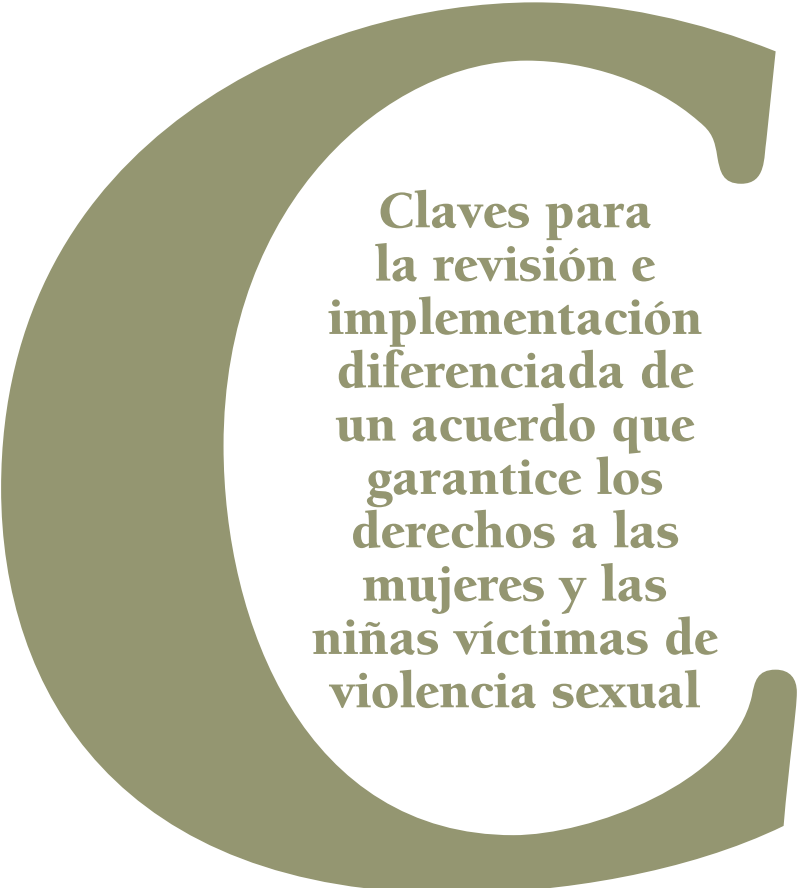


La inviolabilidad del cuerpo de las mujeres hace la paz sostenible

Claves

Claves para la revisión e implementación diferenciada de un acuerdo que garantice los derechos a las mujeres y las niñas víctimas de violencia sexual

La inviolabilidad del cuerpo de las mujeres hace la paz sostenible



**Claves para
la revisión e
implementación
diferenciada de
un acuerdo que
garantice los
derechos a las
mujeres y las
niñas víctimas de
violencia sexual**

Febrero de 2016



Autoras

Adriana Benjumea Rúa
Corporación Humanas
Directora
www.humanas.org.co

Claudia Mejía Duque
Linda Cabrera Cifuentes
Corporación Sisma Mujer
Directora y Subdirectora
www.sismamujer.org

Beatriz Quintero García
Red Nacional de Mujeres
Directora
www.rednacionaldemujeres.org

Edición de textos
Emma Ariza Herrera

Diagramación
identidad1@outlook.com

Impresión
O.G. Publicidad

Bogotá, Colombia, junio de 2016

Las opiniones y planteamientos expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de sus autoras y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Contenido

Pág.	
5	1. Lo que reconocemos
8	2. Lo que falta
14	3. Lo que sugerimos para la implementación

Claves

para la revisión e
implementación
diferenciada de
un acuerdo que
garantice los
derechos a las
mujeres y las
niñas víctimas
de violencia sexual¹

Febrero de 2016²

El 15 de diciembre del año 2015, la Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia hizo público el borrador conjunto sobre el punto 5 de la agenda, *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.*

Durante 2015, las organizaciones firmantes de este documento conformamos la Plataforma las Cinco Claves para trabajar por la inclusión de un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos para la consecución de una paz estable y duradera.

En este documento, las organizaciones que componemos la Plataforma las Cinco Claves proponemos un análisis técnico-jurídico y político-jurídico sobre el acuerdo presentado en diciembre de 2015, a partir de tres aspectos: 1. lo que en él reconocemos como positivo, pues valoramos profundamente este avance y estamos seguras de que contribuye a aligerar el camino a la firma de un acuerdo final; 2. lo que hace falta, toda vez que nuestro papel como Cinco Claves ha sido, además de apoyar el proceso, evidenciar vacíos y/o preocupaciones sobre la inclusión de temas de derechos humanos de las mujeres, fundamentalmente de las víctimas y/o sobrevivientes de violencia sexual para que no haya impunidad; y 3. las recomendaciones para la implementación de este acuerdo sobre las víctimas.

1. Lo que reconocemos

1.1. La incorporación de un enfoque diferenciado para la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual

El acuerdo adoptó un amplio conjunto de garantías y mecanismos para proteger los derechos humanos de las mujeres en consonancia con las propuestas de nuestro espacio.³ Al respecto, (i) reconoció el impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las niñas y las mujeres (5.1.2); (ii) incorporó el enfoque diferenciado y de género con especial énfasis en mujeres y niñas, entre otras poblaciones, en el sistema integral de derechos (5.1), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (5.1.1.1), el

¹ Este texto fue escrito por Adriana Benjumea, directora de la Corporación Humanas; Claudia Mejía Duque y Linda Cabrera Cifuentes, directora y subdirectora, respectivamente, de la Corporación Sisma Mujer; y Beatriz Quintero, directora de la Red Nacional de Mujeres.

² Este documento fue elaborado y difundido en febrero de 2016. La versión que aquí presentamos fue ajustada en junio de este mismo año.

³ Cinco Claves. 2015. *Cinco claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en los acuerdos sobre la justicia transicional en el proceso de paz.* Bogotá, D. C., abril de 2015.

componente de justicia (8), los planes colectivos de reparación (5.1.3.3.3), en las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social (5.1.3.4.2) y en los programas colectivos de retorno y reubicación (5.1.3.5);⁴ (iii) creó un grupo de trabajo de género en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, que deberá adelantar su función en coordinación con las organizaciones de mujeres (5.1.1.1.4);⁵ (iv) previó mecanismos de participación en los planes de reparación colectiva para las mujeres (5.1.3.3.2);⁶ (v) incluyó el mejoramiento de medidas de recuperación emocional para las víctimas de violencia sexual (5.1.3.4.1);⁷ (vi) excluyó la amnistía y el indulto para la violencia sexual (40);⁸ (vii) creó un equipo de investigación especial para los casos de violencia sexual en la Unidad de Investigación y Acusación (67);⁹ (viii) previó la composición con criterios de equidad de género de la Comisión (5.1.1.1.5), el Tribunal para la Paz y sus salas (65 y 66), y la Unidad de Investigación y Acusación (67);¹⁰ y (ix) incorporó el enfoque diferenciado de género en el informe del Comité de Seguimiento a las Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (5.1.1.1.10),¹¹ además de las garantías generales previstas para todas las víctimas.

Respecto de estos avances, se deberá *garantizar su desarrollo en el marco jurídico* de implementación.

1.2. El reconocimiento de la violencia sexual como un crimen no amnistiable ni indultable

El acuerdo sobre justicia ha reconocido que la violencia sexual es uno de los más graves delitos cometidos con ocasión del conflicto armado por parte de todos sus actores, que no tiene conexidad con el delito político y no es susceptible de amnistías ni indultos, retomando así el documento *Cinco claves para el tratamiento diferencial de la violencia sexual en los procesos de justicia transicional*, presentado en abril de 2015 por esta plataforma a la Mesa de Negociaciones de La Habana, y enviando un mensaje social que tiene la potencialidad de ser en sí mismo una garantía de no repetición.¹² El acuerdo reconoce

⁴ En nuestro texto sobre justicia proporcionamos propuestas concretas a las partes en relación con el tratamiento diferenciado de la violencia sexual y, por ende, la garantía de acceso a la justicia de las mujeres y las niñas víctimas sobrevivientes (*Cinco Claves. Cinco subclaves para el tratamiento diferencial de la violencia sexual en los acuerdos sobre acceso a la justicia en el proceso de paz*. Bogotá, D. C., agosto de 2015); y en el texto *Cinco subclaves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición* (Cinco Claves, octubre de 2015) propusimos un enfoque diferenciado frente a la violencia sexual en la toma de decisiones relacionadas con dicha Comisión. El mismo tratamiento diferenciado fue el punto de partida para lo planteado en los textos de nuestra alianza sobre desescalamiento, reparación y no repetición.

⁵ Se propuso “Una comisión oficial de la verdad histórica sobre la violencia sexual contra las mujeres y las niñas, perpetrada por todos los actores armados”.

⁶ En nuestra propuesta de un programa especial de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual planteamos que este contara con “la participación de las mujeres y las niñas víctimas sobrevivientes de violencia sexual en la concepción y [su] puesta en marcha” (*Cinco Claves. 2015. Cinco subclaves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual para el acuerdo sobre reparación en el proceso de paz*. Bogotá, D. C., abril y octubre de 2015).

⁷ Al respecto, nuestra propuesta formuló la necesidad de garantizar atención especializada en los ámbitos físico y psicológico, y en la salud sexual y reproductiva, a través de un modelo para mujeres víctimas de violencia sexual, dadas las falencias que identificamos en la oferta actual (*Idem*).

⁸ En nuestro texto inicial manifestamos que “no es ni puede entenderse como conducta conexas al delito político y por ende, no es posible aplicar amnistías ni indultos –de iure o de facto” (*Cinco Claves, op. cit.*, abril de 2015).

⁹ En nuestro texto sobre justicia propusimos incluir “una sala especializada en los tribunales de transición, para investigar la violencia sexual, de composición paritaria” (*Cinco Claves, op. cit.*, agosto de 2015).

¹⁰ Al respecto, dijimos: “Las mujeres demandamos paridad política, social y económica en el proceso de la implementación, verificación y refrendación” del proceso de paz (ver *Cinco Claves. 2015. Cinco subclaves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en materia de no repetición*. Bogotá, D. C., abril y octubre de 2015) y “una reforma legislativa que promueva la paridad de las mujeres en todos los ámbitos de consolidación de la paz” (*Cinco Claves, op. cit.*, abril de 2015).

¹¹ En relación con este punto, planteamos: “[...] para todo el proceso restante de la Comisión de la Verdad, esto es, condiciones para que las mujeres participen de la reconstrucción de la memoria histórica, entre otras, (i) paridad en su conformación; (ii) lineamientos de género que determinen las actividades, metodologías y conclusiones del trabajo de memoria, de forma que en todas las dimensiones del conflicto se incorporen las voces y la memoria de las mujeres; (iii) perspectiva regional que vincule el conocimiento y la experiencia de las mujeres desde sus territorios” (*Idem*).

¹² *Cinco Claves, “La Jurisdicción Especial para la Paz debe ser un modelo diferencial de acceso a la justicia para las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual”, comunicado, septiembre de 2015.*

además que la violencia sexual tiene diferentes manifestaciones, no solo el; en consecuencia, el documento acoge la denominación genérica de estos delitos al enunciar *violencia sexual* y, por ende, es preciso retomar las definiciones previstas en el derecho penal internacional y los derechos humanos de las mujeres para *darle un contenido* preciso e incorporar todos los tipos penales que abarca.

1.3. El Acuerdo sobre Víctimas como integrador de todos los pronunciamientos en la materia durante estos tres años

El acuerdo ratificó como puntos de partida tanto la centralidad y el reconocimiento de todas las víctimas como la responsabilidad de las partes, en el entendido de que el acuerdo no será un intercambio de impunidades. La inclusión de estos temas integró los pronunciamientos que han hecho las partes en la materia y los fijó como un *principio orientador* de lo que debe ser el contenido del acuerdo final y el marco normativo que lo desarrolle.

Cualquier mecanismo que deje de observar dicho principio debe ser ajustado y/o excluido de la negociación y de la regulación posterior que se haga sobre el proceso de paz.

1.4. Una dimensión integrada e integradora de la justicia transicional

El tránsito a la paz exige un modelo de justicia transicional centrado en las víctimas, que garantice sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición como elementos que no pueden concebirse aislados ni intercambiables.¹³ El acuerdo estableció un sistema integral de justicia transicional para la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición. Esta dimensión integral hace que deba conservarse el equilibrio entre todos los derechos de las víctimas para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema. La protección integral de los derechos de las víctimas depende de que cada uno sea garantizado. Este modelo concuerda con “la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar”¹⁴ los hechos de violencias contra la mujer y garantizar integralmente su derecho de acceso a la justicia. Las instancias y los mecanismos que componen el sistema deben *preservar su integralidad para garantizar los derechos de las víctimas* sin detrimento de ninguno de ellos.

1.5. El establecimiento de un sistema judicial para garantizar el acceso a la justicia y poner fin a la impunidad

El carácter judicial del modelo adoptado y el compromiso expreso para la superación de la impunidad como *función esencial* de la jurisdicción para investigar y juzgar a cada uno de los responsables de los crímenes, constituyen un avance significativo –que debe mantenerse en el desarrollo de los acuerdos– para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres y las niñas víctimas sobrevivientes de violencia sexual por el carácter simbólico y transformador que tiene la justicia para ellas y la función reparadora que cumple.¹⁵

¹³ Naciones Unidas. 2013. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff. A/HRC/24/42, 28 de agosto de 2013, párr. 26. “El Relator Especial recalca que, pese a su importancia, la verdad no puede reemplazar a la justicia, la reparación o las garantías de no repetición, ni de manera individual ni colectiva, y recuerda que existen obligaciones nacionales e internacionales inmutables con respecto a cada medida; razones prácticas, morales y políticas imperiosas para aplicarlas, así como pruebas empíricas convincentes de que resultan más eficaces, como medidas de justicia, cuando se conciben y ponen en práctica de forma integral y no de forma aislada”.

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 23.

¹⁵ Cinco Claves, comunicado, septiembre de 2015, cit.

1.6. El reconocimiento de la Mesa de que los crímenes se cometieron en relación y con ocasión del conflicto, lo cual desvirtúa la teoría de las manzanas podridas

La inclusión en el acuerdo de la violencia sexual como uno de los crímenes más graves tuvo en cuenta que esta se cometió contra las mujeres por parte de todos los actores armados en el marco del conflicto y que su perpetración se ha llevado a cabo a través de patrones de victimización y no como hechos aislados e individuales de los combatientes. Esto denota el reconocimiento de las modalidades con que ha sido cometida la violencia sexual y, por tanto, avanza hacia la identificación y erradicación de sus causas.

En el acuerdo final y su desarrollo normativo deberá *acogerse la presunción de la relación cercana y suficiente de un acto de violencia sexual con el conflicto armado interno o con la violencia generalizada*, de conformidad con lo establecido por el Auto 09 de 2015 de la Corte Constitucional.

La asociación de la violencia sexual con el conflicto armado incluye la posibilidad de su configuración como un crimen de lesa humanidad –y no se deben descartar los crímenes de lesa humanidad no asociados al conflicto– para lo cual deben acogerse los patrones de victimización previstos en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional como herramienta de trabajo para el trámite de los casos de violencia sexual en el sistema integral previsto en el acuerdo.

1.7. El reconocimiento de la Mesa sobre la necesidad de una sanción que prive de la libertad a responsables de graves crímenes cuando no confiesen o lo hagan tardíamente

Esta previsión supera la idea de que bajo ninguna circunstancia los combatientes estarían sometidos a un tratamiento privativo de la libertad, proporcional a la gravedad de los delitos.

Más allá de contemplar además penas restaurativas, se requiere que, según la gravedad de los delitos, *la sanción incorpore un componente de privación de la libertad*. La idea de contemplar penas privativas de la libertad demuestra la disposición, por un lado, a decir la verdad, pero, por el otro, a entender la dimensión de la justicia transicional que se acuerde en Colombia no solo como justicia penal, pero tampoco totalmente fuera de esta. Contemplar penas privativas de la libertad y/o medidas restrictivas de la libertad para la violencia sexual aumentará la credibilidad en el proceso de paz, acrecentará la confianza en los acuerdos (en el sentido que estos no serán un intercambio de impunidades), avanzará en el establecimiento de penas proporcionales, contribuirá a la seguridad jurídica futura de quienes se someten a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y aportará a las medidas de no repetición.

2. Lo que falta

2.1. La utilización de un lenguaje incluyente en el acuerdo final y su desarrollo legal

Planteamos *realizar una revisión general de los acuerdos suscritos y asegurar la incorporación de un lenguaje incluyente* en el acuerdo final y su regulación normativa como un acto de compromiso y respeto con los derechos de las mujeres. El contenido de los acuerdos y su desarrollo serán objeto de difusión y socialización con las comunidades, así que su modo de redacción puede contribuir a promover importantes transformaciones socioculturales. Si bien el acuerdo de víctimas refiere en varios apartados la inclusión de un enfoque de género, este, en primer lugar, deberá ser extensivo a los demás acuerdos y, en segun-

do lugar, deberá pasar de nombrar el enfoque a identificar con claridad las medidas de inclusión que eliminen barreras de acceso por razones de género.

2.2. La adopción de una declaración por las partes sobre la igualdad y no violencias hacia las mujeres

En esta declaración debe reiterarse el compromiso de las partes con los convenios y pactos internacionales para la erradicación de las violencias y la discriminación contra las mujeres, y las resoluciones de las Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad. Además, debe incluir el compromiso de mantener y desarrollar el enfoque diferenciado en los acuerdos; garantizar la entrega de información al sistema integral sobre violencia sexual, particularmente por parte del Estado, que no solo debe hacerlo respecto de los casos de la guerrilla sino también de la fuerza pública; y prever las reformas necesarias en los sectores de salud, educación y justicia a favor de la igualdad y la no violencia hacia la mujer, así como la democratización del trabajo del cuidado y la previsión de un concepto diferenciado de desarrollo sostenible.

2.3. La adopción de un compromiso inmediato de erradicación de la violencia sexual¹⁶

Como expresión inequívoca de compromiso con la paz, las partes deben *adoptar un acuerdo* inmediato por escrito en el marco de las medidas de desescalamiento y cese de hostilidades *para erradicar la violencia sexual contra las mujeres y las niñas*: “El acto de compromiso de erradicación de la violencia sexual es urgente y deberá ser definitivo, lo que quiere decir que no serán admisibles las condiciones de tiempo, modo o lugar para su cumplimiento”.¹⁷ Esta medida debe hacer parte del mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del cese al fuego, de hostilidades y dejación de armas.¹⁸

2.4. La adopción de la paridad como criterio de conformación de las instancias del sistema integral del acuerdo de víctimas

Consideramos que *la paridad debe ser la regla para cumplir el criterio de equidad de género* previsto para la conformación de las instancias creadas por el Acuerdo sobre las Víctimas. Esto garantiza de manera efectiva el derecho a la participación de las mujeres y transforma prácticas vigentes de exclusión y discriminación en su contra, presentes en la institucionalidad del país. La no inclusión de este criterio de punto de partida, y no de punto de llegada, puede generar riesgos para la participación en estas instancias de mujeres que cuentan con calificación y cualificación suficiente, lo que refleja la necesidad de comprometer una elección paritaria.

2.5. La inclusión en el acuerdo y sus instancias de los patrones fácticos de victimización como herramienta de análisis de la violencia sexual

Considerando las dificultades de investigación de contextos de graves y masivas violaciones de derechos humanos, la Corte Constitucional avanzó desde el año 2008 en la identificación de un *conjunto de*

¹⁶ Cinco Claves. *Cinco subclaves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición* (abril y octubre de 2015).

¹⁷ Cinco Claves. *Cinco subclaves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en el desescalamiento, cese al fuego y de hostilidades definitivo* (abril y octubre de 2015).

¹⁸ Sobre el proceso de verificación del cese al fuego, nuestra alianza ha elaborado una propuesta específica para el tratamiento diferenciado de la violencia sexual en la implementación del correspondiente mecanismo.

*patrones fácticos de victimización de la violencia sexual*¹⁹ contra las mujeres, que *deben ser retomados como herramienta de análisis* para abordar y tramitar estos casos en las instancias del sistema integral del Acuerdo de Víctimas.

2.6. Previsión de mecanismos para recaudar, sistematizar y difundir información sobre violencia sexual

Dada la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la regulación del procedimiento ante la JEP, *es necesario que la recaudación, sistematización y difusión de información sobre violencia sexual tenga en cuenta los riesgos de revictimización* de estos procedimientos y, en consecuencia, se prevea, entre otros mecanismos, profesional especializado para la recopilación de la información, recintos especiales para la recepción de las declaraciones y denuncias de las mujeres, protocolos de seguridad para el manejo físico e informático, un procedimiento especial de información y consulta a las víctimas sobre el uso de la información, la realización de audiencias especializadas para violencia sexual en las diferentes instancias del sistema, donde se reserve al público la información sensible y la adopción de prácticas de cuidado por parte de las autoridades para referirse a los hechos y a las víctimas en las audiencias e informes. También la garantía plena del derecho a no ser confrontadas con los agresores.

2.7. Mecanismos para incentivar la denuncia

El equipo de investigación especial para los casos de violencia sexual en la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP *debe incorporar mecanismos para incentivar la denuncia de las mujeres sobrevivientes*, a través de acciones de intervención integral de las violencias que ofrezcan garantías de protección, atención especializada de la salud psíquica y física, incluida la salud sexual y reproductiva; activación de la ruta de atención a víctimas con seguimiento permanente de las autoridades a cargo; así como asesoría y representación legal gratuita y especializada. Esta intervención debe ser coordinada entre las diferentes instancias y tener vocación de permanencia para evitar que los obstáculos administrativos de la contratación estatal generen efectos revictimizantes por el frecuente cambio de personal.

El equipo de investigación debe además prever la incorporación de profesionales mujeres para la realización de retratos hablados de los agresores sexuales y *debe tener acceso a la información de los desmovilizados y excombatientes legales e ilegales* para facilitar la individualización e identificación de los responsables.

¹⁹ Corte Constitucional, Auto 09 de 2015, p. 4: “En resumen, los patrones fácticos son los siguientes: (i) la ejecución de actos de violencia sexual como parte integrante de las operaciones violentas de mayor envergadura; (ii) acciones ejecutadas individualmente por los miembros de todos los grupos armados con diversos fines, tales como: amedrentamiento de la población, retaliaciones y venganzas, estrategia de avance y control territorial, obtención de información o de simple ferocidad; (iii) violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas con un miembro o colaborador de alguno de los actores legales e ilegales; (iv) la comisión de diversos crímenes de índole sexual en el marco del reclutamiento forzado de niñas y mujeres; (v) violaciones y abusos sexuales por parte de los miembros de los grupos armados para obtener su propio placer sexual, o contra las mujeres que se niegan a tener relaciones sexuales o se niegan a su explotación; (vi) actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales, desnudez pública forzosa, o humillación sexual de las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la Ley; (vii) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de las organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión o silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (viii) prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles perpetradas por miembros de los grupos armados ilegales al margen de la ley, principalmente los paramilitares y las guerrillas; y (ix) la coacción de trabajadoras sexuales de distintas partes del país para realizar actos sexuales con miembros de las guerrillas o los grupos paramilitares. Ver Aparte III.1.1.2 de la Sección III.1.1. ‘Riesgo de violencia, explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado’ del Auto 092 de 2008. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa”. A estos deben agregarse los identificados en el Auto 09 de 2015, esto es, (x) violencia sexual asociada a la explotación minera y (xi) la violencia sexual contra mujeres de orientación sexual diversa.

Este equipo *debe ser dirigido por una profesional con experiencia* en la investigación de violencia sexual y en el acompañamiento de este tipo de casos.

2.8. Participación procesal

En concordancia con la centralidad de las víctimas en el acuerdo suscrito por las partes, *se debe garantizar la participación activa y plena de las víctimas en los procedimientos del sistema integral*. No puede considerarse que esta garantía constituya un obstáculo para la celeridad de los procesos. Los diferentes informes de organismos nacionales e internacionales han dado cuenta de que los obstáculos de acceso a la justicia para las mujeres están asociados a la ineficacia e impunidad de los casos, atribuibles a la administración de justicia y no a la participación de las víctimas.²⁰ Aunque el acuerdo prevé algunos mecanismos de participación para las víctimas (48 c, 52, 75 i), estos deben ser desarrollados en el marco legal respectivo, asegurando el reconocimiento de la representación judicial de las víctimas, el acceso a la información, la facultad para presentar recursos, aportar y solicitar pruebas. Este es un punto de equilibrio básico respecto de los diferentes beneficios para los responsables previstos en el acuerdo.

2.9. Revisión de los acuerdos en materia de atribución de la responsabilidad penal

El acuerdo modificó las reglas de línea de mando para el establecimiento de la responsabilidad de los comandantes. Exige que los integrantes de la fuerza pública y de las FARC hayan tenido control efectivo sobre la conducta de sus subordinados, entre otros requisitos. Esto implica que demostrar la responsabilidad de los altos mandos, en quienes en principio estaba centrado el acuerdo, necesitará el cumplimiento de múltiples condiciones. Por esto *se requiere que la definición de “control efectivo” observe los estándares internacionales*.²¹

Los antecedentes existentes en nuestro ordenamiento, que dan cuenta de patrones fácticos de victimización en la violencia sexual, en especial en los autos 092 de 2008 y 09 de 2015 de la Corte Constitucional, permiten comprender la problemática en su dimensión real, esto es, no como un acto aislado de los combatientes sino como hechos asociados a prácticas intencionadas en el marco del conflicto armado. Estos elementos deberán recogerse en el análisis de la responsabilidad de los diferentes mandos que se investiguen.

En relación con la fuerza pública, el acuerdo plantea el establecimiento de penas equilibradas y equitativas, pero diferentes. Si bien el tratamiento de la fuerza pública debe tener en cuenta el estatus de autoridad de los agentes del Estado, lo que implica que sus derechos deben estar garantizados, también debe observarse que la gravedad de un delito perpetrado por quienes tienen el deber de garantes, debe reconocerse y sancionarse proporcionalmente. Por lo demás, respecto de determinados delitos, como los relativos a la violencia sexual, que han sido reconocidos como inaceptables e injustificables desde todo punto de vista en el marco de la guerra y fuera de ella, no parece haber una razón suficiente para ofrecer ningún trato preferencial o beneficio para la fuerza pública. Por el contrario, en este tipo de conductas, el tratamiento debe ser igualmente reprochable para los agresores, incluida la pena privativa de la libertad. En este sentido, ante la inadmisibilidad de la violencia sexual, el acuerdo definitivo y su desarrollo jurídico *deberán prever sanciones igualmente reprochables como mensaje de intolerancia estatal y social a este tipo de prácticas* y como mecanismo de prevención. Además, *no se podrá permitir la revisión*

²⁰ Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*

²¹ Análisis de Human Rights Watch acerca del “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto”, alcanzado por el Gobierno de Colombia y las FARC, 21 de diciembre de 2015.

de sentencias condenatorias ni de sus penas, proferidas con anterioridad al acuerdo, en casos de violencia sexual.

2.10. Definición de conductas graves y representativas

Estos conceptos deberán ser objeto de una relectura de la justicia transicional a partir del enfoque de los derechos humanos de las mujeres. Los criterios para la *definición de la representatividad y la gravedad* de los hechos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado perpetrados contra las mujeres *deberán tener en cuenta el nivel de afectación ocasionado a las víctimas sobrevivientes.*

a) Esos criterios no podrán ser definidos bajo estándares comunes aplicados a otras violaciones de derechos humanos, en cuanto algunas categorías usadas en este ámbito no son de recibo en materia de violencia sexual. Por ejemplo, un criterio de gravedad como la modalidad de ejecución deberá tener en cuenta no solo el contexto del conflicto,²² que no pocas veces enfatiza únicamente en un análisis desde la perspectiva de los victimarios, sino además el contexto de violencia y discriminación contra la mujer. En la representatividad que se orienta a la producción de efectos simbólicos²³ con el trámite del caso, deberá tenerse en cuenta el potencial transformador que tiene la justicia para las mujeres.

b) Los criterios de representatividad y gravedad además deberán tener en cuenta las características de la violencia sexual contra la mujer, ya que estas difieren de otro tipo de graves violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, la gravedad no necesariamente deberá atender el grado de afectación causado a comunidades,²⁴ sino a las mujeres como grupo social, a su proyecto de vida, a su salud física y psíquica, etc. En términos de representatividad, los efectos simbólicos tampoco pueden ser concretados a partir de la ilustración excesiva de la “barbarie” u “horror”²⁵ con que se cometió la violencia sexual porque, en diferentes casos, la publicidad de la forma en que ocurrieron los hechos afecta de nuevo la dignidad de las víctimas, dado que la violencia sexual está marcada por sentimientos de vergüenza y culpa de las sobrevivientes, a diferencia de otros delitos.

c) Criterios como la preservación de la prueba, el transcurso del tiempo, la calidad de las víctimas (salvo el hecho de ser mujer), los objetivos del crimen, entre otros, para determinar la relevancia de los casos, tendrán que ser replanteados en función de superar los obstáculos de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres porque son justamente el tipo de aspectos que presentan mayores dificultades en el trámite de los casos de violencia sexual.

2.11. Restringir la participación política de los responsables durante las sanciones

Los responsables de crímenes de lesa humanidad no deberían ser beneficiados con la facultad de ser elegidos para cargos públicos de elección popular mientras cumplen la pena impuesta. Además, dentro de las penas accesorias deberían preverse sanciones más amplias que garanticen la no repetición de los hechos, como el retiro efectivo de la fuerza pública para quienes sean condenados. Si bien la participación política es un derecho que no debe ser limitado a quienes dejan las armas, sí deberán establecerse criterios con relación a su restablecimiento luego de que se hayan pagado las penas proporcionales a que haya lugar.

²² Fiscalía General de la Nación, Directiva 01, Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2012.

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

2.12. El establecimiento de medidas para superar la impunidad paramilitar

El acuerdo prevé una unidad de investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo, por fuera de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin que esto represente un cambio significativo respecto de lo que existe actualmente. En tanto permanece la deuda de acceso a la justicia con las mujeres víctimas de violencia sexual por parte del paramilitarismo, planteamos *desarrollar mecanismos de colaboración mutua entre los sistemas de justicia transicional y prever un proceso legal que asegure las mismas garantías para las víctimas*, con independencia del actor armado perpetrador. El acuerdo ha creado una expectativa de justicia para la generalidad de víctimas y su sostenibilidad depende de que el Estado ofrezca una respuesta efectiva para quienes no la tendrán en la JEP.

2.13. Medida para identificar las afectaciones generadas por la violencia sexual en el procedimiento de la Comisión para el Esclarecimiento y la Jurisdicción Especial para la Paz

El procedimiento en estas instancias deberá contemplar un mecanismo para la identificación de las afectaciones psíquicas y físicas de las mujeres sobrevivientes. En particular, deberá ajustarse el proceso de documentación para la reconstrucción de la memoria histórica y dar cuenta del impacto desproporcionado de la violencia sexual sobre el proyecto de vida de las mujeres en un contexto de violencias y discriminación históricas, las afectaciones a la salud sexual y reproductiva como consecuencia de la violencia sexual, y el impacto sobre la estabilidad emocional, esto es, *contemplar un mecanismo para la identificación de las afectaciones psíquicas y físicas de las mujeres víctimas de violencia sexual en las instancias del sistema integral*. En el componente de justicia y reparación deberán tenerse en cuenta los mismos aspectos y definirse medidas de reparación diferenciadas que atiendan esa caracterización de afectaciones, tanto a nivel de política estatal como en cada caso en particular.

2.14. Clarificar mecanismos de reparación económica

El acuerdo debe *esclarecer cuáles son las fuentes de financiación para las medidas de reparación previstas*. Unas porque requieren el presupuesto público, al demandar acciones estructurales del Estado, por ejemplo, los programas de atención psicosocial, y otras porque, además, requieren concretar el pago de daños y perjuicios, sin que sea claro de dónde se comprometerán estos recursos para reparar a las víctimas. Es evidente que el acuerdo sobre las víctimas ha priorizado la reparación colectiva por encima de la individual y, aunque este modelo deberá ser aprovechado para la reconstrucción de la convivencia política, *no podrá negarse el derecho a las indemnizaciones y a las medidas de reparación colectiva* que ya se han implementado en Colombia y que no podrían negarse a las víctimas bajo ningún parámetro de retroceso.

2.15. Revisar la “rehabilitación psicosocial”, entendiendo que en materia de violencia sexual no se puede optar por un enfoque comunitario

Las partes deben considerar que el tratamiento diferenciado solicitado para el abordaje de la violencia sexual deriva de las características de ese tipo de delitos. La reconciliación y las medidas de reparación deben tener en cuenta que no es un tema público, ni de fácil manejo, que las secuelas psicológicas dificultan el relacionamiento social y que, por ende, *la atención psicosocial debe ir, de una parte, orientada a la rehabilitación de los agresores y, de otra, a la recuperación emocional de las víctimas*, sin que se puedan superponer estos procesos en uno solo, a riesgo de ser revictimizantes.

2.16. Diferenciar las medidas de sanción y reparación

Existe una considerable similitud entre las sanciones restaurativas previstas en el acuerdo y las medidas de reparación. Si bien las sanciones propias consagradas en el acuerdo (60 y 75) tendrán un contenido restaurativo y reparador, esto no puede significar que los componentes de justicia y reparación se unifiquen, perdiendo la identidad y los objetivos de cada derecho. *Las sanciones restaurativas deben adoptarse en el marco de un procedimiento que observe unos mínimos diferenciados,*²⁶ y deben tener en cuenta que, en el caso de violencia sexual, el contacto directo con comunidades puede ser revictimizante y genera el riesgo de repetición.²⁷

La restricción efectiva de libertades y derechos a los perpetradores de violencia sexual debe comprender, como condición para el acceso y duración de los beneficios que prevé el acuerdo, la prohibición de dar, a través de cualquier medio, declaraciones u opiniones públicas que entrañen discriminación o violencias contra la mujer; de realizar cualquier trabajo comunitario que implique contacto con mujeres y niñez; de acercarse o comunicarse con las víctimas de violencia sexual o sus familiares, entre otras medidas. El cumplimiento de la pena debe realizarse en centros de rehabilitación y educación especializada.

Las sanciones restaurativas para los casos de violencia sexual deberían enfocarse en rehabilitación de los agresores con base en procesos de formación en relación con la no violencia hacia la mujer, el cambio de roles tradicionales y, en general, la problemática de violencia y discriminación existente, así como en la participación en programas formales de educación en género que requieran la aprobación de los ciclos como condición para tener contacto con las comunidades.

Como mecanismo para la transformación social de la discriminación y violencias contra la mujer, la permanencia de los beneficios obtenidos para cualquier delito dependerá de que, durante la ejecución de la pena, el condenado no incurra en ningún tipo de violencia física, psicológica, sexual o patrimonial contra la mujer; de ocurrir, generará la pérdida de beneficios.

3. Lo que sugerimos para la implementación

3.1. Diseño de un plan de implementación para los primeros cinco años

Este plan debe prever que la documentación, investigación y sanción de la violencia sexual esté priorizada con metas claras, como una contribución a la no repetición y como un mensaje contundente a la sociedad de no tolerar la violencia sexual ni en tiempos de paz, ni en tiempos de conflicto. Para esto deben adoptarse los siguientes mínimos.

a) La adopción de un protocolo de género para el funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz, y para la aplicación del enfoque diferenciado y de género con énfasis en mujeres y niñas, que previó el acuerdo para las diferentes instancias del sistema integral.

²⁶ Cinco Claves. 2015. *Cinco subclaves para el tratamiento diferencial de la violencia sexual en los acuerdos sobre acceso a la justicia en el proceso de paz*. Bogotá, D. C., septiembre de 2015.

²⁷ El acuerdo establece que una de las condiciones de las llamadas sanciones propias es que deben garantizar la no repetición (75).

b) La conformación del grupo de trabajo de género de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la definición de las reglas para su funcionamiento, en consulta con las organizaciones de mujeres, y la designación de su dirección a cargo de una representante del movimiento con experiencia en el acompañamiento de mujeres víctimas de violencia sexual.

c) La construcción de los planes colectivos de reparación para las mujeres víctimas de violencia sexual, con el apoyo de las organizaciones de mujeres que trabajan en la materia.

d) La formulación de una política estatal para la atención especializada de la salud física y psicológica con énfasis en salud sexual y reproductiva para las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, que garantice la atención de todas ellas con independencia del perfil del responsable y de la fecha en que ocurrieron los hechos.

e) La inclusión de las violencias física, sexual, psicológica y patrimonial dentro de los delitos de mayor atención y prevención en el plan de acción inmediata durante el primer año de posacuerdo.

f) La conformación y dirección especializada del equipo de investigación para los casos de violencia sexual en la Unidad de Investigación y Acusación, con abogadas con experiencia en la representación y el acompañamiento de mujeres víctimas de violencia sexual.

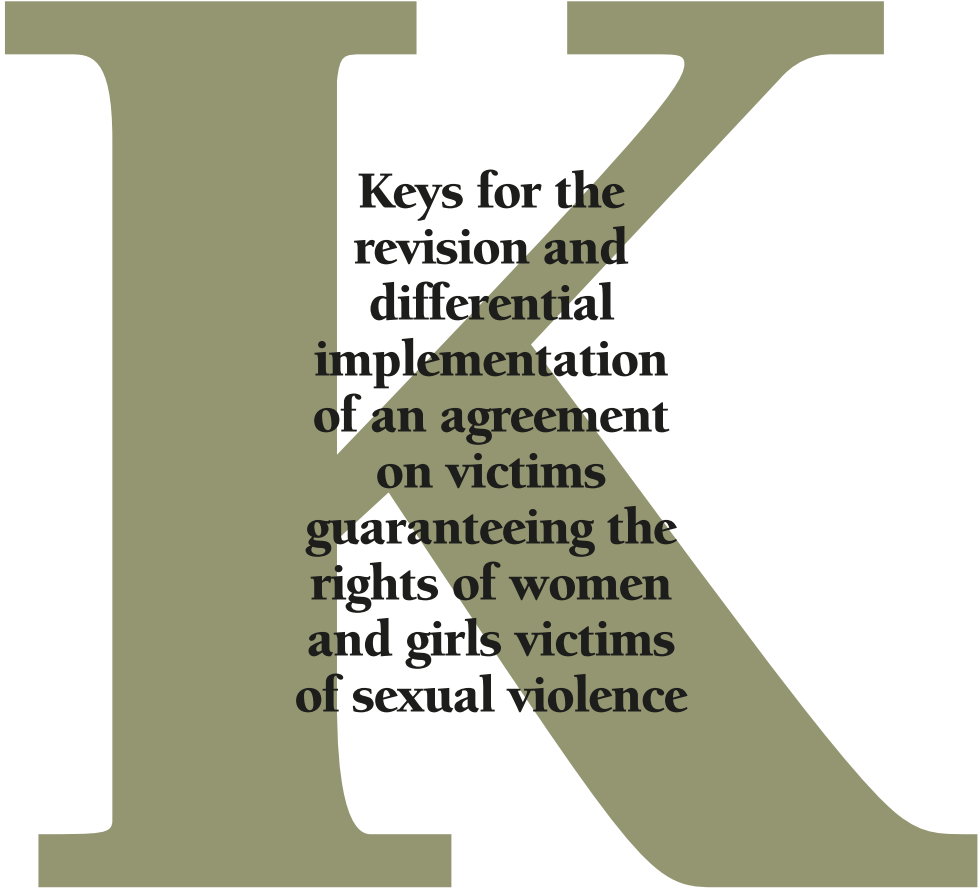
g) La adopción de un procedimiento previo de verificación para el otorgamiento de las amnistías e indultos, que comprenda la verificación de los casos de violencia sexual atribuidos a las unidades, frentes o bloques donde estaba operando el aspirante para el momento de los hechos. Para esto debe obtenerse la información precisa sobre su trayectoria en el grupo legal o ilegal y compararla con los informes y reportes existentes sobre violencia sexual contra mujeres y niñas que aporten las víctimas y con los de las organizaciones de mujeres y la institucionalidad.

h) La previsión como causal de falta gravísima sancionada con la destitución inmediata, si se incurre en el ocultamiento o distorsión de la información, ubicación o situación de los agentes del Estado por parte de los mandos de la fuerza pública, cuando las autoridades del sistema integral de justicia, las víctimas de violencia sexual o las organizaciones de mujeres que trabajan la materia requieran reportes al respecto.

i) La aplicación del criterio de paridad de género para la conformación de todas las instancias previstas por el Sistema Integral de Justicia establecido en el acuerdo y la garantía de la elección de personal especializado, cualquiera sea su género, para el manejo de casos de violencia sexual.

j) La revisión e impulso de las investigaciones disciplinarias por los casos de violencia sexual contra mujeres en el contexto del conflicto, a partir de una estrategia unificada y que garantice la participación de las víctimas, y la rendición de cuentas sobre la actual ausencia de sanciones por este tipo de hechos.

The inviolability of women's bodies makes peace sustainable



**Keys for the
revision and
differential
implementation
of an agreement
on victims
guaranteeing the
rights of women
and girls victims
of sexual violence**

February, 2016



Authors

Adriana Benjumea Rua
Corporación Humanas
Director
www.humanas.org.co

Claudia Mejía Duque
Linda Cabrera Cifuentes
Corporación Sisma Mujer
Director and Deputy Director
www.sismamujer.org

Beatriz Quintero García
Red Nacional de Mujeres
Director
www.rednacionaldemujeres.org

Style Editor
Emma Ariza Herrera

Translation
Miriam Cotes Benítez
Claudia Bermúdez Vélez

Layout and design
identidad1@outlook.com

Printer
O.G. Publicidad

Bogotá, Colombia, Jun, 2016

Disclaimer: The views and opinions expressed in this document are those of the authors and do not necessarily reflect the official policy or position of PNUD.

Content

Pag.	
21	1. What we recognize
24	2. What is missing
30	3. What we suggest for implementation

Keys

for the revision
and differential
implementation
of an agreement
on victims
guaranteeing the
rights of women
and girls victims
of sexual violence¹

February, 2016²

On December 15, 2015, the Negotiations Table for the end of the armed conflict and building a stable and lasting peace in Colombia issued the joint draft on item 5 of the agenda, *Agreement on Victims of Conflict "Integral System of Truth, Justice, Reparation and Non-repetition"*, including a *Special Court for Peace, and Commitment on Human Rights*.

In 2015, the signatory organizations of this document conformed the Five Keys Platform to work towards the inclusion of a differential treatment of sexual violence in agreements to achieve a stable and lasting peace.

In this document, the Five Keys Platform organizations propose a technical-legal and political-legal analysis of the agreement presented on December 2015 on three aspects: 1. What we recognize as positive, as we deeply value this progress and are confident that it helps lighten the way towards the signature of a final agreement; 2. What is still missing: our role, besides supporting the process, has been to highlight gaps and/or concerns regarding the inclusion of the human rights of women, especially those of victims and survivors of sexual violence so that there is no impunity; and 3. The implementation of this agreement on victims.

1. What we recognize

1.1. Having incorporated a differential approach for the protection of the rights of women victims of sexual violence

The agreement adopted a comprehensive set of safeguards and mechanisms to protect the human rights of women in line with the proposals of the Platform.³ The proposal (i) recognized the disproportional impact of the armed conflict on women and girls (5.1.2); (ii) incorporated a differential and gender approach, with a special emphasis on women and girls, among other populations, in the human rights system (5.1), the Commission for the Clarification of Truth (5.1.1.1), the justice component (8), the collective reparation plans (5.1.3.3.3), community rehabilitation strategies for the recons-

¹ This text was written by Adriana Benjumea, director of Corporación Humanas; Claudia Mejía Duque and Linda Cabrera Cifuentes, director and assistant director, respectively, of Corporación Sisma Mujer; and Beatriz Quintero, director of Red Nacional de Mujeres.

² This document was produced and released in February 2016. This version was revised in June this year.

³ Five Keys. 2015. *Five Keys to a Differential Treatment of Sexual Violence in Agreements on Transitional Justice in the Peace Process*. Bogotá, April 2015.

truction of social fabric (5.1.3.4.2), and collective return and resettlement programs (5.1.3.5)⁴; (iii) proposed the implementation of a work group on gender in the Commission for the Clarification of Truth, which will work in coordination with women's organizations (5.1.1.1.4);⁵ (iv) foresaw mechanisms to participate in collective reparation plans for women (5.1.3.3.2)⁶; (v) included the improvement of emotional recovery measures for victims of sexual violence (5.1.3.4.1)⁷; (vi) excluded amnesty and pardon for sexual violence crimes (40)⁸; (vii) set up a special investigation team for cases of sexual violence in the Investigation and Prosecution Unit (67)⁹; (viii) foresaw the need to include gender equity criteria in the composition of the Commission (5.1.1.1.5), the Court for Peace and its rooms (65 and 66), and the Investigation and Prosecution Unit (67)¹⁰; and (ix) incorporated a gender differential approach in the report of the Monitoring Committee to the Recommendations of the Commission for the Clarification of Truth (5.1.1.1.10)¹¹, as well as general guarantees provided for all victims.

The development of these advances should be guaranteed in the framework of the legal implementation of the agreements.

1.2. Recognition of sexual violence as a non-amnestiable or pardonable crime

The agreement on justice has recognized that sexual violence is one of the most serious crimes committed by all actors during the armed conflict, that it has no connection to political crimes and is not subject to amnesty or pardon, thus taking up the *Five Keys to a Differential Treatment of Sexual Violence in Transitional Justice Processes* document, presented in April 2015 by the Platform to the Negotiating Table in Havana, and sending a social message having the potential to be a guarantee of non-repetition.¹² The agreement also recognizes that sexual violence has different manifestations, but the document uses the generic term *sexual violence* for these crimes. Therefore, it is necessary to take up the definitions contemplated by international criminal law and the human rights of women to *provide a precise content* and to incorporate all the criminal aspects that it covers.

⁴ In our text on justice we provide concrete proposals to the parties regarding the differential treatment of sexual violence, thus ensuring access to justice for women and girls victims survivors (Five Keys. *Five Subkeys for the Differential Treatment of Sexual Violence in Agreements on Access to Justice in the Peace Process*, Bogotá, August 2015); and the text *Five Subkeys for a Differential Treatment of Sexual Violence in the Commission for the Clarification of Truth, Coexistence and Non-repetition* (Five Keys, October 2015) we proposed a differential approach to sexual violence in decisions related to that Commission. The same differential treatment was the starting point for the issues raised in the texts of our alliance on de-escalation, reparation and non-repetition.

⁵ "An official commission on historical truth about sexual violence against women and girls, perpetrated by all armed actors" was proposed.

⁶ In our proposal for a special reparation program for women victims of sexual violence we stated it should take into consideration "the participation of women and girls survivors of sexual violence for its conception and implementation" (Five Keys. 2015. *Five Subkeys to a Differential Treatment of Sexual Violence in the Agreement on Reparation in the Peace Process*. Bogotá, April and October 2015).

⁷ In this regard, our proposal stated the need to ensure specialized care in physical and psychological fields, and in sexual and reproductive health matters, through a model for women victims of sexual violence, given the weaknesses identified in the current offer (*Idem*).

⁸ In our initial text we manifested that "it is not, neither can it be understood as a behavior connected to political crimes, and therefore amnesties or pardons cannot be applied –de jure or de facto" (Five Keys, *op. Cit.*, April 2015).

⁹ In our text on justice we proposed to include "a specialized room in the transition court, with an equal composition, to investigate sexual violence" (Five Keys, *op. Cit.*, August 2015).

¹⁰ In this regard, we stated that: "Women demand political, social and economic parity in the process of implementation, verification and countersignature" of the peace process (see Five Keys. 2015. *Five Subkeys to a Differential Treatment of Sexual Violence in terms of Non-Repetition*. Bogotá, April and October 2015) and "legislative reform to promote equality of women in all areas of peace" (Five Keys, *op. Cit.*, April 2015).

¹¹ In connection to this, we proposed: "[...] for the remaining process of the Truth Commission... conditions for women to participate in the reconstruction of historical memory, among others, (i) parity in its conformation; (ii) gender guidelines to determine the activities, methodologies and conclusions of memory, so that in all dimensions of the conflict the voices and memory of women are incorporated; (iii) a regional perspective linking knowledge and experience of women from their territories." (*Idem*).

¹² Five Keys, "The Special Jurisdiction for Peace should serve as a differential model of access to justice for women and girl victims of sexual violence", Release, September 2015.

1.3. The Agreement on Victims as an integrator of all statements made on the subject during these three years

The agreement ratified, as starting points, both the centrality and recognition of all victims and the responsibility of the parties, on the understanding that the agreement will not be an exchange of impunities. The inclusion of these issues integrated the statements on the matter made by the parties, and set them as a *guiding principle* of what should be the content of the final agreement and the regulatory framework to implement it.

Any mechanism that fails to observe this principle must be adjusted and/or excluded from the negotiation and subsequent regulations made on the peace process.

1.4. An integrated and inclusive dimension of transitional justice

Transition to peace requires a transitional justice model focused on the victims to guarantee their right to truth, justice, reparation and non-repetition as elements that cannot be conceived as isolated or interchangeable.¹³ The agreement established a comprehensive system of transitional justice to satisfy the rights of victims to truth, justice, reparation and non-repetition. This integral dimension demands a balance between all the rights of the victims to ensure the system's correct operation. An integral protection of the rights of victims requires that every right is guaranteed. This model is consistent with "the obligation of States to act with due diligence to prevent, investigate, punish and redress"¹⁴ acts of violence against women and to fully guarantee their right to access justice. Instances and mechanisms composing the system should *preserve their integrity to ensure their rights* with no detriment to any of them.

1.5. Establishment of a judicial system to guarantee access to justice and end impunity

The judicial nature of the adopted model and the commitment to overcome impunity as an essential function of jurisdiction to investigate and prosecute each one responsible for the crimes constitutes a significant advance that should be maintained in the implementation of agreements. This will ensure access to justice for women and girls survivors of sexual violence due to the symbolic and transformative character justice has for them and the restorative role it plays.¹⁵

1.6. Recognition by the Negotiating Table of the crimes being committed in relation to and during the conflict

The inclusion of sexual violence as one of the most serious crimes in the agreement took into account that it was committed against women by all armed actors in the context of the conflict, and perpetrated as a victimization pattern and not as an isolated or individual fact. This inclusion recognizes the

¹³ United Nations. 2013. *Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-repetition, Pablo de Greiff*. A / HRC / 24/42, August 28, 2013, para. 26. "The Special Rapporteur stresses that, despite its importance, truth cannot replace justice, reparation and guarantees of non-repetition, neither individually or collectively, and remembers that there are national and international immutable obligations regarding each measure; compelling practical, moral and political reasons to apply them and convincing empirical evidence that are more effective, as measures of justice, when conceived and implemented in a comprehensive manner and not in isolation."

¹⁴ Inter-American Commission on Human Rights. 2007. *Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*. OAS / Ser.L / V / II. Doc. 68, January 20, 2007, para. 23.

¹⁵ Five Keys, Release, September 2015, *op. Cit.*

ways in which sexual violence has been committed and, therefore, advances towards the identification and elimination of its causes.

The final agreement and its regulatory development must invoke *presumption of close and sufficient connection of acts of sexual violence to the armed conflict or to widespread violence*, in accordance with the provisions of Order 09, 2015 of the Constitutional Court.

The association of sexual violence with the armed conflict includes the possibility of its configuration as a crime against humanity -and crimes against humanity not associated to the conflict should not be ruled out- and therefore victimization patterns foreseen in Order 092 of 2008 of the Constitutional Court should be invoked as a working tool to handle sexual violence cases in the integral system the agreement provides.

1.7. Recognition by the Negotiating Table of the need for a penalty to deprive from freedom those responsible for serious crimes when they do not confess or do so belatedly

This provision overcomes the notion of combatants, under no circumstances, being subject to custodial measures proportional to the seriousness of the crimes.

Besides contemplating restorative penalties, it is required that, depending on the seriousness of the offenses, *penalties incorporate custodial measures*. Contemplating deprivation of liberty penalties proves willingness to tell the truth and to understand transitional justice to be agreed in Colombia not only as criminal justice, but neither completely detached from it. Contemplating deprivation of liberty and/or measures restricting freedom for sexual violence crimes will increase credibility in the peace process, confidence in the agreements (in the sense of them not being an exchange of impunities), will advance in the establishment of proportional penalties, contribute to future legal certainty of those who submit to the Special Jurisdiction for Peace (SJP) and contribute to non-repetition measures.

2. What is missing

2.1. The use of inclusive language in the final agreement and its legal developments

As an act of commitment and respect for the rights of women, we propose *a comprehensive revision of the agreements to ensure the incorporation of inclusive language* in the final agreement and its legal regulation. The content of the agreements and their development will be disseminated and socialized with communities, so the way they are written can contribute to promote important sociocultural transformations. Although the inclusion of a gender perspective is addressed in several sections of the agreement on victims, it should be extended to all other agreements and, also, must go beyond naming it and clearly identify the inclusion of measures to eliminate access barriers based on gender.

2.2. A declaration on equality and nonviolence against women by all parties

This statement should reiterate the parties' commitment to international conventions and agreements for the elimination of violence and discrimination against women and to UN resolutions on women, peace and security. It should also include a commitment to maintain and develop a differential approach in the agreements; ensure delivery of information on sexual violence to the system, particularly by the State, who should not only report crimes committed by the guerrilla but also by members of the security

forces; and foresee necessary reforms in the health, education and justice sectors to support equality and non-violence towards women, the democratization of care work and the need of a differential approach to the sustainable development concept.

2.3. Immediate commitment to eradicate sexual violence¹⁶

As an unequivocal expression of commitment to peace, the parties *must adopt an immediate written agreement*, within the de-escalation and cessation of hostilities framework, *to eradicate sexual violence against women and girls*: "Commitment to eradicate sexual violence is urgent and must be definitive. That means that time, mode or place will not be admissible barriers to its compliance".¹⁷ This measure should be part of the cease-fire, cessation of hostilities and weapons surrender tripartite monitoring and verification mechanism.¹⁸

2.4. Parity as a criterion to conform all instances of the Agreement on the Victims Integral System

We believe *parity should be the rule to meet the gender equity criteria* established for the conformation of all instances of the Agreement on Victims. This effectively guarantees women's right to participation and transforms current exclusion and discrimination practices against them, present in the country's institutions. Failure to include this criterion as a starting point, and not as an arrival point, might generate risks for the participation of women with sufficient qualification and skills in these instances.

2.5. Inclusion of victimization patterns in the agreement and its instances as a tool for the analysis of sexual violence

Considering the difficulties to research the contexts of serious and massive human rights violations, as of 2008 the Constitutional Court identified *a set of factual victimization patterns of sexual violence against women*¹⁹ that should be used as an analysis tool to address and deal with these cases in all of the instances of the Agreement on Victims System.

¹⁶ Five Keys. *Five Subkeys for a Differential Treatment of Sexual Violence in the Commission for the Clarification of Truth, Coexistence and Non-repetition* (April and October 2015).

¹⁷ Five Keys. *Five subkeys for differential treatment of sexual violence de-escalation, ceasefire and final hostilities* (April and October 2015).

¹⁸ On the process of verification of the ceasefire, our alliance has developed a specific proposal for differential treatment of sexual violence in implementing the corresponding mechanism.

¹⁹ Constitutional Court, Order 09 2015, p. 4: "In short, factual patterns are as follows: (i) the execution of acts of sexual violence as part of violent larger operations; (ii) actions individually executed by members of all armed groups for various purposes, such as intimidation of the population, retaliations and revenge, strategy for territorial control, obtaining information or simple ferocity; (iii) sexual violence against women allegedly identified to have family or emotional relationships with a member or associate of any of the legal and illegal actors; (iv) the commission of different crimes of a sexual nature under forced recruitment of girls and women; (v) rape and sexual abuse by members of armed groups for their own sexual pleasure, or against women who refuse to have sex or refuse to exploitation; (vi) acts of sexual violence, torture, sexual mutilation, forced public nudity, or sexual humiliation of civilian women who break with their public or private conduct the social codes of conduct imposed de facto by armed groups outside the law; (vii) acts of sexual violence against women as belonging to social, community or political organizations or who are leaders or human rights defenders, or against women members of their families, as a form of retaliation, repression or silencing of their activities by armed groups; (viii) forced prostitution and sexual enslavement of civilian women perpetrated by members of illegal armed groups outside the law, mainly paramilitary and guerrilla groups; and (ix) coercion of sex workers from different parts of the country to perform sexual acts with members of the guerrilla or paramilitary groups. View Fragment III.1.1.2 of Section III.1.1. "Risk of violence, sexual exploitation or abuse in the armed conflict", Order 092, 2008. Manuel José Cepeda Espinosa".

To these patterns, those identified in the Order 09, 2015, that is, (x) sexual violence associated with mining and (xi) sexual violence against women with a different sexual orientation must be added.

2.6. Prevision of mechanisms to collect, systematize and disseminate information on sexual violence

Given the establishment of the Commission for the Clarification of the Truth and regulation of the procedure before the SJP, *it is necessary that the collection, systematization and dissemination of information on sexual violence takes into account the risks of re-victimization of these procedures* and, consequently, it must preview, among other mechanisms, specialized staff to gather information, special facilities for declarations and denounces from women, security protocols for physical and digital archive management, a special procedure to inform and consult victims on the use of information, to carry out specialized hearings on sexual violence in different instances of the system, in which sensitive information is reserved from the audience, and to implement care practices by the authorities when referring to victims and to events both in the hearings and in reports. The right not to be confronted to the aggressors should also be guaranteed.

2.7. Mechanisms to encourage denouncement

The special investigation team for cases of sexual violence in the Research and Accusation Unit from the Special Jurisdiction for Peace *should incorporate mechanisms to encourage women survivors to denounce crimes*, through a comprehensive implementation of measures on violence guaranteeing protection, specialized mental and physical health care, including sexual and reproductive health; activation of a care route for victims with permanent monitoring from the authorities in charge; as well as free and specialized legal advice and representation. This measures should be coordinated between the different bodies and must be planned as a permanent instance to avoid governmental administrative obstacles that generate re-victimizing effects due to frequent staff turnover.

The research team must also provide for the incorporation of professional women to do spoken portraits of sex offenders and must have access to information about legal and illegal demobilized men and ex-combatants to facilitate individualization and identification of those responsible.

A professional woman, with experience in investigating sexual violence and accompaniment of such cases, should lead this team.

2.8. Procedural participation

In accordance with the centrality of victims in the agreement signed by the parties, *full and active participation of victims in the procedures of the integral system should be ensured*. This guarantee cannot be considered as an obstacle to celerity in processes. Several reports from national and international organizations have proven that barriers to access to justice for women are associated to inefficiency and impunity, attributable to justice administration and not to the participation of victims.²⁰ Although the agreement provides some participation mechanisms for victims (48 c, 52, 75 i), these should be developed in the corresponding legal framework, thus ensuring recognition of judicial representation of victims, access to information, and the right to present resources, provide and request evidence. This is a basic balance point in relation to the different benefits provided to those responsible in the agreement.

²⁰ See Inter-American Commission on Human Rights, *op. Cit.*

2.9. Revision of the agreements regarding allocation of criminal responsibility

The agreement modified rules regarding lines of command to establish the responsibility of commanders. This requires that members of the security forces and the FARC had had effective control over the conduct of their subordinates, among other requirements. This implies that, demonstrating responsibility of high officials, in whom the agreement was initially centered, will require the compliance of multiple conditions. Therefore, *it is required that the definition of "effective control" respects international standards.*²¹

Existing records in our legal system, which account for factual patterns of victimization on sexual violence, especially in Acts 092, 2008 and 09, 2015 of the Constitutional Court, allow for the understanding of the true dimension of the problem, that is, not as an isolated act committed by combatants, but as events associated to intentional practices in the context of the armed conflict. These facts should be gathered in the analysis of the responsibility of the different combatants under investigation.

Regarding public forces, the agreement proposes to establish balanced and equitable -but different- penalties. Although treatment of the security forces must take into account the authority status State officials hold, implying that their rights must be guaranteed, it is also true that the severity of a crime perpetrated by those who have the duty to act as guarantors must be recognized and punished accordingly. Moreover, regarding certain offenses, like those related to sexual violence, which have been recognized as unacceptable and unjustifiable from every point of view in the context of war and beyond, there seems to be no sufficient reason to offer preferential treatment or benefits to public forces. On the contrary, in this type of behavior, treatment should be equally blameworthy for all offenders, including deprivation of liberty penalties. In this regard, given the inadmissibility of sexual violence, the final agreement and its legal development *must provide equally reprehensible sanctions as a message of State and social intolerance to such practices*, as a prevention mechanism. Furthermore, in cases of sexual violence, the revision of convictions and their penalties, sentenced before the agreement, should not be permitted.

2.10. Definition of serious and representative behaviors

These concepts should be subject to a re-reading in the context of transitional justice from a human rights of women approach. The criteria *for the definition of representativeness and severity of sexual violence acts perpetrated against women during the armed conflict must take into account the level of impairment caused to the surviving victims.*

a) These criteria cannot be defined under common standards applied to other human rights violations, as some categories used in this field are not acceptable for sexual violence issues. For example, a criterion of severity as an execution modality should take into account not only the context of conflict,²² which often only emphasizes on an analysis from the perspective of the perpetrators, but also the context of violence and discrimination against women. In representativeness, aimed at the

²¹ Analysis of Human Rights Watch about the "Agreement on Victims of the Conflict" reached by the Government of Colombia and the FARC, December 21, 2015.

²² Attorney General's Office, Directive 01, Bogotá, October 4, 2012.

production of symbolic effects²³ of cases being processed, the transformative potential justice has for women should be taken into consideration.

b) Representativeness and severity criteria should also take into account the characteristics of sexual violence against women, as these differ from other serious human rights violations. For example, the seriousness of the crimes should not necessarily address the degree of damage caused to communities,²⁴ but to women as a social group, to their life projects, their physical and mental health, etc. In terms of representativeness, symbolic effects cannot be concretized by an excessive illustration of "barbarism" or "horror"²⁵ with which sexual violence was perpetrated because, in many cases, publicity on how events occurred affects, once again, the dignity of the victims, because sexual violence, unlike other crimes, is many times tainted by the survivors' feelings of shame and guilt.

c) Criteria such as the preservation of evidence, the passing of time, the characteristics of the victim (other than being a woman), the aim of the crime, among others, to determine the relevance of the case will have to be rethought in order to overcome access to justice obstacles women face, because these are precisely the kind of issues that pose greater difficulties when processing sexual violence cases.

2.11. Restriction of political participation of those responsible while serving their sentences

Those responsible for crimes against humanity should not be benefited with the faculty of being elected for public positions while serving their sentence. Moreover, as a part of additional penalties, broader sanctions to guarantee non-repetition should be provided for, such as the effective withdrawal from security forces for those who are convicted. Although political participation is a right that should not be limited to those surrendering weapons, criteria should be established regarding their reinstatement, once they have paid their penalties.

2.12. Establishment of measures to overcome impunity of the paramilitary

The agreement recommends the implementation of a research and dismantling of criminal organizations unit in charge of the successors of the paramilitary, apart from the Special Court for Peace, without this representing a significant change from what currently exists. As a debt to women victims of sexual violence by the paramilitary regarding access to justice remains, we propose *to develop mechanisms for mutual cooperation between the transitional justice systems, and to provide a legal process to ensure the same guarantees for victims*, regardless of the armed actor perpetrator. The agreement has created an expectation of justice for the majority of victims and its sustainability depends on the State offering an effective response to those who will not have it with the Special Jurisdiction for Peace.

2.13. Measure to identify the effects generated by sexual violence in the procedure of the Commission for the Clarification of Truth and the Special Jurisdiction for Peace

The procedure in these instances should provide for a mechanism to identify the mental and physical affectations of women survivors. In particular, it must review the documentation process for the

²³ *Idem*

²⁴ *Idem*

²⁵ *Idem*

reconstruction of historical memory and to account for the disproportionate impact of sexual violence on the life projects of women in a context of violence and historical discrimination, the effects on sexual and reproductive health as a result of sexual violence, and the impact on emotional stability, that is, *a mechanism to identify mental and physical affectations of women victims of sexual violence in all instances of the integral system should be provided for*. In terms of justice and reparation, the same aspects should be taken into account, and differential reparation measures to address this kind of damages, both at a State policy level and in each particular case should be defined.

2.14. Clarifying mechanisms for financial compensation

The agreement should *clarify funding sources for the compensation measures*. Some require public budget, as they demand State structural actions as, for example, psychosocial care programs. Others require to establish the payment of damages, without it being clear where the resources will come from to actually repair victims. It is evident that the agreement on the victims has prioritized collective reparation above individual reparation and, although this model should be used for the reconstruction of political coexistence, the right to compensation and collective reparation measures that have already been implemented in Colombia cannot be denied to the victims under any circumstance.

2.15. Reviewing "psychosocial rehabilitation," understanding that, in terms of sexual violence, a community approach is not an option

The parties should consider that differential treatment for addressing sexual violence derives from the characteristics of such crimes. Reconciliation and reparation measures should take into account that it is not a public issue, nor is it easy to handle, that psychological consequences hinder social relations and, therefore, psychosocial care should be, on the one hand oriented towards the rehabilitation of perpetrators and, on the other, to the emotional recovery of victims. These processes should not be superimposed into one in order to avoid re-victimization.

2.16. Differentiating sanction and reparation measures

There is a considerable similarity between restorative sanctions and the reparation measures provided for in the agreement. While sanctions established in the agreement (60 and 75) have a restorative and reparative content, this does not mean that justice and reparation components become one, thus losing the identity and objectives of each right. Restorative sanctions must be adopted in the framework of a procedure observing some differentiated minimums,²⁶ and must take into account that, in the case of sexual violence, direct contact with communities can be re-victimizing and generates a risk of repetition.²⁷

The effective restriction of freedom and rights to perpetrators of sexual violence should include, as a condition for access and duration of the benefits provided for in the agreement, the prohibition of making public statements involving discrimination or violence against women; doing community work involving contact with women and children; approaching or communicating with victims of

²⁶ Five Keys. 2015. *Five Subkeys for the Differential Treatment of Sexual Violence in Agreements on Access to Justice in the Peace Process*. Bogotá, DC, September 2015.

²⁷ The agreement establishes that that one of the conditions of the sanctions is that they must ensure non-repetition (75).

sexual violence or their relatives, among other measures. Compliance of the sentences must be carried out in specialized rehabilitation and education centers.

Restorative sanctions for cases of sexual violence cases should focus on rehabilitation of offenders based on training processes in relation to non-violence against women, changing traditional roles and, in general, the problem of violence and existing discrimination, as well as in the participation in formal gender education programs requiring approval of different levels as a condition for having contact again with communities.

As a mechanism for social transformation of discrimination and violence against women, the persistence of the benefits obtained will depend on the convict not committing any physical, psychological, sexual or patrimonial violence against women. Otherwise, they will lose all benefits.

3. What we suggest for implementation

3.1. Design of an implementation plan for the first five years

This *plan must provide that documentation, investigation and punishment of sexual violence is prioritized with clear goals, as a contribution to non-repetition* and as a strong message to society not to tolerate sexual violence *neither in times of peace or in times of conflict*. For this, the following *minimum measures* should be taken.

- a) Adoption of a gender protocol for the operation of the Commission for the Clarification of Truth and the Special Jurisdiction for Peace, and for the application of a differential and gender approach with emphasis on women and girls, provided by the agreement for different instances of the integral system.
- b) Conformation of the working group on gender matters of the Commission for the Clarification of Truth and definition of rules for its operation, in consultation with women's organizations, and the appointment of a representative of the movement with experience in accompanying women victims of sexual violence for its direction.
- c) Design of collective reparation plans for women victims of sexual violence, with support of women's organizations working in the field.
- d) Formulation of a State policy for specialized physical and psychological health care with an emphasis on sexual and reproductive health for women victims of sexual violence in armed conflict, to ensure the attention of all of them, regardless of the profile of those responsible, and of the date on which events occurred.
- e) Inclusion of physical, sexual, psychological and patrimonial violence among crimes receiving greater attention and prevention in the immediate action plan for the first year of the post-agreement.
- f) Establishment and specialized direction of the research team for cases of sexual violence in the Research and Indictment Unit, with women lawyers with experience in the representation and accompaniment of women victims of sexual violence.

- g)** Adoption of a prior verification procedure for the granting of amnesties and pardons, including the verification of cases of sexual violence attributed to units, fronts or blocks where the applicants were operating when the facts occurred. Therefore, accurate information about their career in legal or illegal groups should be obtained and compared to existing reports on sexual violence against women and girls provided by the victims, by women's organizations and by State institutions.
- h)** Prevision of sexual violence as a very serious offense, punishable by immediate dismissal, whenever State agents conceal or distort information regarding the localization of public force members when reports are required by authorities from the integral justice system, victims of sexual violence or women's organizations working in the field.
- i)** Implementation of a gender parity criterion for the creation of all instances provided for in the Integral Justice System established in the agreement, and ensuring the election of specialized staff, whatever their gender be, for handling cases of sexual violence.
- j)** Revision and promotion of disciplinary research for cases of sexual violence against women in the context of conflict, beginning with a unified strategy ensuring the participation of victims and accountability on the current absence of sanctions for such events.

humanas colombia
El poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial

sisma
mujer

Red Nacional
de Mujeres

Con el apoyo de



50
AÑOS

Al servicio de las personas y las naciones.