PAS- (primer corte en diciembre de 2018), según lo establece la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica -PNRSE-, CONPES 3931 de 2018.

La ARN avanzó en la ejecución de 33 acciones¹⁰ que iniciaron desde el segundo semestre de 2018, ocho de ellas (24.2%), corresponden a acciones específicas y concretas destinadas a la implementación del enfoque de género y representan avances en los objetivos 1 y 4 del CONPES 3931 de 2018. El inicio de acciones en los objetivos 2 y 3¹¹ están previstas para el primer semestre de 2019. A continuación, el balance y detalle de las ocho acciones establecidas por el CONPES 3931 de 2018 y el avance de la ARN en el 100% de las mismas

Tabla 1: Procesos de articulación y planificación entre instituciones y excombatientes en el CONPES 3931 de 2018

Objetivo Específico No. 1		
“Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias”		
Acción en materia de género	Estado de cumplimiento	Acciones de cumplimiento
Promover estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el Proceso de Reincorporación.	100% de las actividades propuestas para avanzar en el cumplimiento de la acción propuesta.	i. Elaboración de un plan de trabajo y cronograma para la implementación de la acción durante 8 años. ii. Elaboración de un documento de definición de las 6 temáticas que harán parte del programa de Formación a Formadores.
Articular esfuerzos para que las entidades del Estado a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación.	100% de las actividades propuestas para avanzar en el cumplimiento de la acción propuesta.	i. Jornada de entrenamiento en enfoque de género y diferencial a los profesionales de la ARN que acompañan los procesos en los territorios. ii. Jornada de entrenamiento a profesionales de la Unidad Técnica de Reincorporación.

Fuente: elaboración propia con base en CONPES 3931 de 2018

¹⁰ Debe recordarse que cada objetivo general incluye la participación de las mujeres. Sin embargo, adicional a estos objetivos, la PNRSE estableció acciones concretas y específicas para las mujeres y la población LGBTI con el objetivo de garantizar la transversalización del enfoque de género.

¹¹ Objetivo 2 correspondiente a la “Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación” y objetivo 3, “Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades”

Tabla 2: Acceso y atención a derechos fundamentales de las mujeres excombatientes en el CONPES 3931 de 2018.

Objetivo Específico No. 4 “Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias”		
Acción en materia de género	Estado de cumplimiento	Acciones de cumplimiento
Diseñar un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico que permita atender las necesidades de exintegrantes de las FARC y sus familias.	100% de las actividades propuestas para avanzar en el cumplimiento de la acción en materia de género.	i. Elaboración de un Plan de Trabajo y propuesta inicial para la construcción conjunta de este programa. ii. Realización de 2 reuniones con docentes, para explorar alternativas de cooperación técnica para el fortalecimiento de este diseño.
Apoyar el desarrollo de actividades en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de FARC.	100% de las actividades propuestas para avanzar en el cumplimiento de la acción en materia de género.	i. Realización de 2 reuniones de articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social. ii. Identificación de 87 mujeres exintegrantes de FARC que en el tercer trimestre de 2018 participaron en actividades de promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos en el proyecto “Salud para la Paz - Fortaleciendo Comunidades”.
Implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales.	100% de las actividades propuestas para avanzar en el cumplimiento de la acción en materia de género.	i. La ARN socializó su plan de trabajo en una reunión con la mesa técnica de género del Consejo Nacional de Reincorporación. ii. La ARN, la Unidad Nacional de Protección -UNP- y la mesa de género se reunieron para socializar la acción del CONPES y las actividades de las entidades intervinientes.
Promover el acceso y la permanencia de las mujeres exintegrantes de FARC a la educación básica primaria, secundaria y la formación para el trabajo o educación superior,	38.3% de la meta proyectada para la vigencia 2018, “del número de mujeres con hijos y jefas de hogar exintegrantes de FARC, vinculadas a educación básica	i. Designación de los responsables a ejecutar las acciones contempladas en el CONPES. ii. Construcción de una matriz de sub actividades para el cumplimiento de las acciones. iii. Definición de los productos para el

generando condiciones para las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar.	primaria, secundaria, superior y a formación para el trabajo” (ARN, 2019). .	cumplimiento del logro. iv. reporte del Sistema de Información para la Reintegración -SIR-. v. Validación de las preguntas establecidas en el Registro Nacional de Reincorporación.
Apoyar la implementación de actividades que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTI exintegrantes de las FARC.	100% de las actividades propuestas para avanzar en el cumplimiento de la acción en materia de género..	i. Definición del plan de trabajo y cronograma para la implementación de la acción durante 8 años. ii. Diseño de una batería de preguntas para el Registro Nacional de Reincorporación.
Promover estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC.	100% de las actividades propuestas para avanzar en el cumplimiento de la acción en materia de género.	i. Elaboración de un plan de trabajo y cronograma para la implementación de la acción durante 8 años. ii. Realización de 3 reuniones de articulación interinstitucional.

Fuente: elaboración propia con base en CONPES 3931 de 2018

La ST destaca el cumplimiento de las ocho acciones estipuladas para el segundo semestre de 2018 por parte de la ARN, en coordinación con otras entidades. La ejecución de los compromisos con enfoque de género, envía un mensaje de compromiso por parte de las instituciones con el proceso de reincorporación que están adelantando las mujeres excombatientes en los ETCR. Estas acciones impulsan el cumplimiento del resto de compromisos establecidos en el CONPES 3931 de 2018 y desarrollan los contenidos del A.F. frente a la inclusión y el respeto de los derechos de las mujeres en todos los componentes de la reincorporación. Por lo que es necesario que el compromiso institucional continúe y que, además, los planes de trabajo y las actividades que se han elaborado para cumplir con las acciones en materia de género, efectivamente se implementen en los ETCR y generen el impacto esperado en la vida de las mujeres en proceso de reincorporación.

b. Situación diferenciada de las mujeres en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-

Para el período de este informe (diciembre 2018 - mayo 2019), la ST conoció los resultados del Registro Nacional de Reincorporación -RNR-, realizado por la ARN y el componente FARC en el CNR, entre diciembre de 2018 y enero de 2019, a los excombatientes ubicados en los 24 ETCR y las 27 Áreas de Reincorporación Rural.

El propósito del RNR, es el de identificar la población que permanece en el proceso de reincorporación y establecer sus necesidades en materia de trabajo, salud, educación, seguridad y participación en estos espacios.

Los principales resultados de este Registro en materia de género son:

- De los 10.415 excombatientes encuestados, 25% son mujeres y 74% son hombres.
- El 78,5 de las mujeres tiene 40 años o menos.
- El 9.9% de las excombatientes se encuentra en estado de embarazo.
- Hay 1.258 menores de edad no excombatientes en los 24 ETCR.

Fuente: elaboración propia con base en resultados del RNR

De acuerdo con la ARN, se analizarán los resultados para avanzar en las soluciones de los principales requerimientos y necesidades de los excombatientes (ARN, 2019). La ST considera una oportunidad que los resultados de este Registro contengan en su análisis un enfoque diferencial y de género, que permita focalizar y brindar soluciones oportunas a requerimientos relacionados con necesidades diferenciadas de las excombatientes en los territorios.

En relación con las condiciones de vida y de generación de ingresos en los ETCR, la ST conoció importantes avances en aspectos específicos a nivel territorial y nacional en el proceso de reincorporación de los y las excombatientes (A.F. 3.2). La ST reconoce estos avances como una mejora significativa y una oportunidad para ampliar la inclusión y participación de las mujeres excombatientes en las actividades organizativas y políticas de reincorporación que ocurren en los ETCR. Los avances son:

1. Nivel territorial:

- El liderazgo de las mujeres excombatientes en los ETCR, permite consolidar proyectos productivos, “que se abrieron a la participación de mujeres de comunidades aledañas, con lo que se promovió la reconciliación” (Misión de Naciones Unidas, 2019, pág. 7). Las cooperativas de mujeres se crearon en La Pradera, Putumayo, con la gestión de una pesquería y en Filipinas, Arauca, con una iniciativa de producción de huevos y una tienda. Estas cooperativas se han consolidado en espacios importantes de liderazgo social para las mujeres excombatientes (Conferencia Victoria Sandino, 13 de junio de 2019)
- La instalación de servicios de guardería en los ETCR de los departamentos de Arauca, Cauca, Guajira, Guaviare y Putumayo por

parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- (Misión de Naciones Unidas, 2019, pág. 8).

2. Nivel nacional:

- Las alianzas entre el sector privado, académico y las autoridades locales “han resultado eficaces para promover los proyectos productivos dirigidos por mujeres”. Un ejemplo de esto, es el apoyo financiero que se está gestionando para apoyar a las excombatientes en zonas urbanas de Bogotá, Cali, Medellín, Popayán y Quibdó. (Misión de Naciones Unidas, 2019, pág. 8).
- El plan de trabajo conjunto entre el ICBF y la ARN para la ampliación de la cobertura y la atención integral a beneficiarios de Primera Infancia en los 24 ETCR. Actualmente se atienden 421 niños y niñas de 13 ETCR (Carlos Aparicio, tweet, abril 11 de 2019) (ICBF, abril 4 2019).
- El Gobierno Nacional desplegó un nuevo esquema de atención en salud para los excombatientes de los ETCR, que funcionará hasta el 15 de agosto de 2019. Este esquema, cuenta con la presencia de un médico y auxiliares de enfermería tres días al mes en cada ETCR. Se ofrecen jornadas de atención médica, prevención y promoción en salud sexual y reproductiva.

25

La ST aún encuentra dificultades relacionadas con el acceso efectivo a servicios y beneficios necesarios como programas psicosociales (Misión de Naciones Unidas, 2019, pág. 8) y la persistencia de casos de violencia sexual y de género en los ETCR y en las Áreas de Reincorporación Rural. Sobre este último aspecto, la ST conoció por información de la Misión de NN.UU. que en este semestre se registró el feminicidio de una excombatiente por parte de su pareja, también excombatiente (“Reunión estratégica de las Mujeres para la construcción de la paz en Colombia”, 21 de junio de 2019). La ST destaca la creación autogestionada de dos iniciativas en materia psicosocial y de atención a violencia de género, que brindan acompañamiento a las mujeres en los ETCR:

- El Programa “Cáñamo” desde el CNR FARC, para brindar acompañamiento psicosocial a los excombatientes en los ETCR (“Reunión estratégica de las Mujeres para la consolidación de la paz en Colombia”, 21 de junio de 2019).
- El “Protocolo para el acompañamiento a la Comisión de Ética en los casos de violencias basadas en género, diversidad sexual y contra las mujeres” desde la Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidades del Partido FARC, que establece mecanismos y procedimientos internos para la atención de situaciones de violencia de género dentro del Partido FARC y en los 24 ETCR

de la siguiente manera: la Comisión Nacional de Ética es la instancia de control en estos casos, mientras que la Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidades es la instancia receptora y de acompañamiento. Ambas instancias “tramitan y activan los procedimientos correspondientes” por medio de “los enlaces regionales y el Ejecutivo nacional” (Reunión de la ST con la Senadora Victoria Sandino, 2019).

En materia de reincorporación socioeconómica, tanto la Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidades del partido FARC como la Misión de NN.UU. señalan la persistencia de retos en la efectiva participación de las mujeres en los proyectos productivos. Estos retos están relacionados con: i) falencias en la participación de las mujeres en los espacios de decisión en los ETCR; ii) la falta de inclusión del enfoque de género en los proyectos productivos que en su mayoría son liderados por hombres; iii) la ausencia de proyectos productivos innovadores para las excombatientes jóvenes y iv) la falta de rescate de las prácticas culturales ancestrales de las excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas (Conferencia Victoria Sandino, 13 de junio de 2019) (“Reunión estratégica de las Mujeres para la construcción de la paz en Colombia”, 21 de junio de 2019).

La ST ve como una oportunidad que a través de la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación se fortalezcan las acciones y la asistencia técnica para apoyar la inclusión efectiva de este enfoque en próximos proyectos productivos. Asegurar la participación de las mujeres tanto en la creación de los proyectos productivos y de las cooperativas, como en los escenarios de toma de decisiones, resulta clave para disminuir las brechas de género en el proceso de reincorporación, desde el liderazgo comunitario.

Por otra parte, los y las excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación en los ETCR, no tienen certeza sobre la continuidad del programa una vez finalice la vigencia legal de los espacios el 15 de agosto. Sobre esta culminación, el Gobierno y la ARN dieron a conocer que de los 24 ETCR existentes, 14 espacios quedarán como zonas permanentes “con vocación de transformación en centros poblados” y los 10 restantes, serían “susceptibles de traslado”, por dificultades relacionadas con garantías de seguridad y/o ubicación de estos espacios en zonas de reserva forestal, resguardos indígenas o consejos comunitarios, que obstaculizan la sostenibilidad de proyectos productivos (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019).

Ante esta situación, la ST reitera la necesidad de que en las zonas permanentes se fortalezca el acceso a servicios y beneficios priorizados, rutas de atención en caso de violencias de género, programas de atención psicosocial, así como de prevención y promoción de salud sexual y reproductiva y adecuación de guarderías y áreas de

cuidado para los niños y niñas. Mientras que los nuevos espacios elegidos por el Gobierno, deben incorporar una agenda que incluya mecanismos de implementación y seguimiento del enfoque de género, con la finalidad de no retroceder en los derechos y garantías de atención diferenciadas con los que ya cuentan las excombatientes.

Tabla 3: Nueva distribución de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación Total excombatientes que permanecen en los ETCR: 3.366	
ETCR permanentes Total excombatientes: 1.982	ETCR por reubicar Total excombatientes: 1.384
1. Las Colinas, San José del Guaviare, Guaviare. 2. La Fila, Icononzo, Tolima. 3. La Guajira, Mesetas, Meta. 4. La Reforma, Vistahermosa, Meta. 5. Agua Bonita, La Montañita, Caquetá. 6. San José de Oriente, La Paz, César. 7. Pondores, Fonseca, La Guajira. 8. Llano Grande, Dabeiba, Antioquia. 9. Miravalle, San Vicente del Caguán, Caquetá. 10. El Oso, Planadas, Tolima. 11. La Plancha, Anorí, Antioquia. 12. Monterredondo, Miranda, Cauca. 13. El Estrecho, Patía, Cauca. 14. Filipinas, Arauquita, Arauca.	1. Charras, San José del Guaviare, Guaviare. 2. Yarí, La Macarena, Meta. 3. La Variante, Tumaco, Nariño. 4. Caño Indio, Tibú, Norte de Santander. 5. Los Monos, Caldono, Cauca. 6. El Ceral, Buenos Aires, Cauca. 7. Santa Lucía, Ituango, Antioquia. 8. Carrizal, Remedios, Antioquia. 9. Caracolí, Carmen del Darién, Chocó. 10. La Carmelita, Puerto Asís, Putumayo.

Fuente: elaboración propia con base en la información de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

A la fecha de cierre de este informe, el Gobierno Nacional ratificó la permanencia del ETCR Martín Villa en Filipinas, Arauca. De acuerdo con el director de la ARN, el espacio territorial contará con el “apoyo institucional para consolidar el proceso de paz y reincorporación de los excombatientes y sus familias en el territorio”, que incluye los mecanismos legales necesarios para la compra del predio donde está el espacio territorial (La voz del Cinaruco, 2019).

c. Encuentro nacional de mujeres exFARC

Entre el 31 de mayo y el 2 de junio de 2019 se realizó el V Encuentro Nacional de Mujeres y Diversidades Farianas en Bogotá, organizado por la Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidad Sexual del Partido FARC. En los dos últimos años se han realizado otros cuatro encuentros nacionales de mujeres farianas que agrupan mujeres excombatientes de diferentes zonas del país. El último encuentro nacional promovió la reflexión “sobre las necesidades y condiciones de las mujeres y la población diversa en el territorio, discutir estrategias de trabajo para la autonomía económica, política y social y cómo va la reincorporación para las mujeres y la población diversa” (FARC, 2019).

Durante el encuentro, se presentó la “Estrategia Integral de Reincorporación de las Mujeres de FARC y la propuesta de la creación de una Asociación de Farianas en proceso de reincorporación”. Asimismo, se reafirmó el compromiso de las mujeres por fortalecer el proceso de reincorporación en los ETCR (Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidades de FARC, 2019). Asistieron al encuentro 400 mujeres excombatientes del país, población diversa, así como representantes de la Misión de Naciones Unidas, ONU Mujeres, la ARN, la Federación Democrática Internacional de Mujeres -FDIM- y la Instancia Especial de Género.

Para la ST es positiva la conformación de estos espacios de diálogo que permiten intercambiar experiencias entre la institucionalidad y las excombatientes, sobre las condiciones en que se adelantan los procesos de reincorporación en el terreno. Además, representa una oportunidad para fortalecer el acompañamiento y el respaldo de las diferentes instancias e instituciones en la implementación del enfoque de género y las necesidades diferenciadas de las mujeres en los ETCR.

28

d. Garantías de seguridad: afectación diferenciada

En el marco de los compromisos establecidos en el A.F. (3.4), relacionado con las garantías de seguridad, la ST resalta el progreso en materia de capacitación y otorgamiento de esquemas de seguridad con enfoque diferencial: entre diciembre de 2018 y marzo de 2019, 401 miembros de la Policía recibieron capacitación sobre violencia de género en siete regiones aledañas a los ETCR (Misión NN.UU, 2019). Por su parte, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección -UNP- (A.F. 3.4.7.4.1 y 3.4.7.4.2) ha puesto en marcha 244 esquemas de protección, de los cuales 40 corresponden a esquemas de protección individuales para mujeres, 7 mujeres están cubiertas por esquemas colectivos; 12 mujeres son coordinadoras de esquemas de protección para ETCR y 15 mujeres tienen medidas blandas de protección (Informe de Gestión 2019, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación).

El aumento en el número de mujeres con esquemas de protección, así como aquellas que participan en la conformación de los mismos, representa avances en la implementación de medidas que garantizan la transversalización del enfoque de género. La ST invita a continuar con los esfuerzos institucionales para la inclusión de lineamientos de este enfoque, de cara a los retos regionales que afectan a las mujeres en los territorios. La coyuntura electoral regional del mes de octubre será uno de ellos.

Sobre este aspecto, en el mes de mayo se registraron dos acciones violentas contra la integridad de lideresas: la primera acción ocurrió el 4 de mayo contra Francia Márquez, en zona rural de Santander de Quilichao en el Cauca. La segunda, el 18 de mayo contra Mayerlis Angarita lideresa de Montes de María e integrante de la Instancia Especial de Género, en Barranquilla. La ST expresa su preocupación ante estos casos y señala como oportunidad de mejoramiento, la necesaria articulación entre los mecanismos que crea el A.F. en materia de seguridad y las estrategias que ha creado el Gobierno.

Con la finalidad de “asegurar la efectividad de la lucha contra las organizaciones criminales y redes de apoyo”, en el marco del A.F. (3.4.4), se creó la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, cuyo mandato es

“La investigación, persecución y acusación de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, pág. 83).

En el ejercicio de su mandato, la Unidad registró, entre enero de 2016 y marzo de 2019, “265 asesinatos en contra de defensores de derechos humanos”, de los cuales, “se han identificado a los autores de 151 casos (57%), hay 29 condenas, 53 llamados a juicio, 35 imputaciones de cargos, 31 órdenes de captura y tres procesos precluyeron por la muerte de los sindicatos” (Fiscalía General de la Nación, 2019).

Sin embargo, las cifras presentadas por la Fiscalía no están desagregadas por sexo, situación que dificulta caracterizar a las lideresas, realizar el seguimiento a la dinámica del riesgo de seguridad, las agresiones que más las afectan, las zonas que concentran las agresiones, así como los avances investigativos y el esclarecimiento de los hechos. Aunque existen organizaciones que realizan ejercicios aislados de seguimiento a la situación de las lideresas en el país, la ST hace un llamado a que desde los mecanismos creados en el marco del A.F., que dentro de sus principios contemplan el enfoque de género como esta Unidad, se materialicen los esfuerzos

por establecer lineamientos para identificar diferencialmente cómo la violencia política afecta el ejercicio del liderazgo femenino social y comunitario en el país.

Frente a las garantías de seguridad de exmiembros de las FARC (3.4.7), persiste la violencia política contra esta población. Según el Partido FARC, a la fecha han sido asesinados 133 excombatientes (Comunicado FARC, 2019). El Gobierno Nacional reporta 130 excombatientes asesinados y la Misión de NN.UU. registra 99 excombatientes. La ST también reconoce falencias en el seguimiento diferenciado a la violencia política ejercida contra las mujeres excombatientes. La ST conoció por información de la Misión que en los últimos tres meses se registró la muerte de una mujer excombatiente con presunta responsabilidad de un grupo armado, hecho que se encuentra en investigación de las autoridades (“Reunión estratégica de las Mujeres para la consolidación de la paz en Colombia”, 21 de junio de 2019).

Ante el escenario electoral de octubre, la ST hace un llamado de atención a que se brinden las garantías de seguridad para la fuerza política del partido FARC en el marco de las primeras elecciones regionales en las que participan como fuerza política, especialmente a las mujeres que buscan ejercer liderazgo político y ser elegidas en cargos de elección popular. De acuerdo con la Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidades del partido FARC y a la Senadora Victoria Sandino, hay 6 candidatas a los concejos de municipios en Antioquia, 3 candidatas a concejo en la región Caribe, y 4 candidatas a edilesas en Bogotá, entre otras (“Reunión estratégica de las Mujeres para la consolidación de la paz en Colombia”, 21 de junio de 2019) (Reunión de la ST con la Senadora Victoria Sandino, 2019). Al respecto, la puesta en marcha y el funcionamiento efectivo del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones (A.F. 3.4.8), el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (A.F. 2.1.2 y 3.4.7) y el Programa Integral para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos serán claves para la implementación de medidas de protección y prevención en los territorios con mayores riesgos de seguridad para el liderazgo.

e. La reincorporación y garantías de seguridad en el PND 2018-2022

El “Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, Convivencia, Estabilización y Víctimas” consagrado en el Plan Nacional de Desarrollo -PND-, establece los lineamientos que buscan garantizar el tránsito a la vida civil de las personas en proceso de reincorporación. Al respecto, la línea de Reincorporación y Reintegración establece, en uno de sus cuatro objetivos, la estrategia para fortalecer el proceso de reintegración y reincorporación integral, en el que la ARN es la institución encargada de asegurar el proceso, así como de definir los “lineamientos técnicos para la implementación de las rutas de atención con enfoques diferenciales

-género, étnicos, ciclo vital y discapacidad” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, pág. 788).

Lo referente a “equidad para las mujeres en la construcción de paz” en el “Pacto de equidad para las mujeres”, señala que la ARN desarrollará líneas de acción para la implementación de medidas específicas tras la identificación de “necesidades diferenciadas e intereses de las mujeres en los procesos de reintegración y reincorporación”. Estas líneas están orientadas al “acceso a la educación, la autonomía económica, la salud sexual y reproductiva, la ciudadanía activa y su incidencia en asuntos públicos, la economía del cuidado, la seguridad y la atención en violencias contra las mujeres” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, pág. 880). Sin embargo, este compromiso no contiene metas concretas, objetivos, productos ni indicadores, que permitan hacer seguimiento a su cumplimiento.

Si bien el Pacto por la Construcción de Paz, se articulará con la Política “Paz con Legalidad”, que reconoce los marcos normativos de derechos humanos e incluye los enfoques de género y étnico, la ST no evidenció en ninguno de estos documentos indicadores específicos ni metas diferenciadas orientadas a la efectiva implementación y transversalización del enfoque de género en el proceso de reincorporación, ni con el CONPES 3931 de 2018 que establece la Política de Reincorporación.

31

En relación con el PMI, los dos indicadores identificados en este punto están enmarcados en los compromisos establecidos en el A.F. (3.4) relacionado con las garantías de seguridad, referentes al Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios y el Sistema de Alertas Tempranas que incluye enfoque diferencial y de género.

Al respecto, el “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” del PND, señala los escenarios de riesgo que afectan el ejercicio de libertades, actividades y cargos de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos en el territorio. Ante esta situación, el PND se articula con el Plan de Acción Oportuna -PAO- y el Decreto 2137 de 2018 que crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo de este Plan, con la finalidad de fortalecer “los esfuerzos de prevención, y la garantía de la protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de líderes, dirigentes y representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, sociales y comunales del país” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, pág. 56). Sin embargo, la ST no identificó referencias claras ni directas a los mecanismos y programas en materia de seguridad creados en el marco del A.F., ni al Decreto 660 de 2018 que crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (3.4.8).

2.4. El rol de las mujeres en la solución al problema de las drogas ilícitas

El A.F. (numeral 4) establece que los cultivos de uso ilícito así como la producción y comercialización de drogas ilícitas afectan a distintos sectores de la sociedad y han deteriorado el ejercicio de derechos y libertades de las mujeres de forma diferenciada. En el marco de los programas, planes y mecanismos establecidos en la implementación de este punto, la ST reitera el limitado avance de la transversalización del enfoque de género para la efectiva inclusión, acceso y participación de las mujeres cultivadoras cabezas de familia dentro de los procesos de sustitución de cultivos.

Desde la firma del A.F. (noviembre 2016), para este punto, los avances han sido limitados tanto en la implementación normativa como en el territorio. En términos generales, el PNIS ha sido el único mecanismo de este punto en donde la ST ha registrado avances en materia de género derivados de compromisos establecidos en el marco del A.F. De hecho, en el desarrollo normativo de este punto, el Decreto 896 de 2017 que crea el PNIS (4.1.3.2) incluye disposiciones de género, pero su no traducción en acciones afirmativas y metas, dificulta la verificación y el seguimiento a los compromisos normativos tendientes a generar un impacto real en las mujeres.

a. Balance en clave de género del PNIS

La ST conoció por información de la Instancia Especial de Género que, en términos generales, se ha reducido el avance del PNIS en los territorios cocaleros debido a incumplimientos del Gobierno relacionados con la prestación de asistencia técnica en proyectos de ciclo corto (A.F. 4.1.3.6), el desarrollo de proyectos productivos sostenibles a mediano y largo plazo y la falta de recursos para la implementación del Programa (Reunión ST con la Instancia Especial de Género, 2019).

Al respecto, la ST registró dificultades en dos niveles. De una parte, la asistencia técnica integral a los proyectos de ciclo corto, no incorporan el enfoque de género, puesto que no reconoce las vocaciones de las mujeres cocaleras en los territorios. En el segundo nivel, el incumplimiento de los acuerdos firmados genera dificultades que dejan en situación de vulnerabilidad a las mujeres que encabezan los procesos (Reunión de la ST con la Instancia Especial de Género, 2019).

Sobre la dinámica del PNIS, el Consejero Presidencial para la Estabilización y Consolidación, anunció la decisión de no vincular nuevas familias al PNIS por falta de recursos para atender estos procesos (La Opinión, Marzo 28, 2019). Pese a que la decisión del Gobierno no afecta a las 130.203 familias (Presidencia, 2019) ya vinculadas al programa, la falta de cumplimiento de los compromisos representa un riesgo para la sostenibilidad de los acuerdos colectivos de sustitución voluntaria, que podría afectar de forma diferenciada a la población femenina.

A nivel territorial, el estancamiento del PNIS ha afectado de diversas formas los procesos de sustitución voluntaria. La ST conoció que, en Putumayo, departamento en donde los acuerdos familiares quedaron a cargo de las mujeres, así como en el sur del Bolívar, la población femenina tiene incertidumbre sobre el ingreso asociado a la sostenibilidad financiera de los proyectos (Reunión ST con la Instancia Especial de Género, 2019).

Si bien el Programa Catatumbo Sostenible aumentó la presencia de la fuerza pública en esa zona del Norte de Santander, según la Instancia de Género “la priorización de [algunos] monocultivos perjudica a las familias que firmaron los acuerdos familiares” (Reunión ST con la Instancia Especial de Género, 2019).

Ante esta situación, la ST reitera su preocupación por el limitado avance en la incorporación de una agenda de género en el PNIS que permita la inclusión y participación de mujeres cultivadoras y la promoción de políticas públicas diseñadas para contribuir al cierre de brechas entre hombres y mujeres. Además, la ST hace un llamado para que el desarrollo normativo de este punto se traduzca en acciones concretas y efectivas que mejoren las condiciones de vida de las mujeres cultivadoras.

b. Mujeres y población LGBTI en los programas de prevención del consumo y salud pública

33

El A.F. (4.2) establece que el consumo de drogas es un problema de carácter multicausal que debe ser abordado como un asunto de salud pública, cuya solución requiere un trabajo articulado entre las autoridades, la comunidad y el entorno familiar. Dentro de los mecanismos planteados por el A.F. para abordar el fenómeno se encuentran el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (4.2.1), el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (4.2.1.2), la reformulación participativa de la política frente al consumo (4.2.1.3), planes de acción participativos (4.2.1.4), evaluación y seguimiento de las acciones en materia de consumo (4.2.1.5) y generación de conocimiento (4.2.1.6).

A la fecha de corte de este informe, la ST no ha identificado avances en estos compromisos. Sin embargo, resalta la formulación y presentación de la política “Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas Ilícitas” que incluye consideraciones relacionadas con la reducción, tratamiento del consumo de drogas y medidas de prevención del consumo (Consejería para la Estabilización y la Consolidación, 2019).

Según información del Gobierno Nacional, durante el primer trimestre de 2019 inició la construcción del Plan de Acción de esta Política que, en sus cinco pilares, incluye

estrategias y actividades que integran el enfoque de género y la población LGBTI. Estos avances son:

Tabla 4: Estrategia con enfoque de género sobre la reducción del consumo de drogas

Pilar 1. Reducir el consumo de drogas y su impacto		
Objetivo estratégico 2. Prevenir los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas		
Estrategia	Actividades priorizadas	Entidades con competencia
Desarrollo de programas de prevención orientados en poblaciones priorizadas (NNJA, mujeres, indígenas, afros, habitantes de calle, población carcelaria, LGBTI)	Proyectos de prevención del consumo y prevención del reclutamiento en municipios rurales de mayor prevalencia de cultivos de usos ilícito y economías ilegales.	ICBF
	Proyecto de prevención del consumo de Sustancias Psicoactivas -SPA- sintéticas, Inhalantes y heroína.	ICBF
	Acompañamiento y capacitación a docentes desde el módulo de Prevención del Consumo y Secuencias Didácticas en el marco del Modelo de Formación para la Ciudadanía. Formación a docentes con funciones de orientación en tamizaje de riesgo de consumo y primeros auxilios psicológicos.	Ministerio de Educación
	Programas de prevención selectiva e indicada por entorno.	Ministerio de Salud
	Desarrollo del programa escolarizado de prevención - Desarrollo de campañas de prevención.	Policía Antinarcóticos
	Implementar programa de fortalecimiento de capacidades de operadores del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA- para la prevención del consumo de SPA.	Ministerio de Justicia
	Implementar programa de formación de formadores de Familias Fuertes.	Ministerio de Justicia

	Entregar Reconocimientos a las Narrativas Culturales de los Grupos de Interés que visibilicen la cultura como entorno protector en acciones encaminadas a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas a través del Programa Nacional de Estímulos.	Ministerio de Cultura
	Fortalecimiento y articulación de las iniciativas de prevención realizadas por la Policía Nacional con iniciativas realizadas por las autoridades competentes en los territorios.	Ministerio de Defensa
	Estrategias para disminuir el estigma y autoestigma de personas con problemas y trastornos mentales, consumo de sustancias psicoactivas y trastornos por consumo por entorno.	Ministerio de Salud
	Estrategias para aumentar la percepción del riesgo del consumo de sustancias legales e ilegales en jóvenes, adolescentes y sus familias.	Ministerio de Salud
	Estrategias de detección temprana de consumo de SPA y abordaje de riesgos asociados por entornos.	Ministerio de Salud

Fuente: elaboración propia con base en información brindada por la Consejería para la Estabilización y Consolidación.

35

<u>Objetivo estratégico 3. Tratamiento integral</u>		
Estrategia	Actividades priorizadas	Entidades con competencias
Priorización de acciones orientadas a la atención de población vulnerable (NNJA, mujeres, indígenas, afros, habitante de calle, población carcelaria, LGTBI)	Estrategia para la priorización de acciones orientadas al aumento de las atenciones de tratamiento integral de las personas con vulnerabilidad, riesgo y consumo problemático de sustancias psicoactivas (Niñas, niños y adolescentes, mujeres, comunidades étnicas, habitante de calle, población carcelaria, adolescentes que hacen parte del sistema de responsabilidad penal, LGTBI).	Ministerio de Salud

Fuente: elaboración propia con base en información brindada por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación.

La ST resalta la incorporación del enfoque diferencial y de género dentro de las estrategias y actividades en el diseño de la Política en materia de consumo de drogas. Si bien esta Política no se creó en el marco del A.F., para la ST esta es una política compatible con el mismo, y representa un avance en el cumplimiento del numeral 4.2 del A.F. e impulsa su desarrollo.

La inclusión de la población LGBTI en la Ruta Futuro representa los primeros avances en la disminución de las brechas de desigualdad y discriminación que históricamente han afectado a esta comunidad. El enfoque de política pública y salud que prioriza acciones orientadas en materia de prevención del consumo, superación de la estigmatización y acceso a tratamientos integrales, permite generar un conjunto de respuestas institucionales para atender las necesidades de esta población, así como para reducir las barreras que impiden el acceso a servicios integrales en salud.

c. La sustitución de cultivos en el PND 2018-2022

El “Pacto de equidad para las mujeres” del PND establece como meta “reducir la inequidad mediante políticas orientadas a empoderar a las mujeres en cuatro dimensiones: económica, política, física y educativa” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, pág. 1011), para ello, establece ocho líneas de política tendientes a mejorar el acceso a oportunidades, recursos, bienes, productos y servicios. Dentro de la última línea “equidad para las mujeres en la construcción de paz”, se incluye la siguiente estrategia:

Tabla 5: Estrategia con enfoque de género del PND 2018-2022

Objetivo 1. Incorporar el enfoque de género en la estabilización de los territorios		
Línea del capítulo de género	Objetivo	Pilar PMI
Educación y empoderamiento económico para la eliminación de brechas de género en el mundo del trabajo.	Inclusión laboral con perspectiva de género a través del Servicio Público de Empleo.	4.1 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-

Fuente: elaboración propia con base en información brindada por la Consejería para la Estabilización y Consolidación.

Para la ST, es positiva la inclusión de esta estrategia con enfoque de género, así como la articulación de este Pacto con el pilar del PMI: “Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres” (PMI, 2018). No obstante, hay que tener en cuenta que para este Punto se incorporaron 13 indicadores en el PMI orientados, entre otras

cosas, a la inclusión de las mujeres rurales en los programas priorizados, la creación del protocolo con enfoque de género en el PNIS, participación de las mujeres en los proyectos productivos, implementación de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación hacia las personas de la comunidad LGBTI que consumen sustancias psicoactivas. Por lo cual, esta única estrategia sólo responde a la implementación de un compromiso, y no desarrolla los indicadores restantes del PMI.

2.5. Mujeres y el acceso a la justicia en Colombia, oportunidades del A.F.

En Colombia se han diseñado mecanismos normativos, administrativos y judiciales para la prevención de violencias contra las mujeres, como la Ley 1257/2008¹², con la cual se busca trazar una política pública “para prevenir y erradicar la violencia de género”; y el CONPES 161/2013 de la Política Nacional para la Equidad de Género, en la cual se incluye como uno de sus ejes el desarrollo de un Plan para una vida libre de violencias. Sin embargo, persisten múltiples retos en la materialización del derecho al acceso a la justicia para las mujeres, niñas y niños y para la población LGBTI. Son numerosas las dificultades de las mujeres para el acceso a la justicia, al enfrentar “barreras procesales, procedimentales, administrativas, de infraestructura, económicas, sociales y culturales que impiden que los casos no queden en la impunidad” (Personería de Cali, 2015). Entre ellas se destacan los constantes cambios en las instancias de seguimiento de los casos judiciales; la falta de atención de las autoridades ante las victimizaciones sufridas, lo cual está relacionado con la falta de sensibilización en enfoque de género de los funcionarios; riesgos y amenazas a la seguridad de quienes denuncian; y dificultades en el acceso físico a las instalaciones de los entes jurisdiccionales.

A las dificultades de las mujeres para acceder a la justicia, el escenario se hace más complejo cuando las violencias se relacionan con el conflicto armado, lo cual genera una serie de impactos diferenciados que ponen a la mujer en una condición de mayor vulnerabilidad, situación reconocida por el A.F. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas – RUV-, las mujeres constituyen el mayor número de víctimas del conflicto armado, siendo el 53% de la población víctima registrada, y los mayores índices de victimización se deben al desplazamiento forzado, homicidios, amenazas, desapariciones forzadas y delitos contra su libertad e integridad sexual (Ver Tabla 1). Además, de acuerdo con el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, las mujeres se encuentran expuestas a factores de vulnerabilidad específicos en el marco del conflicto armado, a causa de su condición de género¹³.

¹² Ley 1257 del 4 de diciembre de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

¹³ Entre estos factores de vulnerabilidad, se encuentran los riesgos derivados de a los riesgos derivados de (i) la violencia sexual, (ii) la explotación o esclavización doméstica, (iii) la violencia del conflicto armado en sus territorios, (iv) la desaparición forzada, (v) el reclutamiento forzado, (vi) contacto o relacionamiento con actores armados ilegales, (vii) la pertenencia a organizaciones sociales y el ejercicio de liderazgos, (viii) el despojo y desplazamiento forzado, (ix) la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor, y (x) la discriminación y vulneración acentuada sobre mujeres pertenecientes a pueblos étnicos (Auto 092, 2008).

Tabla 1. Enfoque diferencial RUV. Número de víctimas por hecho victimizante de acuerdo a su género u orientación sexual

Hecho	Mujer	Hombre	LGBTI	No Informa	Total
Homicidio	472,729	535,318	307	17	1,008,371
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	5,467	5,450	3		10,920
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	55,735	59,216	71	1	115,023
Sin información	5,312	10,339	7		15,658
Desaparición forzada	81,130	91,382	57	2	172,571
Secuestro	9,204	27,695	50		36,949
Tortura	4,477	6,138	57		10,672
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	25,479	2,068	409		27,956
Otro	13,114	13,769	4		26,887
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	2,531	5,017	11		7,559
Otros	2,703	5,201	51		7,955
Acto terrorista/Atentados/ Combates/Hostigamientos	37,131	44,938	92		82,161
Amenaza	211,719	197,567	918	4	410,208
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	1,127	10,371	2		11,500
Desplazamiento	3,849,594	3,655,607	3,143	39	7,508,383
Fecha de Corte : 01/06/2019					

Fuente: Registro Único de Víctimas

Las mujeres excombatientes que deberán comparecer ante la Justicia, también se ven afectadas por el sesgo y los estereotipos que recaen sobre ellas, por su anterior filiación a un grupo al margen de la ley; además de que se desconocen las posibles victimizaciones a las que se han visto expuestas en el marco del conflicto.

Ante este panorama, en el Punto 5 del A.F, se establece un modelo de justicia transicional comprensivo, que permita el restablecimiento de los derechos y la reparación de las víctimas, y resolver la situación jurídica de los actores que participaron directa e indirectamente del conflicto armado. Este modelo es el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRN-¹⁴, compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV- (A.F. 5.1.1.1), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas -UBPD- (A.F. 5.1.1.2), la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP- (A.F. 5.1.2), el fortalecimiento de medidas de reparación integral¹⁴ (A.F. 5.1.3), y compromisos para la promoción y protección de los DDHH (A.F. 5.2). Para todos los procesos y procedimientos que se adelanten en el marco del SIVJRN se planteó la transversalización del enfoque de género (Acto Legislativo 01/2017, Art. 1). Es importante advertir que, a pesar de esto último, el PMI enfoca sus metas e indicadores en el componente de reparación del SIVJRN, e incluye tan sólo 3 indicadores específicos de género para el Punto 5, sobre víctimas:

Producto	Indicador	Responsable	Año Inicio	Año Fin
Espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres	Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2017	2031
Realizar acciones concretas de atención psicosocial para la recuperación emocional, en especial a víctimas de violencia sexual	Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	Ministerio de Salud y Protección Social	2017	2031
Programas colectivos de Retorno con enfoque territorial y de género	Comunidades reubicadas o retomadas, acompañadas con enfoque territorial y de género	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2019	2031

Fuente: (Plan Marco de Implementación, 2018, pág. 162).

¹⁴ Las medidas de reparación integral que incluye el A.F. son los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad (5.1.3.1), acciones concretas de contribución a la reparación (5.1.3.2), reparación colectiva (5.1.3.3), rehabilitación psicosocial (5.1.3.4), retornos y reubicaciones (5.1.3.5), restitución de tierras (5.1.3.6) y la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de reparación a víctimas (5.1.3.7).

A estos indicadores se suman otros 7 del Capítulo Étnico en los cuales se hace referencia a la inclusión del enfoque de género, mujer, familia y generación de medidas de reparación colectiva, atención psicosocial y la creación del Plan Nacional de DDHH (denominado como Plan de Acción en DDHH) (PMI, 2018, pág. 195).

Aunque estos indicadores no recogen la totalidad de las medidas dispuestas desde una perspectiva de género en el Punto 5, la política de reparación desde su concepción ha contado con lineamientos y mecanismos para la aplicación del enfoque de género. Aun así, la falta de indicadores de impacto al respecto, podría dificultar apreciar el cierre de brechas de género que pretende lograr el A.F.

a. La implementación del enfoque de género en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Durante los 30 meses corridos desde la firma del A.F., se han dado avances normativos que dan sustento a la creación y funcionamiento de las entidades que conforman el SIVJNR, así como algunas normas encaminadas a la garantía de los derechos humanos y la no discriminación en razón del sexo, raza u orientación sexual. Los avances más significativos se encuentran en los componentes de Verdad y Justicia; sin embargo, el fortalecimiento y dinamización de los procesos de reparación integral, así como la adecuación participativa de la Política de Reparación siguen siendo un reto, aún más ante la terminación de la vigencia de la Ley 1448/2011, aunado a la falta de apropiación de un Plan de Acción en DDHH que permita la consolidación de una política de DDHH que atienda a las necesidades prácticas de toda la población, en particular de las mujeres y la población LGBTI.

41

Avances en la inclusión del enfoque de género en el SIVJNR.

En el proceso de conformación, de consolidación institucional y funcionamiento pleno, del SIVJNR, se destaca, como lo ha hecho en sus anteriores informes esta ST, la composición paritaria de sus tres entidades, con 5 comisionadas de 9 (55%) en la CEV, la elección de una mujer como directora de la UBP, y 53% de mujeres en la magistratura de la JEP, en cuya cabeza está también una mujer.

Igualmente importante es la conformación de grupos de trabajo interno que se enfocan en la transversalización del enfoque de género en las tres entidades, las cuales avanzan conjuntamente en: (i) un trabajo articulado en torno al abordaje del enfoque de género y el uso de un lenguaje común, en especial para el acercamiento hacia las víctimas del conflicto armado (Magistratura JEP, 2018; UBP, 2018; CEV, 2018, citados en STCIV, 2018), además de esfuerzos por capacitar a sus funcionarios en la aplicación del enfoque de género y demás enfoques diferenciales; (ii) una estrategia pedagógica conjunta a nivel nacional, que incluya la socialización de los

diversos mandatos de los componentes del SIVJNR y la inclusión del enfoque de género en estos, así como los mecanismos de participación de la población ante la CEV, UBPD y JEP; y (iii) las tres entidades han realizado esfuerzos individuales por generar acercamientos con diversas organizaciones de víctimas y defensoras de DDHH de mujeres y población LGBTI para recoger insumos y aprendizajes en torno a sus experiencias con la implementación del enfoque de género, además de acercamientos a entidades con información y experticia en torno al abordaje de VBG como la Fiscalía General de la Nación –FGN-, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF-, y el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH-.

En relación con el último ítem señalado, se destaca la recepción de informes e información por parte de organizaciones de la sociedad civil en torno a las victimizaciones sufridas por la población de mujeres y personas LGBT en el marco del conflicto armado. Entre ellos se destaca la entrega de 6 informes por parte de la Red Nacional de Mujeres Defensoras a las entidades del SIVJNR y a la Corte Constitucional el pasado 18 de junio, los cuales abordan temas de prevención, atención y garantías de no repetición ante la violencia contra defensoras de DDHH; casos de violencia sexual, que dan cuenta de este delito como estrategia de guerra; casos de violencias contra “mujeres indígenas de los pueblos nasa, yanacona, totoró, emberá y wayuu” y contra mujeres afro[descendientes]; la experiencia de mujeres exiliadas, refugiadas y migradas, y su resistencia e incidencia en políticas públicas (Forero Rueda, 2019). En este espacio, las mujeres afirmaron estar a favor de una verdad que las nombre y reconozca, y una justicia que les crea, superando así las barreras de impunidad presentes en la Justicia Ordinaria; además se resaltó la contribución de la justicia restaurativa en la sanación del dolor (Forero Rueda, 2019).

El ejercicio anterior, así como muchos otros, podrían marcar una diferencia frente a las barreras que deben afrontar mujeres y sectores LGBTI en el marco de la Justicia Ordinaria. Empero, el tipo de relacionamiento que establezcan las entidades del SIVJNR con las organizaciones de la sociedad civil y las condiciones para el intercambio de información y participación en los procesos, así como la necesidad de una mayor socialización e involucramiento de las comunidades más alejadas en los territorios en los procesos y funciones específicas del SIVJNR, serán importantes para avanzar en el cierre de las brechas de género. Ello presenta una oportunidad importante para promover así la participación y centralidad de las víctimas en el A.F., pilar fundamental de este proceso de paz.

Además, la apuesta por el cierre de brechas debe ir más allá de la adopción de lineamientos para una atención diferenciada, y enfocarse en la consecución de un modelo de justicia transicional que permita brindar reparaciones transformadoras a las víctimas del conflicto armado (Uprimny-Yepes & Guzmán-Rodríguez, 2010, pág.

252). Ello cobra importancia en el caso de mujeres y población LGBTI víctimas, para quienes la reparación tras graves violaciones a sus derechos humanos no puede consistir solo en el retorno a las condiciones previas al hecho victimizante, sino que debe trascender hacia un escenario en el que se eliminen las condiciones de violencia estructural que permitieron que la violación tuviera lugar en un principio.

El enfoque de género en el esclarecimiento de la verdad del conflicto (A.F. 5.1.1.1).

Desde el inicio de su mandato en noviembre de 2018, la *Comisión de la Verdad*, hizo público sus lineamientos metodológicos en los cuales se incluye la definición del enfoque de género como una herramienta de análisis, la cual será transversalizada en los 4 objetivos de trabajo de la CEV (esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición). También se definieron 6 mecanismos de recolección de información¹⁵, y se estableció que en los casos en los que se involucre a víctimas de VBG, se capacitará a documentadoras comunitarias que incluirán un enfoque psicosocial. Cabe recordar que la CEV tiene un grupo de trabajo interno de género, y que conformó una Mesa Técnica asesora LGBTI, para “el análisis de las metodologías y comprender los impactos específicos del conflicto armado” sobre esta población y definir casos significativos (Comisión de la Verdad, 2018).

Durante 2019 hay avances en la recolección de testimonios y en el acercamiento a organizaciones sociales en los territorios para diseñar rutas de trabajo que permitan que mujeres y hombres víctimas de violencia sexual contribuyan a la misión de esclarecimiento de esta Comisión. Es una oportunidad para que la CEV visibilice las múltiples afectaciones e impactos asociados a la violencia sexual en el marco del conflicto, y se contribuya al reconocimiento de sus víctimas, ya que

La violencia sexual se utilizó como un arma de guerra durante el conflicto, las mujeres fueron sus principales víctimas, pero no las únicas. Los cuerpos fueron maltratados, violados y entregados por miedo, para proteger sus vidas y las de sus familias. (...) La violencia sexual en el conflicto armado (...) está asociada al silencio, al miedo de recibir peores violencias, a la dominación de los hombres sobre el territorio y su gente (Comisión de la Verdad, 2019b).

También la CEV firmó un convenio con la organización Ruta Pacífica de las Mujeres, para el apoyo en “la toma de 2.000 testimonios de mujeres víctimas en nueve regiones del país”, prestando atención a “las violencias ejercidas contra las mujeres, sus formas de resistencias, sus demandas y reivindicaciones” (Comisión de la Verdad,

¹⁵ 1) Testimonios individuales; 2) Testimonios colectivos; 3) Entrevistas en profundidad; 4) Presentación de casos por parte de las organizaciones; 5) Diagnósticos comunitarios; 6) Narraciones cortas sobre experiencias significativas, como historias de vida.

2019a). Cada apoyo que recibe la CEV contribuye al esclarecimiento de la verdad y a la promoción de la reconciliación en el país, sin embargo, algunas organizaciones de mujeres insisten en la importancia de la pluralidad de voces y de metodologías en el trabajo por la memoria y la verdad, así como al reconocimiento de las labores realizadas por la sociedad civil por este propósito desde mucho antes de la firma del A.F (Instancia Especial de Género del A.F., 2019).

En este interés por la pluralidad de voces, esta ST conoció que las mujeres excombatientes de FARC han manifestado su interés en participar en las labores que realice la CEV, de dos formas: (i) aportando a través de la Comisión nacional de género, mujer y diversidad de FARC el relato de las mujeres en el marco de la guerra, y contribuir así a la memoria histórica del conflicto armado; (ii) identificando aquellos hechos y acciones de violencia que se presentaron durante el conflicto contra las mujeres pertenecientes a las FARC (Sandino, 2019). Ello representa una gran oportunidad para visibilizar los roles de las mujeres como combatientes de FARC durante el conflicto armado, relato excluido tradicionalmente de la historia de la guerra. Como un primer insumo para contribuir a este relato, se resalta la realización del documental “Nunca invisibles: mujeres farianas, adiós a la guerra” -iniciativa apoyada por el Gobierno de Canadá y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, presentado en noviembre de 2018, y que cuenta con la participación de mujeres del ETCR de Icononzo, Tolima, quienes dan cuenta de

El día a día de la insurgencia, cómo convivieron con sus compañeros (así llamaban a sus parejas en la guerrilla), el tener que abandonar a sus hijos y el reencontrarse con ellos, el proceso de paz, su reincorporación y su nueva etapa como madres son algunos de los puntos que tocan estas seis mujeres (Ávila, 2018)

El enfoque de género en búsqueda de desaparecidos a causa del conflicto armado (A.F. 5.1.1.2).

La *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas*, cuenta con una Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales -subordinada a la Subdirección General Técnica y Territorial-, y ha orientado “las acciones hacia la asesoría, apoyo y orientación a las personas que buscan a sus familiares, al diseño de lineamientos de participación y enfoques diferenciales, de género y psicosocial incorporados en los procesos de la UBDP” (UBDP, 2019); al tiempo que se ha acercado a la UARIV y al Ministerio de Salud, para articularse en torno a la atención psicosocial de las víctimas.

Igualmente, la Dirección Técnica de Prospección, Recuperación e Identificación de la Unidad trabaja en la construcción de métodos de recuperación de cadáveres “acorde a estándares nacionales e internacionales y con enfoques étnico y de género” (UBDP,

2019, pág. 9) y la UBDP avanza en la formulación de criterios de interlocución con familiares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, y en la generación de alianzas estratégicas con diversos actores que contribuyan con su experticia a la definición de lineamientos de género.

En sus anteriores informes, esta ST también ha resaltado la labor realizada por excombatientes de FARC, principalmente mujeres, en la recolección de información para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del Comunicado Conjunto No. 062 de la Mesa de Negociaciones¹⁶. Este ejercicio permitió la capacitación de mujeres a lo largo del país para la búsqueda y recolección de información, y se constituyó como un mecanismo de contribución directa a la verdad, frente a lo cual esta ST ha manifestado en anteriores informes sobre la oportunidad que representa la promoción de las labores de búsqueda por parte de mujeres excombatientes, como alternativa de reincorporación, debido a las capacidades instaladas y a su conocimiento del territorio (Sandino, 2019).

Si bien con la puesta en marcha la UBDP -al igual que en el caso de la CEV y la JEP, se avanza en la promoción de los derechos de las víctimas, a la verdad y a la justicia, aún es temprano para hacer un análisis sobre los impactos en el cierre de brechas de género que estas medidas tengan. Aun así, la ST considera que el carácter extrajudicial y humanitario de la Unidad representa una oportunidad para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas a través de un proceso que se enfoque en la búsqueda de las personas, y no en los procedimientos judiciales, atendiendo a los impactos diferenciados que ha tenido particularmente sobre las mujeres.

El enfoque de género en la justicia transicional (A.F. 5.1.2).

La *Jurisdicción Especial de Paz*, cuenta con una Comisión de Género conformada por miembros de la magistratura, encargada de garantizar la transversalización del enfoque de género en los procesos que adelante. Esta Comisión abordó en su primer concepto en 2018: (i) los criterios de conexidad entre VBG, incluida la violencia sexual, y el conflicto armado; (ii) parámetros de enfoque de género para el régimen de condicionalidad; (iii) mecanismos de protección a víctimas de VBG con enfoque de género; y (iv) medidas para evitar la revictimización de víctimas de VBG. El enfoque territorial que ha adoptado la JEP, llevó a que se priorizaran casos territoriales en

¹⁶ Este proceso estuvo liderado por el Comité Nacional de Búsqueda de Desaparecidos, en cuya mesa nacional se encuentran 3 mujeres excombatientes, y generó como resultado la recolección de información en torno a 166 casos, la cual se ha estado entregando parcialmente a la UBDP durante 2019, e información sobre 33 cuerpos, la cual fue entregada al Comité Internacional de la Cruz Roja (Moreno Barreto, 2018; Integrantes del Proceso Especial A.F.5.1.1.2., 2018; CSIVI-FARC & CEPDIPO, 2019; Sandino, 2019).

Nariño, Norte del Cauca y Urabá, para atender a las múltiples victimizaciones de la población en las regiones, incluidas las VBG y se abrió el Caso 007 sobre “Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado colombiano”.

En 2019 se destaca la sanción presidencial de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la JEP, a pesar de los embates sufridos a raíz de las objeciones en su contra y el anuncio del Presidente de presentar proyectos de Acto Legislativo que permitan modificar otros aspectos del mandato de la JEP, entre los cuales se proponía “la exclusión de los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes de la Justicia transicional¹⁷” (Presidencia de la República, 2019, pág. 2). De esta manera se consolida el marco normativo para el desarrollo de los procedimientos judiciales en la JEP, y se reafirma el compromiso de esta institución con la aplicación del enfoque de género a sus procesos.

Por su parte, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa -SAAD-, administrado por la Secretaría Ejecutiva de la JEP, está diseñado para brindar asesoría y representación jurídica a excombatientes y víctimas¹⁸, y avanza en 2019 en la conformación de duplas psico jurídicas para sus dos componentes: SAAD Defensa (para comparecientes) y el Departamento de Atención a Víctimas -DAV-. La JEP ha realizado jornadas de capacitación en el mes de mayo en torno al enfoque psicosocial de atención, y la inclusión de los enfoques diferenciales (Secretaría Ejecutiva - JEP, 2018), aunque la aplicación del enfoque de género dentro del SAAD continúa siendo incipiente.

En el caso de comparecientes en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-, “no hay instancia que al interior (...) actualice sobre la situación de las mujeres ante los mecanismos de Justicia Transicional, en especial la JEP” (Abogados Sin Fronteras Canadá, 2019, pág. 8). Al respecto, la JEP ha avanzado en la vinculación de excombatientes que sirvan de enlace en los ETCR. Sin embargo, sigue siendo necesario ampliar la cobertura de la información, por lo cual

¹⁷ En abril de 2019, se presentó en el Senado el Proyecto de Acto Legislativo 38/19 “Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones”, con el cual se promueve la modificación del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 para excluir de la competencia de la JEP “todas los delitos de naturaleza sexual cometidos contra niños, niñas o adolescentes, consagrados en el Título IV de la Ley 599 de 2000, de los cuáles conocerá de forma exclusiva la Jurisdicción Ordinaria”. Finalmente, esta propuesta fue archivada.

¹⁸ Cabe agregar que, en los casos de comparecientes con una doble condición como víctimas, su representación judicial estará a cargo del SAAD Defensa, aunque el DAV proveerá los demás beneficios y atenciones que se brindarán a las víctimas acreditadas en el marco de los procesos de la JEP. Esta ST también conoció que la JEP adelanta el desarrollo de una ruta administrativa en conjunto con la UARIV, para la inscripción de estos casos en el RUV, brindando reconocimiento formal como víctimas a estos comparecientes (Secretaría Ejecutiva - JEP, 2018).

una oportunidad para la JEP sería la instalación de “una instancia, bilateral en terreno, que se encargue de mantener informada a la población en proceso de reincorporación respecto a su situación legal vigente y a los avances”, y que sea sensible al enfoque de género con las excombatientes (Abogados Sin Fronteras Canadá, 2019, pág. 8).

Esta ST también conoció que se creó una comisión de mujeres de FARC, con el apoyo de un equipo de juristas, para que realice un diagnóstico a través de una encuesta que permita identificar la existencia de violencias basadas en género en las filas durante el conflicto armado, y las características de estas violencias (Sandino, 2019). Para esta tarea, que corresponde a una iniciativa directa de mujeres excombatientes y la Comisión Nacional de Género, Mujer y Diversidad de FARC, se seleccionaron mujeres con cierto reconocimiento dentro de FARC por cada región en la cual tenía presencia la organización. Ello constituye un esfuerzo importante para generar insumos para la JEP que permitan visibilizar otros relatos en torno a las violencias sufridas por mujeres en el marco del conflicto, y tomar las acciones pertinentes (Sandino, 2019).

A nivel de las diligencias judiciales de la Jurisdicción, un ejemplo de su compromiso con la defensa de los derechos de mujeres, niñas y adolescentes, la Sala de Amnistía o Indulto negó una solicitud de amnistía a un excombatiente de FARC, debido a su vínculo con conductas de reclutamiento ilícito y acceso carnal violento contra una niña Wayúu, ya que ambos delitos no son amnistiables ni indultables. Respecto de este caso en particular, la Comisión étnica de la JEP agregó que “la violencia sexual corresponde a una práctica común en contra de los pueblos étnicos, lo cual podría enmarcarse en patrones de discriminación y dominación cultural”, y la Comisión de género precisó que esta violencia “es una forma de mostrar poder, dominio, y una manifestación clara de lo que constituye el abuso de poder, sobre todo, en contextos como el conflicto armado” (JEP, 2019).

Por su parte, la *Unidad de Investigación y Acusación* -UIA- de la JEP, también avanza en el Protocolo de comunicaciones con las víctimas, el cual tendrá en cuenta los enfoques étnico y de género y cuenta con un grupo especializado en violencia sexual, el cual funcionará plenamente tras la sanción de la Ley Estatutaria de la JEP.

Durante 2018, la UIA desarrolló 6 jornadas pedagógicas para el diseño del protocolo de comunicaciones con las víctimas, incluyendo una jornada nacional con las víctimas de violencia sexual, en el cual se propone: (i) el restablecimiento de derechos por medio de una comunicación que no estigmatice ni revictimice a las víctimas de violencia sexual; (ii) garantizar los derechos reconocidos en el A.F. y la Ley 1749 de 2014, que dicta las medidas de acceso a la justicia a víctimas de violencia sexual y violencia sexual con ocasión del conflicto armado; (iii) brindar credibilidad a los

testimonios de las víctimas; (iv) promover una participación activa en los procesos, atendiendo a sus necesidades (UIA, 2019).

La UIA también desarrolló, en conjunto con Caribe Afirmativo y con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung -FESCOL-, encuentros con población LGBTI víctima del conflicto en Carmen de Bolívar (Bolívar) y Apartadó (Antioquia), para avanzar en la generación de confianza. Estos espacios son una oportunidad importante para la UIA y la JEP, para construir “herramientas con enfoque diferencial que permitan abordar y dimensionar las violencias por prejuicio adecuada e integralmente” (UIA, 2019, pág. 2).

La inclusión del enfoque de género en las medidas de reparación integral del A.F. (5.1.3).

En el caso de la reparación, esta ST no ha identificado avances significativos en torno a la aplicación del enfoque de género, pues uno de los mayores compromisos establecidos por el A.F., la adecuación participativa de la política de reparación integral a víctimas, aún se encuentra pendiente.

Para la implementación de las medidas de reparación integral, los obstáculos son mayores debido a las dificultades actuales que afronta la política de atención y reparación a víctimas del conflicto, asociada a la falta de recursos y la vigencia pronta a expirar de la Ley 1448/2011. La necesidad de modificaciones y adecuaciones a la política, no se surtieron finalmente tras el proceso participativo realizado con las víctimas del conflicto, y la necesidad de fortalecimiento de otros componentes de la reparación (reparación colectiva, atención psicosocial, retornos y reubicaciones, restitución de tierras).

Además, decisiones administrativas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas -UARIV- en la regulación de las reparaciones vía indemnización, particularmente en torno a los criterios de priorización. Con la expedición de la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019 -, perdieron la oportunidad de reconocer entre los criterios de priorización a mujeres en condiciones de extrema vulnerabilidad. Esta Resolución propone la creación de un “método técnico de priorización” que se ajuste al Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, sin mayores especificaciones de sus contenidos, y la priorización en casos de urgencia manifiesta y vulnerabilidad extrema, para lo cual sólo reconoce criterios de edad, enfermedad o discapacidad¹⁹. Ello desconoce las vulnerabilidades y riesgos

¹⁹ Sólo se priorizan en casos de extrema urgencia a personas mayores de 74 años, personas con alguna condición de discapacidad o con “enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo” (Resolución 01049/2019).

desproporcionados que sufren las mujeres víctimas, a causa de su condición de género en el marco del conflicto armado.

Esta ST reconoce que existe otro tipo de obstáculos, particularmente relacionados a las labores de seguimiento del cumplimiento de estas medidas, debido a la “ausencia de información sobre la implementación de medidas transversalizadas con el enfoque diferencial y de género” específicas en los diversos planes y rutas de reparación individual y colectiva, así como en los planes de reparación colectiva étnicos con enfoque de género, mujer, familia y generación (CAEL & OEI, 2018, pág. 719).

Aun así, en 2018 la UARIV logró algunos avances en la definición de una metodología para la construcción del Mapa de Victimizaciones (A.F. 5.1.3.7), herramienta que servirá para dar cuenta, de forma más detallada, de las afectaciones y violencias contra mujeres, niños y niñas y población LGBTI en el marco del conflicto armado. Y, en el marco de articulación entre los planes de reparación colectiva y los PATR (A.F. 5.1.3.3.2), la ART y la UARIV lograron un cruce entre 1.066 iniciativas y medidas de reparación colectiva (ART, 2019), de las cuales, las que se refieren específicamente a las mujeres se relacionan con temas de educación y preparación profesional, atención psicosocial y estrategias de sanación, acceso a tierras y a vivienda, emprendimientos y proyectos agropecuarios, medidas de satisfacción y memoria, fortalecimiento de procesos organizativos, capacitación en DDHH, y pedagogía para la paz (ART, 2019).

Compromisos con la promoción, respeto y garantía de los DDHH del A.F. (5.1.2) y su enfoque de género.

En relación con los compromisos en DDHH, tampoco se han identificado avances significativos en la inclusión del enfoque de género en lo corrido de 2019. Aún continúa en construcción el Plan de Acción en DDHH (A.F. 5.2.2), el cual cuenta con un eje temático de “Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades” en el que se incluye el enfoque de género; y la Defensoría del Pueblo instaló la Comisión Asesora de Derechos Humanos (A.F. 5.2.3), que podrá realizar recomendaciones de política en materia de derechos y paz, aunque no hay claridad en torno a sus funciones específicas y al alcance que pueda tener este espacio para la promoción del enfoque de género del A.F.

Además, cabe resaltar la expedición de dos normas en 2018²⁰, que si bien no responden a las medidas específicas del A.F., contribuyen a la realización de los derechos y la no discriminación de la población LGBTI, a saber:

²⁰ Si bien ambas normas representan un hito en el reconocimiento y la garantía de DDHH de esta población, las medidas que contienen no se han materializado; estas son responsabilidad de la

- **Decreto 410 del 1 de marzo de 2018.** Por el cual se adiciona el Título 4 a la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre sectores sociales LGBTI y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, Capítulo 1 sobre prevención de la discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género, mediante la promoción de la acción afirmativa #AquíEntranTodos.
- **Decreto 762 del 7 de mayo de 2018.** Por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 a la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para las garantías del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientación sexual e identidad de género diversas.

De esta manera, los avances se han registrado exclusivamente en la expedición de normas, construcción de planes y adopción de espacios de incidencia en materia de DDHH. La ST no conoce información sobre la materialización de estos instrumentos en acciones específicas, y en el caso de la política pública de derechos de la población LGBTI es aún más notoria esta situación, pues el gobierno actual no se ha pronunciado al respecto, y tampoco se han destinado recursos para la implementación de los decretos (Instancia Especial de Género del A.F., 2019).

50

Esta ST reitera que los compromisos en DDHH siguen siendo cruciales para consolidar una política de respeto, garantía y protección de los derechos de toda la población, que brinde observancia a las condiciones de la población históricamente excluida y vulnerada, entre la cual debe reconocerse a la población LGBTI. La realización de los compromisos como el Plan de Acción en DDHH, debe complementarse con el cumplimiento pleno de las políticas existentes tanto para la equidad de la mujer, como para los derechos de sectores LGBTI, de manera que sea posible cerrar las brechas de género en el acceso y goce efectivo de derechos de toda la población.

Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, cuyo nuevo director, ha sido fuertemente criticado por plataformas de DDHH y organizaciones con experiencia en asuntos de género y de sectores LGBTI. Algunos sectores expresan su preocupación por la pertenencia del Director al partido Colombia Justa Libres, el cual “promueve un modelo único de educación y de familia, se opone a la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y masifica expresiones como ‘ideología de género’” (CCEEEU; Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo; Alianza de organizaciones sociales y afines & G-PAZ, 2019), y otras iniciativas opuestas “al reconocimiento de los derechos de algunas víctimas en el Acuerdo de Paz” (El Espectador, 2019).

b. El SIVJRNR, su enfoque de género y el Plan Nacional de Desarrollo.

Al igual que en el PMI, de los elementos que conforman el SIVJRNR, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 también se enfoca en el componente de reparación a las víctimas, describiendo estrategias y objetivos en torno a las diversas dimensiones de la reparación: indemnización, reparación colectiva, retornos y reubicaciones, restitución de tierras, reparación simbólica y construcción de memoria y atención psicosocial. Además, establece la articulación de los planes de reparación colectiva y los retornos y reubicaciones en la Hoja de Ruta Única -HRU- para la implementación, aunque no se brindan grandes claridades en torno a la articulación de estas iniciativas con los demás programas que incluye la HRU.

Ahora bien, al ahondar en las metas e indicadores específicos que se proponen en materia de género, el XIV Pacto de equidad para la mujer incluye en su línea H sobre construcción de paz, un objetivo que se enfoca en “garantizar la reparación a mujeres víctimas”, enfocándose en el componente psicosocial de la reparación. Frente a ello se establecen 2 indicadores y metas para el cuatrienio que se refieren a: (i) los departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del “Programa de prevención de las violencias sexuales en el conflicto armado y de atención integral a mujeres víctimas”, estableciendo como meta 24 departamentos priorizados; y (ii) el número de mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto, focalizadas y atendidas con la estrategia de reparación integral (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 2019, pág. 1.060).

Si bien tanto el PMI como el PND coinciden en el énfasis sobre estrategias de atención psicosocial a mujeres víctimas, el PND 2018-2022 no incluye medidas relacionadas con la participación de mujeres víctimas en la toma de decisiones sobre sus planes de reparación colectiva, ni la aplicación del enfoque de género en los programas de retorno y reubicaciones. Esta ST considera que ambos Planes no son suficientes para la atención de las necesidades de mujeres víctimas, e incluso, si de rehabilitación psicosocial se trata, se requiere una reestructuración y fortalecimiento del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas -PAPSIVI-, así como de la estrategia Entrelazando de la UARIV -enfocada a la reparación comunitaria-. Esta ST considera que, de consolidarse plenamente estrategias efectivas de atención psicosocial para mujeres, y avanzarse en el fortalecimiento y dinamización de otras medidas de reparación, existiría una oportunidad para contribuir a un mayor acceso de las mujeres a una justicia restaurativa y transformadora. Sin embargo, lo más visible del PND es el enfoque que se brinda a la política de reparación integral a víctimas a partir de: (i) el énfasis en las medidas de reparación administrativa tanto a nivel individual como colectivo, transfiriendo recursos del componente de “atención y asistencia” [humanitaria] hacia el pago de indemnizaciones (Plan Nacional de

Desarrollo 2018-2022, 2019, pág. 813), lo cual se relaciona con el “Plan de reasignación y ajuste del gasto y la inversión de recursos de la política para la medida de reparación²¹” (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 2019, pág. 804); y (ii) la “sisbenización” del componente de atención y asistencia, transfiriendo las funciones de caracterización y focalización de esta población al Sisben IV. Frente a esto último, en el Pacto XI por la construcción de paz, se indica que las víctimas serían atendidas a través de las medidas establecidas en la política social (Pacto por la equidad), con lo cual no habría un tratamiento diferencial para las víctimas, ni una priorización para su acceso a la oferta social, tal como lo establece el componente de atención y asistencia de la política de reparación.

Esta ST considera que no deben confundirse la política social del Estado con los componentes de la política de reparación a víctimas del conflicto armado. Si bien es conocido que las víctimas en sociedades como la colombiana, en la cual no se han resuelto los problemas de distribución de la riqueza y el acceso pleno a derechos y servicios, suelen ser usualmente “las personas más pobres, discriminadas y en situación de vulnerabilidad, y normalmente la victimización acentúa su pobreza y su vulnerabilidad” (Uprimny-Yepes & Guzmán-Rodríguez, 2010, pág. 243), “no todas las víctimas son pobres y no todos los grupos de bajos ingresos son obligatoriamente victimizados” (Uprimny-Yepes & Guzmán-Rodríguez, 2010, pág. 243). Además,

La política social del Estado encuentra sus fuentes en el deber del Estado de realizar los derechos sociales, económicos y culturales, en el principio de no discriminación y en el ideal de justicia distributiva: es el deber general del Estado de garantizar a todas las personas unas condiciones mínimas materiales, a fin de que puedan vivir dignamente. [...] La fuente del deber estatal de otorgar reparaciones es el daño sufrido por las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos. El propósito esencial es, al menos en teoría, resarcir ese daño y restaurar a la víctima, hasta donde sea posible, a las condiciones que gozaba antes de que el daño ocurriera (Uprimny-Yepes & Guzmán-Rodríguez, 2010, págs. 248-249).

Con respecto a la inclusión de la población LGBTI en el PND, se resalta una variación entre la primera versión de bases presentada por el gobierno nacional y la versión aprobada finalmente, ya que en principio se omitía cualquier estrategia, meta e indicadores en torno a esta población. La ST considera como una oportunidad de avance en la garantía de derechos humanos que, en la versión aprobada del PND, se

²¹ Otro elemento que llama la atención en torno a este plan es el interés en propender por la búsqueda de recursos para la reparación provenientes de los victimarios, vía su monetarización y traspaso al Fondo de Reparación para las víctimas (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 2019, pág. 804). Con ello se recarga la responsabilidad de la reparación sobre los victimarios, cuando la responsabilidad primaria de la reparación recae sobre el Estado.

incluye en el Pacto III por la Equidad, la línea “J. Equidad en la diversidad”, en la cual se reconoce la discriminación que existe contra esta población y se plantean estrategias -relacionadas con otras iniciativas del PND- para favorecer el acceso de las personas LGBTI a educación, salud y empleo, así como se propone el fortalecimiento de las “estadísticas” en torno a la situación de esta población y la creación de un plan de acción para la implementación de la política pública de derechos LGBTI. De igual forma, se incluye como una estrategia de fortalecimiento institucional relacionada con el diseño de un plan de acción para la implementación de la política pública de garantía de derechos de la población LGBTI (Bases del PND 2018-2019, 2019, pág. 400).

Al revisar el articulado del PND, sin embargo, no se identifica ninguna disposición relacionada con esta línea ni sus estrategias, y en el Plan Plurianual de Inversiones no se le asignan recursos específicos, como a las demás líneas que conforman el Pacto por la Equidad, sino que queda aparentemente incluida en la categoría “otros” (Lay 1955/2019, Art. 4). Tampoco se recogen indicadores particulares para esta población en materia de reparación a víctimas, ni en las estrategias asociadas al Pacto por la Construcción de Paz. Además, en términos generales, el actual gobierno no se ha pronunciado públicamente, hasta la fecha, en torno al desarrollo de políticas y normativas existentes para garantizar los derechos de las personas LGBTI, en particular para quienes han sido víctimas del conflicto armado.

53

Finalmente, ante el panorama de implementación de los compromisos de género del A.F. presentado, y su abordaje en el PND 2018-2022, esta ST hace un llamado a que se reconozca e incluya a las mujeres, población LGBTI y grupos étnicos dentro de la agenda política de la actual administración y que se les haga partícipes en el diseño de esta. De lo contrario, no será posible hacer frente a las dinámicas de discriminación y exclusión que históricamente han existido contra estas poblaciones, ni a las violencias a las cuales son sometidos, en particular en el caso de quienes también fueron víctimas del conflicto armado, y quienes deben estar en el centro de todo el proceso.

2.6. La implementación y verificación del A.F en clave de género

De acuerdo con lo establecido en A.F. (6.1) y los principios generales de enfoque de derechos, no discriminación e igualdad que rigen el A.F., la ST resalta positivamente los avances en la transversalización del enfoque de género y la implementación del Plan Marco de Implementación -PMI-, que han realizado la Alta Instancia de Género del Gobierno creada en el Decreto 1418 de 2018 así como la Instancia Especial de Género creada en el marco del A.F.

Durante los 30 meses de implementación del A.F., la ST registra avances significativos en la implementación del enfoque de género en este punto. Por un lado, la elaboración y presentación del PMI que incluye un capítulo de género, una ruta de transversalización e indicadores con productos finales. Por el otro, el fundamental rol que cumplen las Instancias de Género del A.F. y del Gobierno que resultan claves para hacer seguimiento y ser veedoras del proceso de implementación de las disposiciones de género. A continuación, el balance al respecto para el período de corte de este informe:

a. Avances en materia de género en el PMI y Alta Instancia de Género del Gobierno

El Gobierno creó la Alta Instancia de Género con el objetivo de “coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación, por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias” (Artículo 2, Decreto 1418 de 2018).

La ST conoció, por información del Gobierno Nacional, que esta instancia se instaló el 16 de enero de 2019 y a la fecha, ha sesionado en dos ocasiones con el fin de avanzar en el cumplimiento del PMI. En la primera sesión (16 de enero) “se presentó un plan de trabajo clasificado por las responsabilidades directas que tienen 14 entidades y 3 Consejerías presidenciales, a las que les corresponde la implementación de los 51²² indicadores del PMI” (Consejería Presidencial para la Estabilización, 2019, pág. 13). De esta sesión, se estableció el compromiso que las entidades debían presentar sus respectivos planes de trabajo²³ para dar cumplimiento con los indicadores asignados en cada caso.

²² De estos 51 indicadores, 46 están distribuidos en los primeros 5 puntos que conforman el A.F., mientras que los 5 indicadores restantes corresponden a la ruta de transversalización del enfoque de género.

²³ Los planes de trabajo deben contener: “i. Metas concretas, específicas, los cambios esperados en las condiciones de las mujeres o las falencias que las mujeres tenían y que ahora se van a superar, ii.

En la segunda sesión (29 de abril) las entidades presentaron sus planes de trabajo y como resultado de la retroalimentación y coordinación, “se logró que 48 de los 51 indicadores [del PMI] cuenten con plan de trabajo, lo que significa que el 94% de la totalidad de los indicadores de género del PMI cuentan con acciones definidas y concretas” (Consejería Presidencial para la Estabilización, 2019, pág. 13). Sobre los tres indicadores pendientes, la Consejería Presidencial para la Estabilización manifestó que aún no cuentan con planes de trabajo.

En junio se cumple un año de la presentación del PMI que “orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años”. La ST reconoce el avance en los planes de trabajo para los 48 indicadores establecidos en materia de género y la inclusión de metas concretas y acciones específicas orientadas a disminuir las brechas de género. Como oportunidad de mejoramiento, la ST llama la atención sobre la necesidad de incluir a la población LGBTI en estos planes de trabajo y en su implementación. Este llamado responde a que la versión final del PMI no tuvo en cuenta productos finales, metas orientadoras, indicadores de impacto ni incluyó compromisos acordados con la comunidad LGBTI, según información de la Instancia Especial de Género (Reunión ST con Instancia Especial de Género, sociedad civil y Acompañamiento Internacional, 2018).

De igual forma, la ST destaca el inicio de labores de esta Instancia como un mecanismo para fortalecer el seguimiento, la coordinación institucional y la implementación de los compromisos del PMI. Al respecto, se adelantaron reuniones de trabajo entre esta Alta Instancia y las entidades competentes para “prestar apoyo técnico y facilitar espacios de articulación intersectorial” (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019, pág. 14). En materia de seguimiento y monitoreo al avance de las instituciones, las 14 entidades y las 3 Consejerías debían presentar el 17 de junio, un informe de avance de la implementación de los planes de trabajo, cronogramas de actividades, e informes periódicos trimestrales para darle seguimiento a la implementación de los 51 indicadores. Sobre los cronogramas de trabajo, siete entidades han presentado un cronograma para el cuatrienio mientras que otras cuatro, para el 2019.

En relación con la articulación de esta Instancia con otros espacios, la ST conoció que a la fecha se han llevado a cabo dos reuniones con la Instancia Especial de Género (15 de enero y 14 de marzo), en las que se acordaron los siguientes compromisos para el trabajo conjunto:

las acciones que se implementen deben transformar o mejorar las realidades de las mujeres y iii. un cronograma donde se indiquen acciones y tiempos”.

- La delegada de los Asuntos de Mujer y Género, Víctimas y Etnias de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se reunirá de manera periódica con la Instancia Especial de Género en sus sesiones plenarias, con la finalidad de mantener un canal activo de comunicación y articulación.
- A través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación se canalizarán las reuniones solicitadas por la Instancia Especial con entidades del Gobierno, para facilitar su consecución y realizar seguimiento a los compromisos establecidos.

Además, la ST conoció que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación tendrá asiento en la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, instancia en la que se dinamizará la implementación del enfoque de género a nivel territorial.

El seguimiento que realicen la Alta Instancia de Género del Gobierno, la Instancia Especial de Género del A.F., así como las diversas organizaciones civiles, de mujeres y de población LGBTI al progreso de los planes de trabajo de las entidades y al desarrollo de los indicadores, en concordancia con lo establecido en el PMI, será fundamental para asegurar la real transversalización del enfoque de género. Es importante realizar seguimiento a que las iniciativas presentadas por el Gobierno reconozcan e incluyan a la población LGBTI.

56

b. Ruta de transversalización del enfoque de género

El PMI estableció una ruta para avanzar en el cumplimiento de la transversalización del enfoque de género tal y como lo establece el A.F. A la fecha de corte de este informe la ST registra importantes avances en cuatro de los cinco indicadores de esta ruta. El progreso en estos cuatro indicadores impulsa el avance del resto de los indicadores establecidos en el PMI.

Tabla 6: Ruta enfoque de género PMI

Indicadores de transversalización del PMI	Avances registrados
1. Creación de una instancia de alto nivel, con el liderazgo de la Presidencia de la República, en la que concurren las entidades competentes para dar cumplimiento al enfoque de género en el marco de los compromisos del A.F. Esta instancia se creará a través del acto	- La Alta Instancia de Género del Gobierno se creó mediante el Decreto 1418 de 2018 con la finalidad de “coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género” (Art. 2 Decreto

administrativo que determine la Presidencia de la República.	1418 de 2018). - Desde su creación, esta Instancia ha sesionado dos veces con las entidades con competencias en la transversalización de este enfoque. - Después de 3 meses de trabajo, se avanzó en la conformación de los planes de trabajo y cronogramas de 48 de los 51 indicadores del PMI en materia de género.
2. Desde esta instancia se diseñará e implementará un documento de lineamientos para la transversalización, que será liderado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM-.	- La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM- finalizó la construcción del documento de lineamientos y lo socializó con la Instancia Especial de Género. Según la CPEM, este documento contiene los lineamientos mínimos de los indicadores con enfoque de género. Algunos de los lineamientos contemplados son la creación de grupos de género interdisciplinarios dentro de las entidades competentes y establecer presupuestos con enfoque de género (Reunión de la ST con la CPEM, 16 de enero de 2019).
3. Creación de espacios y mecanismos de interlocución entre la Instancia de Alto Nivel del Gobierno y la Instancia Especial de Género -creada en el marco del A.F.-, para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del A.F.	- A la fecha de corte de este informe, la Alta Instancia del Gobierno y la Instancia Especial de Género se han reunido dos veces y han acordado compromisos de coordinación para fortalecer el trabajo conjunto.
4. Contar con esquemas de seguimiento de las medidas de género del PMI, incorporados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-.	- Este indicador no presenta avances hasta el momento debido a que el SIIPO aún no se encuentra en funcionamiento y los planes de trabajo de las medidas de género apenas se construyeron.
5. Reportes de monitoreo de los avances en el proceso de transversalización del enfoque de género durante la implementación del A.F.	- Las entidades competentes en la implementación de los 51 indicadores, entregarán informes trimestrales que den cuenta de los avances en el cumplimiento de los planes de trabajo

	previamente contruidos. Estos reportes son la base para los informes semestrales que según el Decreto 1418 de 2018, debe presentar la Alta Instancia de Género del Gobierno.
--	--

Fuente: elaboración propia con base en Plan Marco de Implementación

c. Instancia Especial de Género

Sobre el funcionamiento de este espacio, la ST resalta que el próximo 28 de julio se cumplen 2 años desde su instalación y según lo estipulado en el Comunicado Conjunto #18 de 2017, “quienes conforman la Instancia tendrán un período de 2 años”, por lo cual, en las próximas semanas la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación -CSIVI- debe adelantar la convocatoria y elección de las nuevas integrantes de la Instancia. La ST desconoce los avances en este proceso.

La Instancia considera que, si bien las disposiciones del PND relacionadas con los aspectos de género son avances en el reconocimiento del rol de las mujeres en la vida laboral y personal, aún persisten vacíos en la efectiva inclusión transversal de este enfoque. Esto en razón a que el Plan carece de lenguaje incluyente, metas e indicadores de impacto, así como de la asignación de un presupuesto específico para el desarrollo de sus estrategias y objetivos. Frente a la inclusión de la población LGBTI la Instancia señaló que en el PND no se hace una mención concreta a esta comunidad, ni se estipulan acciones afirmativas al respecto. Esta situación, constituye un retroceso en la garantía de derechos hacia esta población (Reunión de la ST con la Instancia Especial de Género, 7 de mayo de 2019).

58

d. Las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

La inclusión por primera vez de un capítulo de género en el PND es un avance hacia la igualdad de oportunidades para las mujeres. Sin embargo, sus metas son ambiciosas y presentan importantes retos institucionales para su implementación. El Pacto XIV “para de equidad para las mujeres” establece como objetivo principal “reducir la inequidad mediante políticas orientadas a empoderar a las mujeres colombianas en cuatro dimensiones: económica, política, física y educativa”. Para cumplir con este objetivo, el Pacto establece ocho líneas de política, en donde se incluye una destinada a la “Equidad para las mujeres en la construcción de paz” (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 2019, pág. 831-832). Esta línea establece una serie de objetivos y estrategias que se alinean con el PMI y están orientadas en

“potenciar el desarrollo de los territorios con enfoque de género y reparar a las mujeres víctimas”.

En términos generales, la ST destaca la inclusión de este Pacto y considera los siguientes, como sus aspectos claves:

- Aunque el artículo 4 de la Ley 311 de 2019 que expide el PND definió que el monto estimado para la implementación del Pacto XIV será de 5,400 billones de pesos, estos recursos no son específicos sino transversales a todos los pactos.
- El Artículo 223 de la Ley del PND, señala que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirán un “marcador de la equidad para las mujeres”, para que las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación identifiquen rubros presupuestales para la implementación del Pacto XIV y presenten informes anuales sobre la gestión de esos recursos. La ST valora la inclusión de este trazador presupuestal e identifica como una oportunidad, la posibilidad de hacer seguimiento a las asignaciones presupuestales y a los resultados que obtengan las entidades competentes en la reducción de brechas de género.
- En materia institucional, la apuesta por el fortalecimiento institucional de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM- será clave para fortalecer la política pública en equidad para las mujeres en el nivel nacional y territorial. Asimismo, robustecer el funcionamiento de los Observatorios para la recopilación de información desagregada, cualitativa y cuantitativa, permitirá conocer la situación diferenciada de las necesidades de las mujeres, generar insumos para la construcción de política pública y realizar seguimiento a la disminución de las brechas.

Bibliografía

Documentos citados

- Abogados Sin Fronteras Canadá. (2019). *Estado de la implementación del proceso de reincorporación de mujeres ex combatientes en los ETCR de Tierra Grata, Cesar y La Carmelita, Putumayo. Octubre 2018-Mayo 2019.*
- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (26 de noviembre de 2016). Documento recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Agencia de Renovación del Territorio (2019) *Respuesta a solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. Febrero*
- Alto Comisionado para la Paz. (11 de abril de 2017). Comunicado Conjunto No. 18: Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final. Documento recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-18.aspx>
- Ávila, C. (28 de noviembre de 2018). *“Nunca invisibles”: el documental hecho por mujeres de las Farc.* Obtenido de El Espectador - Colombia 2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/nunca-invisibles-el-documental-hecho-por-mujeres-de-las-farc-articulo-857419>
- CAEL, & OEI. (2018). *Informe técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final.* Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos -CAEL- del Senado de la República de Colombia, Organización de Estados Iberoamericanos.
- Caribe Afirmativo. (17 de agosto de 2018). *Ley Estatutaria de la JEP. Avalados por la Corte Constitucional.* Obtenido de Caribe Afirmativo: <http://caribeafirmativo.lgbt/2018/08/17/ley-estatutaria-la-jep-avalados-la-corte-constitucional/>
- CCEEU; Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo; Alianza de organizaciones sociales y afines & G-PAZ. (5 de marzo de 2019). *El Partido Colombia Justa Libres no tiene un compromiso integral con la defensa de los derechos humanos y no debería encabezar la Dirección de Derechos Humanos.* Obtenido de Comisión Intereclesial de Justicia y Paz: <https://www.justiciaypazcolombia.com/el-partido-colombia-justa-libres-no-tiene-un-compromiso-integral-con-la-defensa-de-los-derechos-humanos-y-no-deberia-encabezar-la-direccion-de-derechos-humanos/>
- Comisión de la Verdad. (5 de septiembre de 2018). *Mujeres y movimientos LGBTI apoyarán a la Comisión de la Verdad en enfoque de género.* Obtenido de: Comisión de la Verdad. Obtenido de Comisión de la Verdad:

<https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/mujeres-y-movimientos-lgbti-apoyaran-a-la-comision-de-la-verdad-en-enfoque-de-genero>

Comisión de la Verdad. (6 de junio de 2019a). *La Ruta Pacífica de las Mujeres, una aliada para escuchar a las víctimas*. Obtenido de Comisión de la Verdad:
<https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-ruta-pacifica-de-las-mujeres-una-aliada-para-escuchar-a-las-victimas>

Comisión de la Verdad. (14 de junio de 2019b). *Acoso, violencia, temor y silencio*. Obtenido de Comisión de la Verdad:
<https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/violencias-sexuales-nororientecolombia-acoso-sexo-violencia-temor-y-silencio>

CSIVI-FARC, & CEPDIPO. (mayo de 2019). Reunión de la ST-Punto 5 con el equipo técnico de Punto 5 de CSIVI-FARC y el CEPDIPO. (ST-Punto 5, Entrevistador)

Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. (2018). *Balance a la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Derechos de las Mujeres*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (29 de junio de 2018). Documento CONPES 3932: Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Recuperado de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (4 de abril de 2019). Gobierno confirma la detallada planificación para atención de excombatientes después de agosto. Documento recuperado de: <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Paginas/Gobierno-confirma-la-detallada-planificacion-para-atencion-de-excombatientes-despues-de-agosto.aspx>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2019). Informe de Gestión 7 de agosto de 2018- 30 de abril de 2019. Documento recuperado de:
<http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>

Departamento Nacional de Planeación. (6 de febrero de 2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia Pacto por la Equidad. Recuperado de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Forero Rueda, S. (19 de junio de 2019). *“Por una verdad que nos nombre y una justicia que nos crea”: mujeres a la JEP*. Obtenido de El Espectador - Colombia 2020:
<https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/por-una-verdad-que-nos-nombre-y-una-justicia-que-nos-crea-mujeres-la-jep-articulo-866643>

Gobierno reubicará 11 de los 24 Espacios Territoriales de Farc. (27 de mayo de 2019). Caracol Radio. Documento recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2019/05/27/nacional/1558932388_034498.html

Instituto Kroc (2019) Estado Efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia 2 años de implementación. Informe 3 Diciembre 2016 – Diciembre 2018

Integrantes del Proceso Especial A.F.5.1.1.2. (2018). *INFORME FINAL PROCESO ESPECIAL DE APOORTE Y RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Estrictamente HUMANITARIO DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL, LAS FARC-EP Y LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS Y DERECHOS HUMANOS.*

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (4 de abril de 2019). ICBF atiende a 421 niños y niñas en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Documento recuperado de: <https://www.icbf.gov.co/noticias/icbf-atiende-421-ninos-y-ninas-en-los-espacios-territoriales-de-capacitacion-y>

JEP. (16 de junio de 2019). *Comunicado 091. La JEP niega solicitud de amnistía en caso de violencia sexual y reclutamiento forzado.* Obtenido de JEP: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunicado-091-de-2019---JEP-niega-solicitud-de-amnist%C3%ADa-en-caso-de-violencia-sexual-y-reclutamiento-forzado.aspx>

Más Mujeres, Más Democracia. (22 de junio de 2018). *¿Qué tanta ha sido la participación de la mujer en las elecciones?* Obtenido de Más Mujeres, Más Democracia: <http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/prensa/que-tanta-ha-sido-la-participacion-la-mujer-las-elecciones>

Misión de Verificación de Naciones Unidas. (2019). Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2019/265. Documento recuperado de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_265_espanol.pdf

Moreno Barreto, J. (5 de septiembre de 2018). *Farc entregaron información de 33 desaparecidos.* Obtenido de El Espectador - Colombia 2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/desaparecidos/farc-entregaron-informacion-de-33-desaparecidos-articulo-857101>

Plan Marco de Implementación. (2018). Obtenido de <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

Personería de Cali (Dirección). (2015). *Violencia contra las mujeres y barreras de acceso a la justicia* [Película]. Colombia. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=hW3rO_7rOeg

Presidencia de la República. (Diciembre de 2018). Paz con Legalidad. Iván Duque Márquez 2018-2022. Recuperado de:

<http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>

Radio Nacional. (11 de junio de 2019). *Gobierno anunció aumento de presupuesto para la UNP.* Obtenido de Radio Nacional: <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/unidad-proteccion-victimas-presupuesto-aumento>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (2018). Primer informe de la implementación del Enfoque de Género en los Acuerdos de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2), la CSIVI y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto. CINEP/PPP y CERAC.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Diciembre de 2018). Segundo Informe de de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2018/12/Segundo-Informe-de-Implementaci%C3%B3n-del-Enfoque-de-G%C3%A9nero-STCVI.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Febrero de 2019). Quinto Informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/03/5to-Informe-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>

Se mantendrá Espacio Territorial de las Ex – Farc en el departamento de Arauca. (17 de junio de 2019). La Voz del Cinaruco. Documento recuperado de: <https://lavozdelcinaruco.com/23187-se-mantendra-espacio-territorial-de-las-ex-%E2%80%93-farc-en-el-departamento-de-arauca#.XROZoutKiUI>

Sisma Mujer. (16 de marzo de 2018). *Representación de mujeres en el Congreso 2018 -2022.*

Sisma Mujer (11 de junio de 2019) *Descripción de las iniciativas PDET con marca de género*

UBPD. (2019). *ACTUALIZACIÓN DEL INFORME DE GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE 2018 A PRIMER TRIMESTRE DE 2019.* Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

UIA. (24 de mayo de 2019). Comunicado 007. "La dignidad de las mujeres víctimas de violencia sexual, prioridad para la UIA", Giovanni Álvarez.

UIA. (20 de junio de 2019). Comunicado 014. La Unidad escucha a las víctimas con orientación sexual e identidad de género diversa, en las regiones del país.

UNP. (26 de febrero de 2019). *Director de UNP pide a Congreso adición presupuestal.* Obtenido de UNP - Noticias: <https://www.unp.gov.co/director-de-unp-pide-a-congreso-adicion-presupuestal/>

Uprimny-Yepes, R., & Guzmán-Rodríguez, D. (julio-diciembre de 2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 231-286. Obtenido de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_679.pdf

Leyes, Decretos o Resoluciones

Decreto 896 del 29 de mayo de 2017, “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-“. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto 1418 del 3 de agosto de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno“. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201418%20DEL%2003%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>

Decreto 660 del 17 de abril de 2018, “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones“. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20660%20DEL%2017>

Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas". Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202137%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202018.pdf>

Páginas web

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (15 de abril de 2019). Documento recuperado de. <https://twitter.com/ARNColombia/status/1117789691842125825>

Aparicio, C. (11 de abril de 2019). Documento recuperado de: <https://twitter.com/CarlosAparicioP/status/1116319636042276864>

Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidades de FARC. (4 de junio de 2019). Declaración política del 1er Encuentro Nacional de Mujeres y Diversidades Farianas por la Transformación de Colombia. Recuperado de: <https://twitter.com/MujerFariana/status/1135908912530624512>

¿Cómo avanza la reincorporación de los ex Farc a la sociedad civil?. (16 de abril de 2019).

El Tiempo. Documento recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/las-cifras-del-proceso-de-reincorporacion-de-excombatientes-farc-a-la-vida-civil-350252>

Declaración del Partido FARC ante el asesinato de ex guerrilleros y líderes sociales (22 de junio de 2019). Documento recuperado de:

https://twitter.com/Carlozada_FARC/status/1142437354227060736

El Espectador. (5 de marzo de 2019). *Organizaciones sociales rechazan el nombramiento de Ricardo Arias en la dirección de DD. HH. del MinInterior*. Obtenido de El Espectador:

<https://www.elspectador.com/noticias/politica/organizaciones-sociales-rechazan-el-nombramiento-de-ricardo-arias-en-la-direccion-de-dd-hh-del-articulo-843388>

El Tiempo. (28 de marzo de 2019). *Demandan ley de víctimas para que no caduque y se extienda hasta 2030*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/demandan-ley-de-victimas-para-que-no-caduque-y-se-extienda-hasta-2030-342366>

‘Incertidumbre en proceso de reincorporación a hijos de excombatientes’. (21 de mayo de 2019). RCN Radio. Documento recuperado de:

<https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/incertidumbre-en-proceso-de-reincorporacion-hijos-de-excombatientes>

Misión de Verificación de Naciones Unidas. (29 de mayo de 2019). Documento recuperado de: <https://twitter.com/MisionONUCol/status/1133847986247618560>

Mujer Fariana. (30 de mayo de 2019). 1er Encuentro Nacional de Mujeres y Diversidades Farianas por la Transformación de Colombia - Día 1. Recuperado de:

<https://www.youtube.com/watch?v=YhOYVBqPCog&feature=youtu.be>

‘PNIS no recibirá nuevas familias para sustitución de coca’. (28 de marzo de 2019). La Opinión. Documento recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/region/pnis-no-recibira-nuevas-familias-para-sustitucion-de-coca-174046#OP>

Reuniones, entrevistas y conferencias

Conferencia de Victoria Sandino en el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana. (2019).

Reunión estratégica de las Mujeres para la construcción de la paz en Colombia. (2019)

Reunión de la ST con Instancia Especial de Género, sociedad civil y Acompañamiento Internacional. (2018).

Reunión de la ST con la ART (mayo de 2019)

Reunión de la ST con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2019)

Reunión de la ST con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2019)

Reunión de la ST con la Instancia Especial de Género. (16 de enero 2019 y 17 de mayo de 2019).

Reunión de la ST con la Senadora Victoria Sandino. (2019).

Secretaría Ejecutiva - JEP. (22 de mayo de 2018). Reunión de la ST-Punto 5 con la Secretaría Ejecutiva de la JEP. (ST-Punto 5, Entrevistador)

ANEXOS

Anexo 1: Seguimiento a la Implementación normativa: análisis en perspectiva de género

Punto 1: Reforma Rural Integral (RRI)

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017	“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y se dictan otras disposiciones”.	-Una de las funciones del Consejo Superior del SNIA es “proponer alternativas que garanticen la participación real de las mujeres y jóvenes rurales en los procesos y herramientas ofrecidas por el SNIA”. Esto representa una consideración débil del enfoque de género. -Dentro de la conformación del Consejo Superior, “estará una representante de la mujer rural”. Esta disposición garantiza la participación de las mujeres por medio de la inclusión en el Consejo Superior, mas no garantiza una participación equitativa, en relación con los 20 miembros del Consejo. -Dentro de los actores del SNIA “estarán las organizaciones de jóvenes o mujeres y productores del sector agropecuario”. Esto representa una consideración débil de las mujeres en el SNIA. -Uno de los criterios de priorización para la inclusión de mujeres en el subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación de Servicio Público de Extensión Agropecuario es “la condición de mujer rural de conformidad con la Ley 731 de 2002”.
Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017	“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la RRI contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.	-“ Los sujetos beneficiarios de dichas medidas son los trabajadores con vocación agraria, sin tierra suficiente y especialmente las mujeres”. Esto representa una priorización de las mujeres por medio de una consideración fuerte. - “Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras, (...) incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada”. Esto genera una inclusión de mujeres por medio de la priorización para el acceso a tierras. - “En todos los procesos de acceso y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, (...) las actividades adelantadas por las mujeres bajo la

		denominación de economía del cuidado”, lo cual es una consideración fuerte y prioritaria en la participación de mujeres en estos procesos. - “El Registro Único de Solicitantes de Tierras se organizará mediante un sistema de calificación que estará sometido a [que una de sus variables sea] cuando las solicitantes son mujeres campesinas”, lo cual busca la priorización de mujeres en la inclusión al registro. - “Los proyectos productivos para los pueblos y comunidades étnicas se implementarán con base en los Planes de Vida y Planes de Salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos”, lo cual representa una consideración fuerte focalizada a los proyectos de las mujeres. - Uno de los “criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) es la priorización en la intervención a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada”, lo que busca la inclusión de mujeres en los POSPR. Aunque este Decreto incluye el enfoque de género en su desarrollo, la ST considera que es limitado pues reconoce la economía del cuidado (Art. 23, 25 y 43) pero no el aporte económico de la mujer campesina, ni garantiza la participación efectiva de las mujeres en los espacios que crea esta norma.
Decreto Ley 890 del 28 de mayo de 2017	“Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.	- “La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres”. - “El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas (...) y a la mujer cabeza de familia”. Esto representa una inclusión en la focalización de programas para mujeres. - “La participación activa de las comunidades (hombres y mujeres) en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos”, lo cual es una consideración genérica de las mujeres en la participación y planeación de proyectos. - “Los hombres y mujeres pertenecientes a las FARC tendrán acceso a planes o programas necesarios para la atención de su derecho fundamental a la vivienda”. Esto

		representa una consideración genérica de las mujeres. - “Los subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural se podrán otorgar en especie a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad (...) y de forma preferente a los hogares que se encuentren en situación de desplazamiento o pobreza extrema; (...) y mujeres cabeza de familia y madres comunitarias que habiten el suelo rural”. Esto representa una consideración fuerte puesto que busca la priorización de mujeres en la inclusión en los subsidios.
Decreto 893 del 28 de mayo de 2017	"Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-".	- “Asegurar el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales (niños y niñas, hombres y mujeres)”, lo cual es una consideración débil de género. - “El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales”. Esta disposición busca la participación de las mujeres en los PDET. - “Cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, (...) y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales”, lo cual representa una focalización preferencial en la inclusión de mujeres en los PDET. Sin embargo, no estipula medidas específicas de discriminación positiva para la participación de dichas organizaciones. Lo anterior tuvo consecuencias en la etapa veredal del proceso PDET ya que, como lo señaló la ST en informes anteriores, no hubo una convocatoria a las organizaciones de mujeres, lo que derivó en una representatividad limitada de este grupo poblacional. - “El Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) [tendrá] enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales”, lo cual implica la inclusión de mujeres en el PATR.

Punto 2: Participación Política

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Ley Estatutaria 03 del 1 de febrero de 2017	"Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes".	- "Uno de los principios rectores del Estatuto es el "equidad de género: Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal". Esto representa un avance en la inclusión equitativa de las mujeres en los partidos que se declaren en oposición, así como una garantía para su participación política. - "En los espacios otorgados para divulgación política en los medios de comunicación social del Estado (...), las organizaciones políticas deberán garantizar la participación paritaria entre hombres y mujeres". Esto busca la equidad en la participación de las mujeres. - La representación "en las mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular (...) debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres". Esto busca la equidad en la participación de mujeres. - "Para la selección de los miembros del Senado de la República en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer y se alternará la posición principal y suplencia entre el hombre y la mujer". Esto busca la equidad en la participación de las mujeres. - "En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Gobierno nacional estructurará programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género". Esta consideración representa un avance en la priorización de los programas de protección para mujeres.
Decreto Ley 885 del 26 de mayo de 2017	"Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".	- "Uno de los principios rectores es el "enfoque diferencial: Se propenderá por que las políticas de paz cuenten con un enfoque diferencial de género, mujer, edad, grupos étnicos, (...) diversidad sexual. Las políticas de paz tendrán

		especial énfasis en la situación de mujeres, niños, niñas y adolescentes”. El decreto sienta las bases para la inclusión de las mujeres en su diversidad en las políticas de paz que se desarrollen. Sin embargo, de no materializarse sería una consideración genérica del enfoque de género. - Frente a la conformación del Consejo: Por la rama Legislativa del Poder Público: “Tres Senadores de la República: uno de ellos sea mujer. Y tres Representantes a la Cámara: uno de ellos que sea mujer”. Por la sociedad civil: “Tres representantes elegidas por las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer”. Y “dos representantes del sector LGBTI”. -Una de las funciones del Consejo será “la promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas”. Si bien considera a las mujeres y a la población LGBTI, de no materializarse, esta sería una consideración genérica.
Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017	"Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política" (SISEP)	- “El objeto que ha de tener la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el fin de hacer seguimiento a los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política y el Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos, el cual tendrá en cuenta el enfoque de género”. Esta es una consideración débil del enfoque de género en la medida que no establece una acción afirmativa para implementarlo. - “Las medidas con ocasión de este decreto tendrán un enfoque territorial y de género”. Esta es una consideración débil del enfoque de género en la medida que no establece una acción afirmativa para implementarlo. - “Se garantizará la participación de los partidos y

		movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres". Esta es una consideración débil del enfoque de género en la medida que no establece una acción afirmativa para implementarlo. - "Este sistema incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres". Esta es una consideración fuerte en la focalización del SISEP para las mujeres, sin embargo, no tiene en cuenta la población LGBTI. - "Se creará un Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos, el cual tendrá en cuenta el enfoque de género". Esta es una consideración débil del enfoque de género en la medida que no establece una acción afirmativa para implementarlo. - "Se creará el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género". Esto busca la inclusión de las organizaciones de mujeres en el programa integral de protección. - "El Gobierno en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida (...), así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, (...) organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros".
Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017	Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la	Esta norma responde al compromiso de fortalecimiento del programa de protección individual y colectiva a líderes y lideresas sociales (A.F. 2.1.2.2), que incluye la aplicación del enfoque de género en la adopción de cualquiera de las medidas que sean recomendadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de

	seguridad personal de grupos y comunidades.	Medidas -CERREM- Colectivo.
Decreto 660 del 17 de abril de 2018	Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.	Como desarrollo del Decreto 895/2017 y el A.F. 2.2, este Programa incluye entre su población a organizaciones de mujeres, de género y LGBTI. Asimismo, entre sus principios se promueve el fortalecimiento del acceso a la justicia en casos en los cuales se presentan violencias basadas en género -VBG-; y se incluye el enfoque de género a lo largo de las disposiciones, funciones y medidas asignadas al Programa.

Punto 3: Fin del Conflicto

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Ley 1908 del 9 de julio de 2018	"Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones".	Art 24. "Se pondrá especial énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes han sido afectados por las organizaciones criminales objeto de esta ley. Este enfoque tendrá en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad y serán adecuadas a dichos riesgos". Esto representa una consideración fuerte focalizada en los riesgos diferenciados que afectan a las mujeres. Artículo 5. Intervención de las víctimas. Parágrafo 4º: Frente a la intervención de las víctimas dentro de los procedimientos judiciales a organizaciones criminales, éstas "contarán con acceso igual y efectivo, atendiendo a los enfoques territoriales, diferenciales y de género". Esta es una consideración débil del enfoque de género.

Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Proyecto de Ley S.104/2018 (este proyecto fue acumulado con el proyecto S-065/2018, que fue radicado por el Gobierno)	"Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.3.1.4 del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".	Art 2: Tratamiento penal diferenciado: "Se privilegiará de forma especial el tratamiento penal diferenciado para mujeres en el primer eslabón de la cadena de producción, en situación de pobreza y/o con cargas familiares relacionadas a los cultivos de uso ilícito". Esta es una consideración genérica del enfoque de género, actualmente no son claros los roles que desempeñan las mujeres en el proceso de producción de estupefacientes. Art 18. Atención preferencial de los casos judiciales- Frente a la atención de los casos judiciales, "se priorizarán los casos de mujeres en situación de pobreza y/o con cargas familiares sobre las demás solicitudes". Los funcionarios del Programa, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dispondrán de programas de capacitación en temas de género para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos. Esto corresponde a una consideración fuerte del enfoque de género, al incluir acciones tendientes a garantizar su inclusión.

Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos

Norma	Título	Algunas disposiciones en materia de género
Acto Legislativo 01 del 4 de abril 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".	- “El Sistema Integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto”. Esta medida contempla la inclusión de las mujeres en el Sistema, sin embargo, no plantea consideraciones fuertes en los diferentes componentes. - “La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres”. - “La Jurisdicción deberá ser conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres, y garantías de no discriminación”. - “Las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz, incluirán garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, (...) y el debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género.” Esta disposición considera fuertemente el enfoque de género, mas no especifica los mecanismos para su implementación.
Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 reglamentada por el Decreto 277 de 2017	"Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones".	- “En ningún caso serán objeto de amnistía o indulto únicamente los delitos que correspondan a las conductas siguientes: Los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, (...) la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual”. - “Podrán ser objeto de las resoluciones las personas a quienes se les atribuyan los delitos que

		hayan sido cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado, siempre que no constituyan: (...) el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual". - "La Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, ordenará la renuncia a la persecución penal siempre que no se trate de conductas constitutivas de delitos de lesa humanidad, que incluyen el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual". De manera general, esta ley de consideración fuerte promueve la inclusión del enfoque de género en la medida que reitera que la violencia sexual es un delito de lesa humanidad que afecta particularmente a las mujeres. Sin embargo, no hay una referencia expresa de enfoque diferencial en materia de amnistías, indultos y tratamientos especiales para las mujeres ex combatientes y miembros de la fuerza pública.
Decreto 587 del 5 de abril de 2017	"Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)"	- "Los procesos de selección [de los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz] deberán tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres". - "La selección de los comisionados también deberá tener en cuenta criterios colectivos como la participación equitativa entre hombres y mujeres".
Decreto Ley 588 del 5 de abril de 2017	"Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición".	- Algunos de los objetivos de la Comisión son: 1. "Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, (...) en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto, como el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros". Esta disposición representa una inclusión de la construcción de narrativas con enfoque de género en la Comisión. 2. "Promover la convivencia en los territorios, (...) la cooperación y la solidaridad, la justicia social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres". - "En el desarrollo de su mandato y de sus funciones, la CEV tendrá en cuenta las distintas experiencias, impacto diferencial y condiciones particulares [de los] afectados por el conflicto. Habrá especial atención a la victimización sufrida por las mujeres", lo cual contempla la inclusión de las mujeres mediante la participación en la

		CEV. - “La CEV tendrá como mandato esclarecer y promover el reconocimiento de: El impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo el impacto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las formas diferenciadas en las que el conflicto afectó a las mujeres, a los niños, niñas, (...) a la población LGBTI”. Esta disposición prioriza la inclusión tanto de mujeres como de la población LGBTI en la CEV. - Una de las funciones de la CEV es “asegurar la transversalidad del enfoque de género en todo el ámbito de trabajo de la CEV, con la creación de un grupo de trabajo de género que contribuya con tareas específicas de carácter técnico, de investigación, preparación de audiencias de género, entre otras. Este grupo de trabajo no será el único en tratar el enfoque de género, pero sí debe responsabilizarse de la revisión de metodologías para que todos los instrumentos de la CEV tengan un enfoque de género, y de la coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI”. Esto promueve la inclusión de mujeres por medio de la planeación y participación en la CEV. - Una de las funciones del pleno de Comisionados es “designar los miembros del grupo de trabajo de género establecido en el artículo 13 y en el reglamento interno, de conformidad con los siguientes criterios: 1. Experiencia y conocimiento sobre violencias basadas en género. 2. Experiencia y conocimiento del conflicto armado y sus efectos diferenciados y desproporcionados en las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”. Estos criterios corresponden a consideraciones fuertes de las mujeres y de la comunidad LGBTI, focalizando la violencia de género. - “La selección de los comisionados también deberá tener en cuenta criterios colectivos como la participación equitativa entre hombres y mujeres”. Esta es una consideración fuerte en materia de equidad.
--	--	--

		- “El Comité de Rendimiento y Monitoreo rendirá informes periódicos de seguimiento a las recomendaciones. Estos informes deberán contar con un enfoque territorial, diferencial y de género ”, lo cual busca la inclusión del enfoque de género en la planeación de los informes.
Decreto Ley 589 del 5 de abril de 2017	“Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”.	- “La UBPD tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género , que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque de género y diferencial se aplicará en todas las fases y procedimientos de la UBPD, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto. La UBPD adoptará con participación de las víctimas y la sociedad civil, líneas para la determinación del paradero de las niñas y mujeres dadas por desaparecidas”. Este enfoque promueve la inclusión de mujeres por medio de la participación focalizada en la UBPD.
Ley 1922 del 18 de julio de 2018 ²⁴	“Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-”.	Esta norma reconoce la observancia de los DDHH de las mujeres y la aplicación del enfoque de género en todos los procedimientos que se adelanten en el marco de la JEP, realizando algunas especificaciones en los desarrollos de procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado. -Dentro de los principios rectores de esta Ley se encuentran que: Art 1:1. “En la JEP se dará plena aplicación y observancia a los derechos de las mujeres reconocidos en la Constitución, los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados y la ley”. 2. “A fin de garantizar la igualdad real y efectiva y

²⁴ La primera versión de esta normativa presentada al Congreso de la República por la JEP, incluía una comprensión mucho mayor del enfoque de género y sus alcances en los procesos que se adelantarían en la Jurisdicción. Si bien la versión aprobada es mucho más corta e incluye de forma general el enfoque de género, la Magistratura de la JEP ha afirmado que conservará los avances y comprensiones realizadas para brindar la mayor inclusión y participación posible a mujeres y población LGBTI.

		evitar la exclusión, en todas las actuaciones y procedimientos que adelante la JEP se aplicará el enfoque de género". Art 19. Modalidades de pruebas. Parágrafo tercero -"En casos relacionados con violencia basada en género, incluyendo violencia sexual, los proyectos de ejecución de trabajos, obras o actividades reparadoras y restaurativas serán consultados con las víctimas, y la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad promoverá que el proyecto de ejecución de trabajos, obras o actividades incluyan compromisos y actividades que resignifiquen las actividades socialmente asignadas a las mujeres (...) y la participación en procesos de capacitación y formación sobre derechos de las mujeres, violencias y discriminaciones basadas en género". Esta es una consideración fuerte en materia de inclusión del enfoque de género en el componente restaurativo y los proyectos de reparación de la JEP. Art 72. Parágrafo- "En todos los procesos que se adelanten ante la JEP se garantizarán los derechos de las víctimas de violencia basada en género y en especial la violencia sexual de conformidad con lo previsto en el bloque de constitucionalidad". Esto refleja una inclusión y priorización del enfoque de género. Art 27C Audiencia pública de reconocimiento de verdad y responsabilidad.- "El reconocimiento de verdad y responsabilidad deberá ser voluntario, libre, completo, detallado y exhaustivo. En el marco de los principios de la justicia restaurativa, la Sala garantizará el debido proceso de las partes, el derecho al acceso a la justicia y a la participación de las víctimas desde un enfoque territorial, de género y étnico-racial. Esta disposición representa una consideración genérica del enfoque de género, pese a que reconoce este enfoque como una garantía de debido proceso en el reconocimiento de verdad y responsabilidad.
--	--	---

Decreto 1393 del 2 de agosto de 2018	Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se determinan las funciones de sus dependencias.	Esta norma transversaliza la aplicación del enfoque de género en las funciones asignadas a las subdirecciones y direcciones técnicas que componen la UBPD; resaltando el rol de la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales (Art. 14) en la formulación de los criterios y lineamientos para la interlocución con los familiares de víctimas de desaparición y la incorporación de los enfoques diferenciales, incluido el enfoque de género, ligándolo al despliegue territorial de la Unidad.
Ley 1957 del 6 de junio de 2019.	Ley Estatutaria de la administración de justicia de la JEP	Esta ley refuerza la aplicación de los diversos enfoques diferenciales en el marco de las actuaciones de la JEP, particularmente en el caso del enfoque de género. Con ello se reafirma que la JEP “será un órgano que trabajará en función de reconocer las violencias diferenciadas que en el marco del conflicto armado ocurrieron contra [mujeres y] personas LGBT y que la protección de las víctimas se hará conforme al reconocimiento de sus derechos, aplicando tratamientos diferenciales según las identidades de las personas y el escenario de violencias” (Caribe Afirmativo, 2018). Además, esta ley establece que en los procesos judiciales que adelante la Jurisdicción se priorizará a las mujeres víctimas del conflicto, con el fin de garantizar la justicia, reparación y no repetición frente a las conductas cometidas en su contra. Art. 16. A las víctimas de violencia sexual, se le garantizará el derecho a la intimidad y la JEP evitará en todos los casos, posibles situaciones de revictimización. Art. 18. La JEP brindará especial atención en las necesidades de las víctimas mujeres, niños y niñas que sufrieron de manera desproporcionada y diferenciada los efectos de las graves violaciones cometidas con ocasión del conflicto armado.

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Proyecto de Ley Orgánica C.218/2018	"Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994".	Art 1 párrafo: "Tanto el plan marco como el plan cuatrienal de implementación se contemplarán acciones dirigidas a atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres". Esta es una consideración fuerte de la inclusión del enfoque de género. En el documento de plan marco quedaron establecidas acciones afirmativas y una hoja de ruta tendiente a garantizar la inclusión de este enfoque en la implementación del A.F. Art 8: Frente a la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, "(...) se tendrán en cuenta las organizaciones, alianzas, redes y grupos poblacionales, con personería jurídica o que reúnan condiciones de representatividad en su territorio, según sea el caso, garantizando una representación amplia y pluralista, que incluya la representación de las mujeres". Esto representa una consideración débil del enfoque de género, en la medida que no establece acciones afirmativas que garanticen la participación y efectiva representación de las mujeres". -“Que los planes y programas acordados como parte de la Reforma Rural Integral (RRI) deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales”. Esta es una consideración débil del enfoque de género. Art 3: En relación con la integración del Consejo Nacional de Planeación, “adicionar dos miembros más en representación de los sectores sociales e incluir, dentro de estos, a víctimas del conflicto armado, población con discapacidad y miembros de la comunidad LGTBI”. Esto es una consideración fuerte al buscar la inclusión y representación de esta comunidad, con acciones afirmativas.

Anexo 2: Siglas y Glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
A.F.	Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el 26 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Entidad que modifica mediante el Decreto-ley 897 de 2017, la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Ésta, tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP.
CAEL	Centro de Altos Estudios Legislativos	Centro de Investigación y Conocimiento Legislativo reconocido por Colciencias y adscrito a la Secretaría General del Senado de la República.
CCEEU	Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos	Plataforma de incidencia política internacional y nacional en materia de derechos humanos integrada por 269 organizaciones a lo largo del territorio nacional, que cuenta con una trayectoria de 21 años de trabajo ante: el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las Instituciones Europeas, Autoridades Norteamericanas y, Autoridades Colombia.
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	Centro de Pensamiento creado en virtud del numeral 3.2.2.2 del Acuerdo Final.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente, especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados.
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas	El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias.
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular	Institución fundada por la Compañía de Jesús en 1972. Entre sus principales proyectos se encuentra integrar la Secretaría Técnica de la Verificación Internacional del Acuerdo Final.
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Comisión creada por el decreto ley 154 del 3 de febrero de 2017. Tiene funciones de asesoría, consultivas, de coordinación, articulación tanto intersectorial como territorial y de seguimiento y verificación. Debe diseñar y hacer seguimiento de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo aquellas que afectan a líderes y defensores de derechos humanos y movimientos sociales.
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	Instancia dispuesta en el A.F. (3.2.2.3) y creada mediante el Decreto 2027 de 2016. Está integrado por dos miembros del Gobierno y dos miembros de las FARC y tiene la función de definir las actividades,

		establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación. Es organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Consejería creada en 1999 en reemplazo de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres. Entre sus funciones, de acuerdo al Decreto 672 de 26 de abril 2017 están: Asistir al Presidente y al Gobierno en el diseño de políticas destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres, impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas, dirigir el Observatorio de Asuntos de Género -OAG, Apoyar organizaciones solidarias, comunitarias y sociales de mujeres a nivel nacional, entre otros.
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F.(6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; propone normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
CSIVI-FARC	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de las FARC	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de la FARC. Tiene como objetivo velar por los intereses de los excombatientes del grupo guerrillero FARC-EP disuelto producto de las negociaciones con el gobierno.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia.
DDHH	Derechos Humanos	Condiciones inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Espacios creados de conformidad a lo decidido por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación en su comunicado conjunto 19, que tienen como objeto capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017.
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Sigla de la guerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del teatro colón. Su nueva denominación, tras la puesta en marcha del A.F., ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
FESCOL	Fundación Friedrich Ebert Stiftung	Fundación socialdemócrata presente en Colombia desde 1979. Busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz. Mediante sus actividades temáticas, ofrecemos un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. Desarrollan grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publican <i>policy papers</i>, análisis temáticos y libros.
FGN	Fiscalía General de la Nación	La Fiscalía General nació en 1991 con la promulgación de la nueva Constitución Política y empezó a operar el 1 de julio de 1992. Es una entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia.
FDIM	Federación Democrática Internacional de Mujeres	La FDIM creada en París en 1945 es una organización internacional de mujeres, no gubernamental, que integra organizaciones de mujeres, feministas y no feministas que trabaja por los derechos de las mujeres.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	Agencia especializada de las Naciones Unidas cuyo objetivo es proporcionar fondos y movilizar recursos adicionales para promover el progreso económico de los habitantes pobres de zonas rurales, principalmente mejorando la productividad agrícola.
GPAZ	Grupo de Trabajo Género en la Paz	Grupo de trabajo conformado por activistas feministas, LBT, académicas, víctimas y defensoras de derechos

		humanos, que realiza seguimiento a la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz
HRU	Hoja de Ruta Única	La Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización es una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final, (Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, y el Plan Marco de Implementación cuando haya lugar) los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral donde coincidan territorial y temporalmente los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET definidas en el Decreto Ley 893 de 2017. La coordinación de la Hoja de Ruta estará a cargo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, o quien haga sus veces, con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación y la Agencia para la Renovación del Territorio. Esta Hoja de Ruta deberá tener un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión, en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía. Los proyectos definidos como de impacto regional podrán ser gestionados a través de los pactos territoriales, en concordancia con el artículo 252 de la presente Ley.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Entidad del estado colombiano encargada de la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias.
ILC	International Land Coalition (Coalición Internacional por la Tierra)	La ILC es una alianza global de la sociedad civil y organizaciones intergubernamentales que trabajan juntas para poner a las personas en el centro de la gobernanza de la tierra. El objetivo compartido de los más de 200 miembros de ILC es realizar la gobernanza de la tierra para y con las personas a nivel nacional, respondiendo a las necesidades y protegiendo los derechos de las mujeres, hombres y comunidades que viven en y desde la tierra.
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Es la organización pública de referencia técnico científica que dirige y controla el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia. El instituto presta servicios forenses a la comunidad y a la administración de justicia sustentados en la

		investigación científica y la idoneidad del talento humano en un marco de calidad, imparcialidad, competitividad y respeto por la dignidad humana.
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales	Siglas que identifican a las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales. También se usa para hacer referencia al movimiento que lucha por los derechos de igualdad para estas comunidades sexuales minoritarias
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes	Son reconocidos como sujetos titulares de derechos tanto en la la Convención Internacional de los Derechos del Niño, como la Constitución Política Colombiana y la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia).
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos	La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. Los Estados Miembros de pleno derecho y observadores son todos los países iberoamericanos que conforman la comunidad de naciones integrada por Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela. La sede central de su Secretaría General está en Madrid, España, y cuenta con Oficinas Regionales en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. La financiación de la OEI y de sus programas está cubierto mediante las cuotas obligatorias y las aportaciones voluntarias que efectúan los Gobiernos de los Estados Miembros y por las contribuciones que para determinados proyectos puedan aportar instituciones, fundaciones y otros organismos interesados en el mejoramiento de la calidad educativa y en el desarrollo científico-tecnológico y cultural.
NN.UU/ONU	Naciones Unidas	Organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional.
PAO	Plan de Acción Oportuna	Plan para prevenir y proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, creado en noviembre de 2018. La función de este organismo será articular los programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno que tengan que ver con la defensa de los líderes.
PAS	Plan de Acción y Seguimiento	De acuerdo al Decreto 1869 de 2017, “los documentos CONPES de política incluirán un plan de acción y

		seguimiento -PAS- que dispondrá, entre otras cosas, las acciones, entidades responsables de su ejecución, los recursos indicativos asociados, el periodo de cumplimiento y las variables para el seguimiento”.
PMI	Plan Marco de Implementación	Plan Marco que, en concordancia con el Acuerdo Final (6.1.1), contiene el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Instrumento formal y legal que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República para su Gobierno.
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017).
PNRSE	Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica	Política creada en el documento CONPES 3931 que garantiza el proceso de reincorporación en el largo plazo de los exintegrantes de las FARC.
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento	El Decreto 902 de 2017 y la Resolución 740 de 2017, definen el RESO como una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos de ordenamiento social de la propiedad, el RESO constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, con el fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva; este registro consigna públicamente a todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deban ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la ANT. Adicionalmente, se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
RRI	Reforma Rural Integral	Corresponde al Punto 1 del A.F. Este acuerdo sienta las bases para la transformación del campo y crea las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Busca la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50 % de la pobreza en el campo en un plazo de 10 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

RNR	Registro Nacional de Reincorporación	Censo realizado a los excombatientes de las FARC en los 24 ETCR y en las 27 Nuevas Áreas de Reincorporación Rural por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización con el apoyo del componente FARC en el CNR para establecer las necesidades actuales en materia de educación, formación para el trabajo y formalización de saberes.
RUV	Registro Único de Víctimas	El Registro Único de Víctimas (RUV) es el registro en donde se incluye las declaraciones de víctimas, que se maneja a través del Formato Único de Declaración (FUD), para luego responder a esta población con la asistencia a que tienen derecho según la Ley 1448 de 2011.
SAAD	Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa	Sistema que, según el Decreto 1166 de 2018, tendrá por finalidad la prestación de un servicio gratuito de defensa jurídica, asistencia, asesoría y representación legal, respecto de los trámites y actuaciones previstos en la Ley 1820 de 2016 y de todos aquellos que sean de conocimiento de los diversos componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR-, en especial ante la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP.
SIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	Sistema de información dispuesto en el A.F. (6.1.5) que contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos en la implementación.
SIR	Sistema de Información para la Reintegración	"Herramienta [tecnológica] que captura, procesa y permite obtener las cifras estadísticas de la Reintegración" (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Creado con relación al A.F., el decreto 895 de 2017 define un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, entidades públicas nacionales y territoriales para garantizar la seguridad y protección de sujetos individuales y colectivos
SPA	Sustancias Psicoactivas	"Toda sustancia que introducida en el organismo, por cualquier vía de administración, produce una alteración del funcionamiento del sistema nervioso central y es susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas" (Observatorio de Drogas de Colombia, 2018).
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente	El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) establece que "el SRPA es un conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por adolescentes de catorce (14) a dieciocho (18) años al momento de cometer un hecho punible" (Art. 139.)
ST	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el

		Análisis de Conflictos (CERAC) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
UIA	Unidad de Investigación y Acusación de la JEP	La Unidad de Investigación y Acusación es el órgano de la JEP encargado de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal cuando los presuntos autores individuales o colectivos de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario no reconocen verdad plena o responsabilidad. La Unidad es el órgano rector de la JEP en materia de policía judicial y colabora permanentemente en la documentación y juzgamiento de crímenes atroces que llevan a cabo las diferentes Salas y Secciones del Tribunal para la Paz.
UNP	Unidad Nacional de Protección	Entidad adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de posibles amenazas o agresiones a personas, colectivos, grupos y comunidades.
VBG	Violencia Basada en Género	Cualquier acto violento o agresión, basados en una situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de dominación de los hombres sobre las mujeres que tenga o pueda tener como consecuencia un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas de tales actos y la coacción o privación arbitraria de la libertad, tanto si ocurren en el ámbito público como en la vida familiar o personal