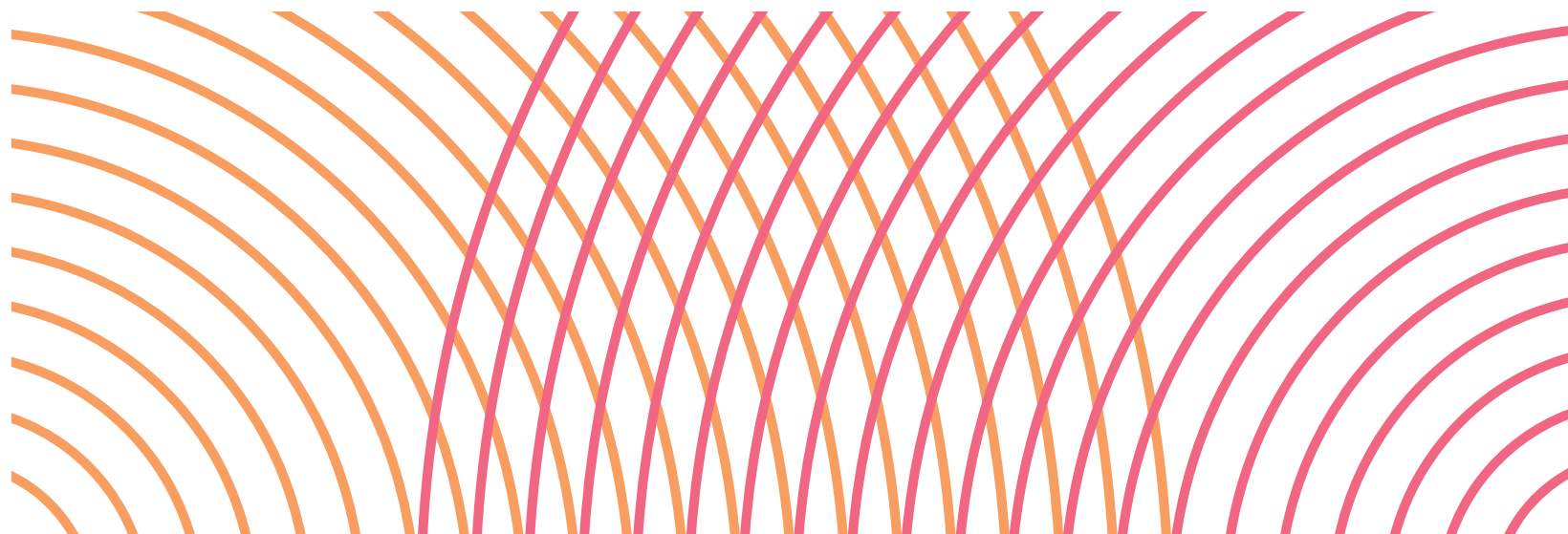


# LA PAZ

## avanza con las mujeres

Observaciones sobre la  
incorporación del enfoque de género  
en el Acuerdo de Paz

GPAZ - 2019





---

## LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES

### Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz GPAZ - 2019

GPAZ: Género en la Paz, es un grupo de trabajo de activistas feministas, LBT, académicas, víctimas y defensoras de derechos humanos conformado en torno a la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz.

#### Investigación y redacción

Isabelita Mercado y GPAZ

#### Coordinación editorial

Beatriz Quintero  
Red Nacional de Mujeres

#### Corrección de estilo

Carlos Mario Cortés

#### Diseño y diagramación

Liliana Flórez

ISBN: 978-958-56457-7-6

Bogotá – Colombia

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

Esta investigación e impresión fue posible gracias al apoyo de la Fundación Heinrich Böll Colombia, FOKUS Colombia y Global Network of Women Peacebuilders (GNWP).



# Contenidos

<b>Guía pedagógica</b>	<b>4</b>
<b>Informe la paz avanza con las mujeres</b>	<b>16</b>
1. Introducción	17
1.1 Contexto político	18
2. Metodología	21
3. Avances y desafíos	22
3.1 En el conjunto de las medidas de género del AP	22
3.2 En las medidas de género en cada punto del AP	23
3.2.1 ¿Cómo van las mujeres en la reforma rural integral?	24
3.2.2 ¿Cómo van las mujeres en la participación política?	27
3.2.3 ¿Cómo van las mujeres en el fin del conflicto?	29
3.2.4 ¿Cómo van las mujeres en la solución al problema de las drogas ilícitas?	31
3.2.5 ¿Cómo van los derechos de las mujeres víctimas del conflicto?	34
3.2.6 ¿Cómo van las mujeres en la implementación y verificación del AP?	36
4. Recomendaciones finales	37
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>39</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>41</b>



# GUÍA PEDAGÓGICA



# ¿En qué va la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz?

GPAZ es un grupo de organizaciones que ha velado porque se incluya y se dé cumplimiento al enfoque de género en el Acuerdo de Paz. Hemos estado presentes desde el aporte de elementos para las negociaciones en la Habana hasta hacer seguimiento y recomendaciones para su implementación.

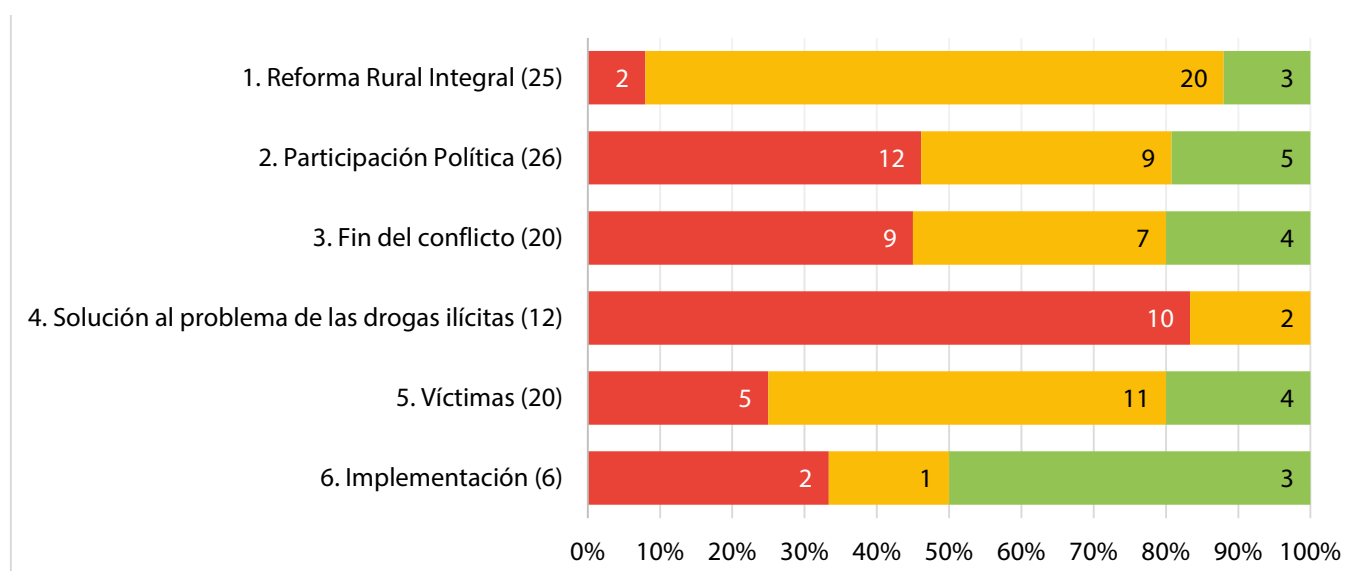
Este es el resumen de la segunda entrega de nuestro informe de seguimiento que cubre el periodo entre agosto de 2018 y agosto de 2019. En él estudiamos 109 medidas de un total de 122 que identificamos en el Acuerdo final. Las 13 restantes ya fueron satisfechas, como lo presentamos en el primer informe.

## El semáforo: indicador de implementación

En las siguientes figuras, presentamos la distribución de las 109 medidas entre los 6 puntos del Acuerdo de Paz agrupadas por colores según el nivel de implementación: en *verde* está el número de medidas que tienen un avance satisfactorio; en *amarillo*, aquellas en las que se muestra intención de implementarla pero no es satisfactorio el avance; y en *rojo*, las medidas que no muestran avance o sobre las que no encontramos información.

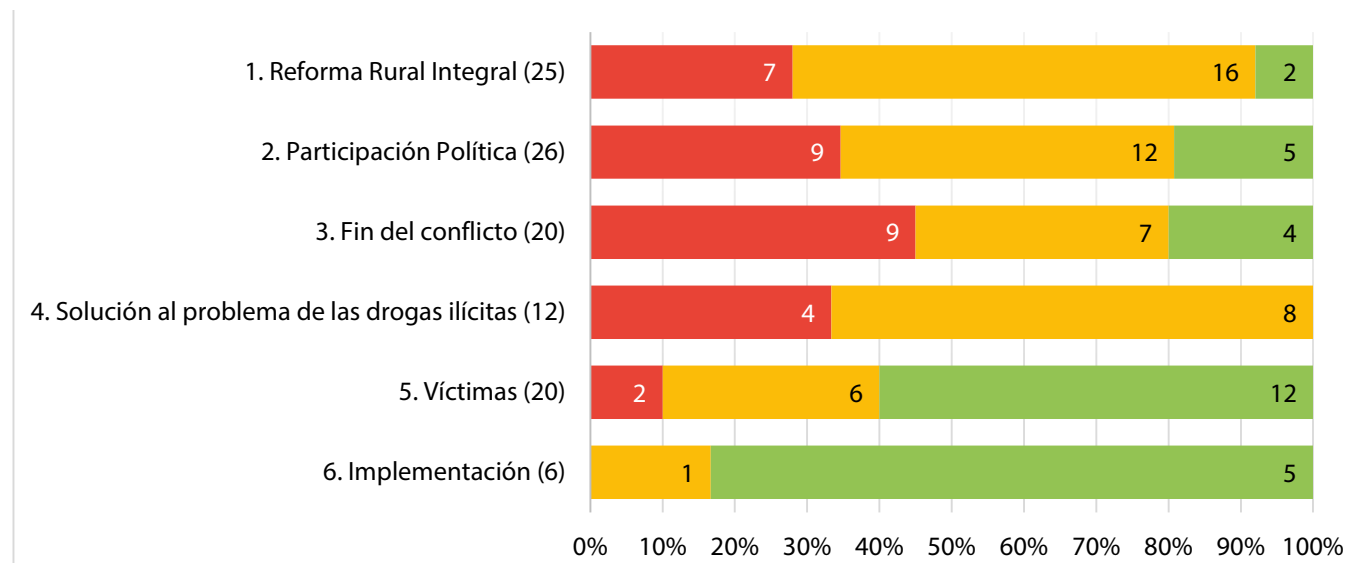
**Figura 1**

Calificación de medidas de género en 2018 según nivel de implementación



**Figura 2**

Calificación de medidas de género en 2019 según nivel de implementación



Esta calificación se obtuvo de evaluar 11 documentos que implementan las medidas de género definidas en el Acuerdo de Paz, según la información pública de la gestión del Acuerdo y organizaciones de la sociedad civil consultadas:

1. Bases del Plan Nacional de Desarrollo (BPND)
2. Plan Nacional de Desarrollo (PND)
3. Ruta futura: Política integral para enfrentar el problema de las drogas (PIEPD)
4. Documento: Paz con Legalidad (PL)
5. Hoja de Ruta Unificada (HRU)
6. Plan de trabajo de la Alta Instancia de Género (PTAIG)
7. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNISCUI)
8. Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)
9. Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)
10. Programa Integral de Garantías para Defensores y Lideresas (PIGDL)
11. Plan de Acción Oportuna (PAO)

En una sección posterior, se presenta el desglose por cada punto del Acuerdo.

Las 109 medidas evaluadas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- 26 medidas con *enfoque de género*: cuando la medida hace una diferenciación de género sin especificar acciones.
- 33 medidas *afirmativas*: definen acciones concretas para aplicar el enfoque de género.
- 15 medidas sobre *violencias*: medidas dirigidas a prevenir, atender, investigar, juzgar, sancionar y reparar la violencia basada en género.
- 31 medidas de *participación*: buscan que las mujeres participen en la esfera pública y ciudadana y en la implementación del Acuerdo de Paz.
- 4 medidas de *instancia de género*: instancias con mandato de género.

## Contexto político

El periodo evaluado para nuestro segundo informe (agosto de 2018 a agosto de 2019), corresponde con el primer año de gobierno del Presidente Iván Duque. Esto es muy relevante por dos razones:

1. El partido político del Presidente lideró un movimiento muy fuerte de reparos y objeciones al Acuerdo de Paz.
2. El nuevo Gobierno ha nombrado funcionarios públicos y ha hecho alianzas con partidos y sectores que promueven discursos de odio en contra de personas LGBT o que expresan abiertamente su rechazo.

Esto explica la desaceleración que ha habido en la implementación del Acuerdo, particularmente en lo que respecta a las medidas con enfoque de género:

- 54 medidas de género fueron dejadas por fuera de la implementación.
- Ante la presión del partido Colombia Justa Libres, el gobierno eliminó del Plan Nacional de Desarrollo el capítulo específico para población LGBT.
- El enfoque de género fue reducido a un enfoque binario y excluyente (hombres y mujeres).
- El Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos documentó 591 asesinatos, amenazas, atentados y detenciones en 2019, la cifra más alta en los últimos 10 años.
- Pocas entidades reportan a la Alta Instancia de Género avances sobre la inclusión LGBT en medidas de género.

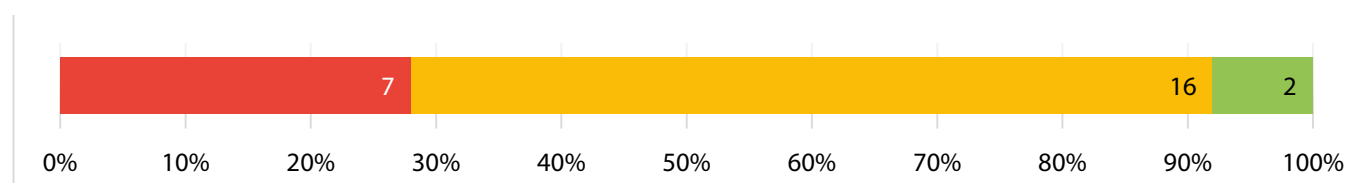
Estos datos muestran el contexto político adverso en que se está dando la implementación de las medidas de género contenidas en el Acuerdo de Paz. Sin embargo, a pesar de las dificultades, gracias al compromiso de la comunidad internacional y a la incidencia de organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno poco a poco se ha ido apropiando de los temas de género.

# Implementación de las medidas de género por cada punto del Acuerdo

## 1 Reforma Rural Integral

**Figura 3**

Calificación de las medidas de género en 2019 según nivel de implementación para el Punto 1: Reforma Rural Integral.



### **Rojo. 7 medidas de género sin avance o sin información:**

1. Garantizar el acceso equitativo (género y discapacidad) a la educación superior en zonas rurales.
2. Otorgar subsidios para la construcción y el mejoramiento de vivienda.
3. Promover la comercialización y mercadeo de productos de la economía campesina.
4. Extender los programas de protección económica durante la vejez hacia la población rural que no está cubierta por el sistema de seguridad social.
5. Fomentar esquemas de protección y cobertura en salud a mujeres embarazadas y recién nacidos.
6. Crear un sistema para garantizar el derecho a la alimentación.
7. Establecer planes nacionales de acceso a tierras, infraestructura, etc., que incrementen la producción de alimentos, la generación de ingreso y la creación de condiciones de bienestar.

### **Amarillo. 16 medidas de género con intención de implementación o avances parciales:**

1. Otorgar un subsidio integral para la compra de tierras en zonas priorizadas con facilidades para mujeres.
2. Asegurar el acceso prioritario a la adjudicación gratuita, subsidios o créditos especiales para trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente (prioridad a víctimas rurales, mujeres, cabezas de familia o población desplazada).
3. Adecuar un plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.
4. Crear mecanismos para la conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de tierra con una nueva jurisdicción agraria y con formación especial para las mujeres sobre sus derechos.
5. Promover la participación de las mujeres y sus organizaciones en la jurisdicción agraria (conciliación y resolución de conflictos).



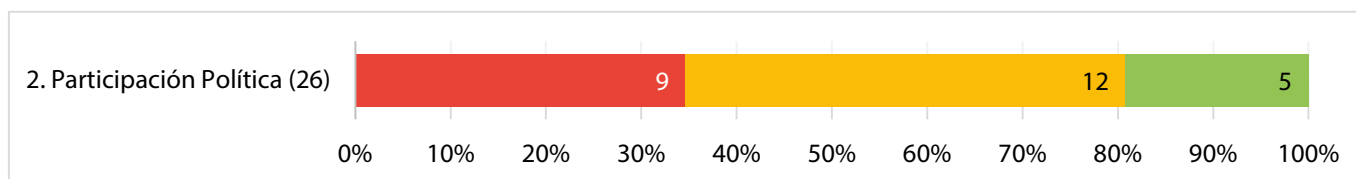
6. Crear una instancia de nivel nacional que dé lineamientos para la planeación del uso de la tierra que armonice políticas sectoriales, vocación y visiones territoriales con participación equitativa.
7. Establecer un sistema de información catastral multipropósito que concrete la formación y actualización del catastro rural con información desagregada por sexo y etnia.
8. Implementar Planes para la Reforma Rural Integral que aseguren el acceso a servicios y bienes públicos con medidas específicas para las necesidades de las mujeres en el campo.
9. Adoptar el enfoque diferencial y de género para que el sistema de salud considere requerimientos especiales de la mujer.
10. Promover la formación profesional de mujeres en disciplinas no tradicionales.
11. Asegurar el acceso equitativo a vivienda rural.
12. Generar un estímulo a la producción agropecuaria y la economía solidaria que dé autonomía a las mujeres.
13. Garantizar la asistencia integral técnica y tecnológica a la producción campesina, familiar y comunitaria.
14. Regular y supervisar esa asistencia con mecanismos de evaluación participativa.
15. Apoyar la generación de ingresos con créditos y subsidios.
16. Aplicar un plan de protección social y garantía de derechos laborales para trabajadores rurales que promueva la vinculación de mujeres en áreas productivas no tradicionales.

**Verde. 2 medidas con avances satisfactorios:**

1. Se abrió una línea de crédito especial y con subsidio a largo plazo para comprar tierras que ofrece medidas especiales para mujeres rurales.
2. La Agencia para la Renovación del Territorio reunió a más de 200 mil representantes de organizaciones sociales (campesinas, víctimas, mujeres, LGBT, autoridades étnicas, etc.) y recogió más de 33 mil iniciativas para la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (niveles veredal y municipal) y de los Planes de Acción para la Transformación Regional.

## 2 Participación política

**Figura 4.** Calificación de las medidas de género en 2019 según nivel de implementación para el Punto 2: Participación política.



**Rojo. 9 medidas de género sin avance o sin información:**

1. Brindar apoyo con asistencia legal y técnica para crear y fortalecer organizaciones y movimientos sociales con medidas extraordinarias para organizaciones de mujeres, jóvenes y grupos históricamente discriminados.

2. Promover redes de organizaciones y movimientos sociales especialmente las de grupos excluidos para darles visibilidad y garantizar su interlocución con poderes públicos.
3. Promover la participación de las mujeres en los Consejos Territoriales de Planeación.
4. Impulsar campañas de información, pedagogía y divulgación que estimulen la participación electoral de mujeres en las regiones y a nivel nacional.
5. Realizar una campaña nacional de cedulação masiva dando prioridad a zonas marginadas.
6. Llevar a cabo la reforma del régimen y de la organización electoral con recomendaciones de la Mesa Electoral Especial que tengan en cuenta las dificultades específicas de las mujeres.
7. Desarrollar campañas y talleres de participación en democracia.
8. Promover la representación política en las 16 circunscripciones transitorias especiales para la paz en Cámara de Representantes.
9. Crear un nuevo canal de TV que dé espacio a partidos y movimientos políticos.

### **Amarillo. 12 medidas de género con intención de implementación o avances parciales:**

1. Crear una instancia dependiente de la Presidencia que establezca mecanismos de interlocución con partidos y movimientos políticos.
2. Establecer un sistema interinstitucional de planeación, información y monitoreo que evalúe el desempeño y resultados del SISEP con información específica de riesgos y amenazas a mujeres.
3. Crear un programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores de DD. HH.
4. Aumentar y garantizar la representación con participación equitativa de hombres, mujeres, movimientos sociales y de control ciudadano.
5. Abrir espacios en emisoras y canales institucionales y regionales para divulgar el trabajo de organizaciones y movimientos sociales, incluidos los de mujeres y comunidades.
6. Promover la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados (mujeres, población LGBT, etc.)
7. Promover la reconciliación, convivencia y tolerancia en particular en las poblaciones más afectadas por el conflicto teniendo en cuenta el impacto desproporcionado sobre las mujeres.
8. Definir mecanismos de control y veeduría ciudadana que cuenten con participación de mujeres.
9. Fortalecer el diseño y metodología del Sistema Nacional de Cuidado para facilitar y asegurar la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas de salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, considerando los obstáculos que se presentan a mujeres relacionados con la labor de cuidado y reproducción.
10. Estimular y facilitar la participación electoral de poblaciones vulnerables y apartadas teniendo de base un diagnóstico con enfoque de género que dé cuenta de los obstáculos para el ejercicio del derecho al voto.
11. Crear un programa de liderazgo político de las mujeres.
12. Establecer programas de formación para la participación política y ciudadana que incluyan capítulos sobre derechos políticos y formas de participación para mujeres.

### **Verde. 5 medidas con avances satisfactorios:**

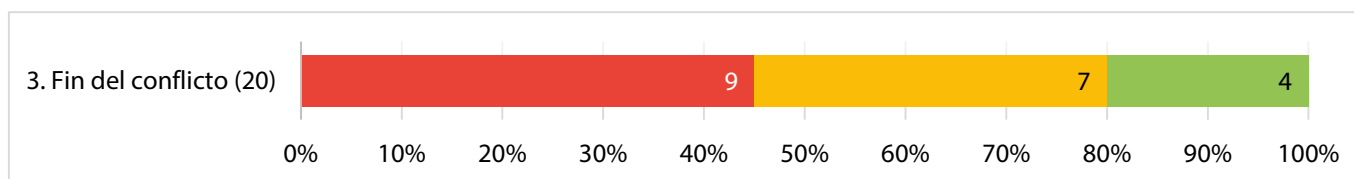
1. Se establecieron espacios o mecanismos para recibir insumos y propuestas de organizaciones que quieran aportar al Estatuto de la Oposición.
2. Se incluyó el enfoque territorial, diferencial y de género en el Sistema de Alertas Tempranas.

3. Se creó el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia que tenga representantes de mujeres y minorías.
4. Fortalecimiento y promoción la construcción de presupuestos locales participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres que reflejen los ejercicios de planeación participativa.
5. Se promovió la participación política y ciudadana de mujeres en la conformación de las instancias del Acuerdo de Paz.

## 3 Fin del conflicto

### Figura 5

Calificación de las medidas de género en 2019 según nivel de implementación para el Punto 3: Fin del conflicto.



#### **Rojo. 9 medidas de género sin avance o sin información:**

1. Conformar una Unidad Especial de Policía Judicial (UEPJ) cuyos funcionarios tengan conocimiento sobre violencia y justicia de género.
2. Fundamentar la acción de la UEPJ en investigaciones multidimensionales sobre toda la cadena criminal.
3. Implementar planes de investigación en la UEPJ especializados en los hechos de victimización más graves contra mujeres y población LGBT.
4. En coordinación con entidades del Estado, el SISEP debe evaluar el nivel de riesgo de líderes de partidos y movimientos políticos, nacionales y regionales, con enfoque diferencial para ofrecer protección especializada.
5. Crear comité de impulso a las investigaciones del SISEP por delitos contra actores políticos considerando mujeres y población LGBT.
6. Garantizar que partidos y movimientos políticos participen en la Alta Instancia del SISEP.
7. Crear un protocolo de seguridad y protección con enfoque de género que defina los esquemas de seguridad para miembros de las FARC del programa de protección.
8. Proveer herramientas para la atención psicosocial con enfoque de género para miembros de las FARC del programa de protección.
9. Concertar con las comunidades y organizaciones de los territorios afectados por el conflicto y con el Sistema Integral de Seguridad y Protección el protocolo de protección para territorios rurales del Programa Integral de Seguridad y Protección (PISP).

#### **Amarillo. 7 medidas de género con intención de implementación o avances parciales:**

1. Reincorporar a miembros de las FARC a la vida civil de acuerdo con sus intereses.

2. Promover, entre el Gobierno Nacional y el partido político que surja de las FARC, un pacto político nacional y regional con partidos y movimientos políticos, gremios, organizaciones de mujeres y de población LGBT, entre otras.
3. Enfocar el trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) en el diseño de estrategias que identifiquen fuentes de financiación y patrones de actividad criminal teniendo en cuenta las que afectan particularmente a mujeres y población LGBT.
4. La CNGS debe garantizar la aplicación de los enfoques territorial, diferencial y de género en sus políticas y estrategias.
5. Crear un Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales (UEI) que investigue, persiga y acuse a organizaciones responsables de crímenes contra mujeres o personas que participen en la implementación del Acuerdo y la construcción de paz.
6. Promover la participación de mujeres en el funcionamiento y conformación de los grupos de trabajo e investigación de la UEI.
7. LA UEI debe enfrentar las amenazas con un enfoque territorial, diferencial y de género.

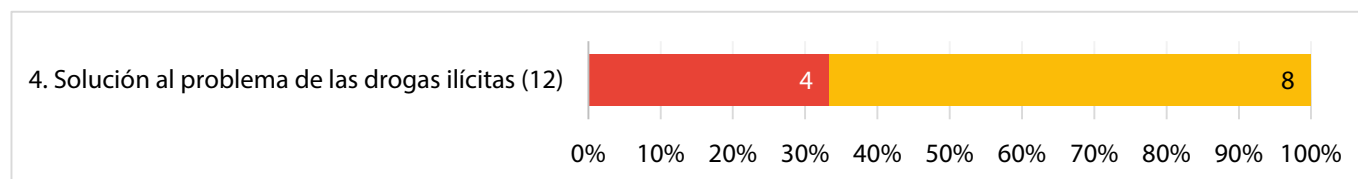
**Verde. 4 medidas con avances satisfactorios:**

1. Se conformó la CNGS con participación efectiva de mujeres.
2. Se hicieron propuestas al Gobierno para el programa de protección a integrantes del nuevo partido político que surja de las FARC, a través de una mesa técnica, que incluyan programas formativos en protección de mujeres y en los riesgos específicos que enfrentan.
3. En el PISP hay participación efectiva de organizaciones sociales, incluyendo las de mujeres y las comunidades en los territorios.
4. Se creó un nuevo Sistema de Alertas Tempranas con enfoque territorial, diferencial y de género para reaccionar rápidamente a la actividad de organizaciones criminales.

# 4 Solución al problema de las drogas ilícitas

**Figura 6**

Calificación de las medidas de género en 2019 según nivel de implementación para el Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas.



**Rojo. 4 medidas de género sin avance o sin información:**

1. Garantizar la participación efectiva de mujeres en la formulación de propuestas para la construcción de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PSIDA).

2. Privilegiar la contratación de organizaciones comunitarias incluyendo organizaciones de mujeres rurales para la ejecución de los PSIDA.
3. Crear un programa de guarderías para facilitar el acceso de mujeres cabeza de familia a oportunidades laborales y para contribuir a la seguridad alimentaria de la primera infancia.
4. Revisar y reformular las acciones implementadas de las políticas frente al consumo de drogas ilícitas considerando necesidades específicas de sexo y grupo socioeconómico.

**Amarillo. 8 medidas de género con intención de implementación o avances parciales:**

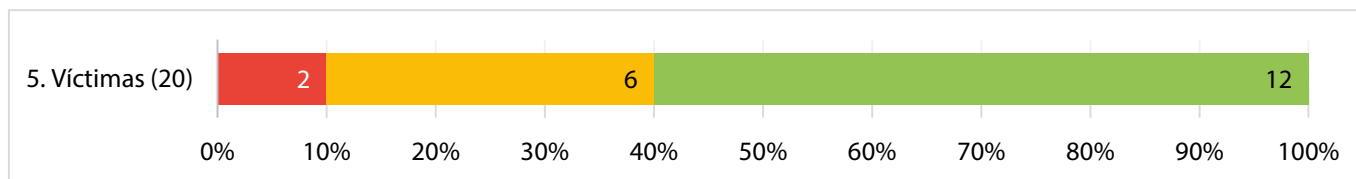
1. Garantizar la participación de las mujeres en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PSIDA.
2. Crear mecanismos de oferta laboral en la implementación de la RRI y los PSIDA que faciliten el acceso a las comunidades de los territorios afectados con medidas diferenciales para mujeres rurales.
3. Crear un Sistema Nacional de Atención con enfoque de género dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas.
4. Llevar a cabo acciones de reducción del daño por consumo priorizando poblaciones vulnerables (p.e., mujeres) teniendo en cuenta la violencia de género, especialmente la intrafamiliar y la sexual.
5. Sensibilizar y guiar a la comunidad y las instituciones para prevenir la estigmatización de consumidores, considerando el impacto diferenciado en mujeres y población LGBT.
6. Ampliar y mejorar el acceso y la oferta calificada en atención a consumidores con medidas especiales para mujeres y población LGBT.
7. Proteger a niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas ilícitas desde el Gobierno, las familias, las comunidades y la comunidad educativa.
8. Generar conocimiento sobre el consumo de drogas ilícitas para la toma de decisiones y la creación de políticas basadas en evidencia que tenga enfoque diferencial, de género y etario.

**Verde. 0 medidas con avances satisfactorios.**

# 5 Víctimas

**Figura 7**

Calificación de las medidas de género en 2019 según nivel de implementación para el Punto 5: Víctimas.



**Rojo. 2 medidas de género sin avance o sin información:**

1. Garantizar la participación de las mujeres en los procesos de reparación colectiva territorial con enfoque de género.

2. Implementar estrategias con enfoque diferencial y de género dentro del Plan de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición.

#### **Amarillo. 6 medidas de género con intención de implementación o avances parciales:**

1. Conformar la JEP con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres.
2. Incorporar a la JEP sanciones respecto a daños ocasionados a mujeres.
3. Fortalecer los Planes Nacionales de Reparación Colectiva con enfoque de género y dirigidos a grupos y organizaciones.
4. Ampliar cobertura pública y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas haciendo un despliegue territorial considerando el daño específico, en particular los de violencia sexual.
5. Poner en marcha programas colectivos con enfoque territorial y de género para el retorno y reubicación de personas desplazadas así como planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior.
6. Promover, proteger, respetar y garantizar los DD. HH. con un enfoque diferencial y de género.

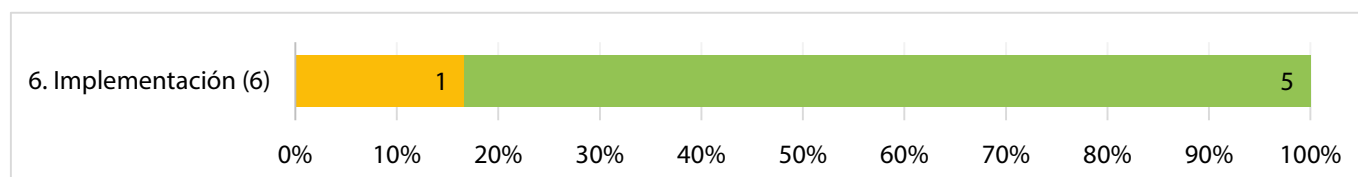
#### **Verde. 12 medidas con avances satisfactorios:**

1. Se promueve un entendimiento compartido en la sociedad de lo ocurrido a través de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) considerando el impacto del conflicto y la violencia basada en género.
2. A través de la CEV se promueve la convivencia en los territorios, creando ambientes transformadores que permitan la resolución pacífica de conflictos y donde se promueva la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
3. Se contribuye a que la sociedad tome consciencia sobre las formas en que el conflicto reprodujo mecanismos históricos de discriminación a mujeres y población LGBT con un enfoque transversal al desarrollo de la CEV.
4. Se creó un grupo de trabajo de género que revisa las metodologías en la CEV y contribuye a las tareas de investigación, preparación de audiencias, etc. para garantizar el enfoque y la concordancia con organizaciones de mujeres y LGBT.
5. Se seleccionaron comisionados con criterios como la participación equitativa de hombres y mujeres.
6. Se creó un comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV que opere con enfoque de género.
7. Se hizo un compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos con enfoque de género que contribuya a garantizar la no repetición.
8. Se reconoce y rechaza las graves violaciones de DD. HH. y al DIH, incluyendo las que han sido históricamente menos visibles contra mujeres buscando que sea un propósito compartido de la sociedad el que esto nunca se vuelva a repetir.
9. No se concede amnistía, ni se da indulto, ni otros beneficios en casos de acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual.
10. Se conformó el Tribunal de la JEP con participación equitativa de hombres y mujeres.
11. Se conformaron las Salas de la JEP con mínimo 6 magistrados con criterio de participación equitativa.
12. Se dispone de un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual en la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP que atienda las disposiciones sobre práctica de pruebas del Estatuto de Roma.

# 6 Implementación

**Figura 8**

Calificación de las medidas de género en 2019 según nivel de implementación para el Punto 6: Implementación.



**Rojo. 0 medidas de género sin avance o sin información.**

**Amarillo. 1 medida de género con intención de implementación o avances parciales:**

1. Formular una ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con cultivos de uso ilícito cuando se trate de campesinos que no pertenecen a organizaciones criminales, incluyendo tratamiento diferenciado para mujeres en casos especiales.

**Verde. 5 medidas con avances satisfactorios:**

1. Se creó una Instancia Especial con representantes de 6 organizaciones de mujeres que estará en permanente interlocución con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo final (CSIVI) y hará seguimiento al enfoque de género y a la garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo.
2. Se contempla de manera prioritaria en el Plan Marco de Implementación las necesidades de las mujeres identificando las discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución de los acuerdos.
3. Se concertó una estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de mujeres desvinculadas del conflicto dentro del capítulo étnico del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
4. Se verificó el enfoque diferencial y de género en la implementación de cada uno de los acuerdos con un componente internacional en la CSIVI.
5. Se solicitó acompañamiento internacional para la implementación de los acuerdos a ONU Mujeres, Representante Secretario General para la violencia sexual en el conflicto, Federación Democrática Internacional de Mujeres y Suecia.



# LA PAZ

## avanza con las mujeres

Observaciones sobre la  
incorporación del enfoque de género  
en el Acuerdo de Paz

GPAZ - 2019





# 1. Introducción

Durante la negociación entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, las organizaciones que conforman GPAZ aportaron a la Mesa de Conversaciones elementos centrales para la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo de Paz definitivo (AP) y para la comprensión de las variables que eran esenciales para garantizar el derecho a la igualdad de las mujeres en toda su diversidad en un escenario de construcción de paz.

Los aportes se concentraron en analizar los efectos diferenciados y desproporcionados del conflicto armado en la vida de las mujeres en toda su diversidad (orientación sexual e identidad de género, de edad, étnica, de origen urbano o rural, de condición económica, de religión y de postura política). Adicionalmente, se hicieron llegar tesis sobre los orígenes del conflicto colombiano anclados en las estructuras de desigualdad de género tradicionales en la sociedad y que fueron acentuadas por la guerra. Asimismo, se argumentó sobre la necesidad de transformar la inequidad y la discriminación de género para lograr la construcción de una paz sostenible en Colombia<sup>1</sup>.

El enfoque de género definido en el Acuerdo final establece:

*“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 sujetos de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover la igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de las mujeres por causa del conflicto.*

*Para garantizar una igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual.” (AP, 2016:192)*

La forma en la que se incorporó el enfoque al Acuerdo fue mediante (i) la inclusión de medidas afirmativas para la promoción de la igualdad de género; (ii) el establecimiento del carácter perentorio de la participación activa de las mujeres y de sus organizaciones en la construcción de la paz; y (iii) el reconocimiento de la victimización diferenciada y desproporcionada de la que fueron objeto a causa del conflicto armado.

GPAZ identificó 122 medidas de género que se encuentran en diferentes apartados del texto del Acuerdo y son evidencia suficiente de la exitosa contribución de las mujeres. Ellas fueron actoras indispensables para que la diversidad programática de sus agendas quedara consignada en el AP. Desde la firma del Acuerdo y en el marco del cese bilateral y definitivo al fuego y de las hostilidades (CBDFH), 13 de las 122 medidas ya fueron realizadas satisfactoriamente.

Este segundo informe <sup>2</sup>, que abarca el periodo comprendido entre agosto de 2018 y agosto de 2019, cobija el tercer año de implementación del Acuerdo y el primero bajo el Gobierno de Iván Duque y se enfoca en las analizar las 109 medidas restantes. El fin del informe es brindar a la sociedad, el Estado

<sup>2</sup> El primer informe puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.rednacionaldemujeres.org/phocadownloadpap/informe-gpaz-observaciones-sobre-la-incorporacin-del-enfoque-de-gnero-en-los-acuerdos-de-paz-octubre-2018.pdf>

y a la comunidad internacional un balance del cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz en relación con los compromisos de igualdad y no discriminación, así como de goce efectivo de los derechos de las mujeres. Igualmente, se propone aportar herramientas prácticas para que las organizaciones puedan exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos mediante la firma del Acuerdo final, con el fin de agilizar los avances en materia de género.

Para evaluar el avance en la implementación de las medidas, GPAZ tuvo en cuenta el desarrollo operativo de los compromisos pactados y utilizó un semáforo como herramienta representativa de la valoración asignada a cada una de las 109 medidas de género observadas.

Este informe está estructurado de la siguiente manera:

Primero, se hace un breve análisis del contexto político debido al cambio de gobierno. Luego, se describe la metodología utilizada para la clasificación y análisis de las medidas: el semáforo con sus diferentes colores (verde, amarillo y rojo). Y finalmente, se exponen los avances y desafíos en dos niveles: (i) en el conjunto de las medidas de género en el AP; y (ii) en las medidas de género cada punto del AP. Esta última dimensión de análisis incluye el resumen, balance y recomendaciones en cada punto del AP, a saber: Reforma Rural Integral, Participación Política, Fin del Conflicto, Solución al problema de las drogas ilícitas, el Acuerdo sobre las víctimas del conflicto e Implementación, verificación y refrendación.

El texto concluye con unas recomendaciones generales para que los avances logrados sean reforzados y las medidas de género pasen efectivamente del papel a la realidad.

## 1.1 Contexto político

Con la elección para presidente de Iván Duque del Centro Democrático, la implementación del Acuerdo tuvo una desaceleración notable hacia el final del segundo semestre del 2018. Este cambio de Gobierno tuvo un impacto particular que merece el análisis de esta sección, pues, por primera vez después de la negociación, los responsables de la implementación del Acuerdo eran personas que no estuvieron sentadas en la mesa de conversaciones ni se sintieron representadas en lo acordado. Por el contrario, desde la instalación, negociación y renegociación, el partido político del gobierno actual lideró los reparos y objeciones al contenido de lo Acordado. A tal punto que, durante la campaña presidencial, una de las banderas de Iván Duque consistió en hacer cambios sustanciales a lo acordado en relación con los puntos de participación política y justicia.

Pese a lo anterior, gracias al compromiso de la comunidad internacional y a la incidencia de organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno poco a poco se ha ido apropiando de los temas relacionados con la construcción de una paz estable y duradera. Sin duda, representa un reto para el país y la sociedad ver cómo la transformación de los territorios se construye también a partir de miradas diferentes a las que estuvieron sentadas en la mesa de conversaciones. Construir una paz estable y duradera requiere a la vez incorporar las visiones que en su momento fueron adversas al Acuerdo, con el fin de garantizar que sea una política de Estado y no del gobierno de turno.

GPAZ reconoce que persiste la oportunidad histórica de lograr transformaciones profundas en la sociedad colombiana y esto requiere asumir una posición técnica que rodee y acompañe los esfuerzos de este nuevo gobierno para cumplir con los compromisos pactados. Es por esta razón que GPAZ ha mostrado

apertura a relacionarse con los nuevos funcionarios, pero bajo una actitud vigilante y veedora con el fin de proteger lo pactado y, a la vez, garantizar la materialización del enfoque de género en la implementación. En este sentido, es necesario señalar que, durante este primer año de Gobierno, ha habido una implementación fragmentada del Acuerdo, lo que, por supuesto, supone mayores retos para llevar a cabo las medidas de género pactadas en el Acuerdo. Esto se explica en las siguientes razones.

En primer lugar, hay un incumplimiento estructural, pues el Gobierno tomó la decisión de dejar por fuera 54 medidas de género que hacen parte de los compromisos del Acuerdo. En enero de 2019, se acordó la formulación del plan de trabajo de la Alta Instancia de Género de Gobierno para implementar los indicadores de género establecidos en el PMI, que, según el Gobierno, se circunscriben a los 51 establecidos en el capítulo de género <sup>3</sup>.

En segundo lugar, el Gobierno ha demostrado tener un bajo nivel de compromiso con los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans, lo cual ha obstaculizado tanto su participación en los diferentes escenarios de implementación como la materialización de las medidas de género encaminadas a promover su plena inclusión en la sociedad colombiana. En la actualidad, la aplicación del enfoque diferencial y de género parece estar cada vez más restringida a una lectura binaria y excluyente, situación que atribuimos en parte a alianzas estratégicas con partidos y sectores abiertamente contrarios a la igualdad de las personas LGBT. En efecto, además de nombrar funcionarios públicos que promueven discursos de odio en su contra, los documentos que esbozan las intenciones políticas de la Presidencia (el Plan Nacional de Desarrollo, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y la Política “Paz con Legalidad”) contemplan muy pocas estrategias concretas para garantizar los derechos de dicha población en el marco del AP. De hecho, tras la presión del partido Colombia Justa Libres, se pasó de un capítulo específico sobre la situación de personas LGBT en el PND a unas escuetas menciones, casi siempre acompañadas por referencias a actores religiosos <sup>4</sup>. Esto pone en evidencia, por un lado, la estrategia que han venido desarrollando los sectores evangélicos fundamentalistas de posicionarse como una minoría discriminada y equiparar dicha discriminación con la que sufren las personas que rompen con el binario de género, a pesar de que efectivamente no han sido objeto de discriminación histórica, sistemática y estructural en las mismas proporciones y, por el otro, se ve también la poca profundidad del debate oficial frente a las necesidades diferenciales relacionadas con tener una orientación sexual, expresión e identidad de género diversas. En esta misma línea, cabe mencionar que son pocas las entidades que reportan a la Alta Instancia de Género avances sobre la inclusión de personas LGBT en las medidas de género que les competen, lo cual sugiere que no se están teniendo en cuenta en el proceso de implementación.

En tercer lugar, la situación de seguridad del país se ha deteriorado: el Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIADDHH) documentó 591 asesinatos, amenazas, atentados y detenciones solo en el 2019. Es la cifra más alta que ha reportado el sistema en los últimos diez años y, como consecuencia, ha generado un ambiente adverso para los líderes, lideresas y excombatientes que apoyan la implementación y que, particularmente en algunos territorios, siguen abogando por la sustitución de cultivos.

<sup>3</sup> GPAZ y Sisma Mujer. Balance del primer año del gobierno Duque frente a la implementación del Acuerdo de Paz en clave de género y derechos de las mujeres en la Reforma Rural Integral y Víctimas. Agosto, 2019.

<sup>4</sup> <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11851-los-cristianos-eliminaron-a-la-poblacion-lgbti-del-pnd.html>

Pese al ambiente político adverso, en distintos instrumentos de política pública presentados por diferentes funcionarios o funcionarias, hemos encontrado referencia a los compromisos del Acuerdo. Pero aún estamos a la espera de ver los impactos reales de dicha implementación. Estos son algunos ejemplos:

- El Plan Nacional de Desarrollo incluyó en su articulado la Hoja de Ruta Unificada para la Estabilización (HRU) como una herramienta para alinear y articular los diferentes tipos de intervención, priorizar iniciativas y focalizar recursos de los 16 territorios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La Hoja de Ruta es la oportunidad para impulsar, a través de la articulación, algunos compromisos del Acuerdo final que no han despegado desde la firma del Acuerdo, entre ellos, los Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y su articulación con los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y los Planes Nacionales Sectoriales.
- Los avances del Gobierno Nacional en la formulación de dos CONPES orientados a lograr la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito. En el CONPES 3881 de 2016 se hacen ajustes para la ejecución de la política de acuerdo con la información recabada en los pilotos y se formula un plan de acción a siete años para lograr la actualización gradual y progresiva de la información catastral en el país. Y posteriormente, el CONPES 3958 de 2019 aprueba un crédito de 150 millones de dólares con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para avanzar en la actualización catastral del país <sup>5</sup>.
- En las Bases del PND, el Gobierno incluyó el Pacto de Equidad para las Mujeres e incorporó los siguientes compromisos:
  - Garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo y en la provisión de servicios de extensión agropecuaria y acceso a crédito que conduzcan a un desarrollo rural equitativo y sostenible.
  - Desarrollar el enfoque de género para las mujeres en las rutas integrales de inclusión productiva.
  - Brindar atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual a través del Ministerio de Salud y Protección Social.
  - Elaborar un reporte desagregado por sexo para aquellos indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) que cuenten con esa diferenciación.
  - Generar líneas de formación que favorezcan la participación de las mujeres en cargos de elección popular.
- La puesta en marcha de la Alta Instancia de Género de Gobierno. Esta tiene como misión coordinar, armonizar, impulsar y hacer el seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz y la ejecución del PMI, teniendo dentro de sus funciones el mantener un diálogo permanente con la Instancia Especial de Mujeres.

<sup>5</sup> Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019.

## 2. Metodología

A partir del trabajo de incidencia y concreción de propuestas de GPAZ, para la realización del segundo informe se optó por mantener el semáforo como recurso metodológico que permitiera garantizar la continuidad en el análisis bajo una idea global y gráfica del estado de cumplimiento de las medidas relacionadas con el enfoque de género.

En primer lugar, fue necesario armonizar criterios de evaluación entre las medidas identificadas por GPAZ y la aproximación del Gobierno Nacional a través de documentos de política pública o de la formulación de indicadores en el Plan Marco de Implementación y el Plan de Trabajo de la Alta Instancia de Género.

GPAZ analizó para este informe 109 medidas distribuidas en los 6 puntos del AP, desde agosto de 2018 hasta agosto de 2019. Estas medidas fueron clasificadas en las 5 categorías construidas desde 2017 por GPAZ y fueron utilizadas en la incidencia realizada con el Departamento Nacional de Planeación para la construcción de los indicadores de cumplimiento de las medidas de género durante la formulación del PMI y para su posterior desarrollo en el plan de trabajo de la Alta Instancia de Género.

Las categorías incorporadas en el presente informe mantienen la clasificación de las medidas propuestas al DNP, así:

- i.** Enfoque de género: medidas que establecen la incorporación del enfoque de género sin especificar acciones (26 medidas).
- ii.** Afirmativas: medidas afirmativas para las mujeres o acciones concretas para aplicar el enfoque de género (33 medidas).
- iii.** Violencias: medidas sobre violencia basada en género que apuntan a diagnosticar su prevalencia y severidad, así como a prevenirla, atenderla, investigarla, juzgarla, sancionarla y reparar a sus víctimas (15 medidas).
- iv.** Participación: medidas para la participación de las mujeres en esferas política y ciudadana y en la implementación del AP (31 medidas).
- v.** Instancias de género: instancias con mandato de género (4 medidas).

Este informe únicamente abordará los avances operativos, es decir, las acciones realizadas por el nuevo gobierno de Iván Duque desde el 7 de agosto de 2018 hasta el 6 de agosto de 2019. Esto incluye la formulación y expedición de reglamentos, circulares, resoluciones, etc., en particular por las entidades responsables de la implementación de las medidas de género, según sus competencias, tomando en consideración el tiempo transcurrido y proyectado para su cumplimiento.

Las fuentes de este análisis fueron la información pública de la gestión y la información reportada por mujeres y organizaciones de la sociedad civil que están en territorios. En particular, nos enfocamos en los siguientes documentos:




- Bases del Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Nacional de Desarrollo
- Ruta futura: Política integral para enfrentar el problema de las drogas
- Documento: Paz con Legalidad
- Hoja de Ruta Unificada
- Plan de trabajo de la Alta Instancia de Género

- PNIS
- PISDA
- PATR
- Programa integral de garantías para defensores y lideresas
- Plan de Acción Oportuna

Complementamos esta información documental con el análisis de respuestas a derechos de petición remitidos a las entidades encargadas de materializar los compromisos de género pactados en el AP. Cabe señalar que no se trata de una evaluación exhaustiva de todas las acciones públicas sino de aquellas que fueron relevantes para las organizaciones pertenecientes a GPAZ.

El resultado de la valoración de cada uno de los aspectos observados se presentó en el “Semáforo de la implementación de las medidas de género en el AP”, que muestra el nivel global de progreso de cada medida de género individualmente.

Al desarrollo operativo de cada medida se le asigna el color del semáforo según los siguientes criterios:

-  **Verde:** Avance satisfactorio. Indica que la medida se ha empezado a implementar de forma satisfactoria incluyendo el PMI o los indicadores del Plan de Trabajo de la Alta Instancia de Género. Son ejemplos algunos desarrollos normativos u operacionales de las entidades responsables de los indicadores.
-  **Amarillo:** Podría tener mayores avances. Señala todas las medidas que han iniciado su implementación, pero de forma insuficiente. Por ejemplo, la formulación del indicador del Plan de Trabajo de la Alta Instancia, aunque evidencia la intención de cumplir con la medida de género contemplada en el Acuerdo, es insuficiente para demostrar avances satisfactorios.
-  **Rojo:** No hay ningún avance o es una medida frente a la cuál no se encontró información después de efectuar las respectivas consultas con las entidades correspondientes.

## 3. Avances y desafíos

### 3.1 En el conjunto de las medidas de género del AP

**Tabla 1.** Calificación de medidas de género en según nivel de implementación Desarrollo Operativo 2018

Rojo	%	Amarillo	%	Verde	%	Medidas evaluadas
40	36,7	53	48,62	16	14,68	109 (100%)

**Tabla 2.** Calificación de medidas de género en según nivel de implementación Desarrollo Operativo 2019

Rojo	%	Amarillo	%	Verde	%	Medidas evaluadas
31	28,44	50	45,87	28	25,68	109 (100%)

### 3.2 En las medidas de género en cada punto del AP

**Tabla 3.** Calificación de medidas de género en según nivel de implementación Desarrollo Operativo 2018 por puntos

Punto del Acuerdo	Rojo	%	Amarillo	%	Verde	%
1. Reforma Rural Integral (25)	3	12	22	88	0	0
2. Participación Política (26)	11	42,31	10	38,46	5	19,23
3. Fin del Conflicto (20)	10	50	6	30	4	20
4. Solución al problema de las drogas ilícitas (12)	10	83,33	2	16,67	0	0
5. Víctimas (20)	4	20	12	60	4	20
6. Implementación (6)	2	33,33	1	16,67	3	50

**Tabla 4.** Calificación de medidas de género en según nivel de implementación Desarrollo Operativo 2019 por puntos

Punto del Acuerdo	Rojo	%	Amarillo	%	Verde	%
1. Reforma Rural Integral (25)	7	28	16	64	2	8
2. Participación Política (26)	9	34,61	12	46,15	5	19,23
3. Fin del Conflicto (20)	9	45	7	35	4	20
4. Solución al problema de las drogas ilícitas (12)	4	33,33	8	66,66	0	0
5. Víctimas (20)	2	10	6	30	12	60
6. Implementación (6)	0	0	1	16,66	5	83,33



### 3.2.1 ¿Cómo van las mujeres en la reforma rural integral?

La Reforma Rural Integral tiene como objetivo contribuir a la transformación del campo, revertiendo los efectos del conflicto y las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el país. Para lograr esto, se busca integrar las regiones al desarrollo, erradicar la pobreza rural y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía en las zonas rurales.

En el periodo comprendido entre agosto 2018 y agosto 2019 y de acuerdo con los pilares del Acuerdo, se observó lo siguiente:

#### Acceso y uso de la tierra

De la formulación del plan de trabajo de 19 indicadores relacionados con la materialización de los compromisos en temas de género, en particular se destaca la creación de la línea especial de crédito dirigida a mujeres para la compra de tierra.

Complementariamente, en el PND, el Pacto por la Equidad de la Mujer, numeral (G): “Mujeres rurales como agentes de transformación del campo”, señala como objetivo *“garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, la provisión de servicios de extensión agropecuaria y acceso a crédito que conduzcan a un desarrollo rural equitativo y sostenible”*. Para esto, se prevé poner en marcha las condiciones necesarias para que las mujeres rurales sean beneficiarias de procesos de ordenamiento social y productivo en los que el Ministerio de Agricultura fortalezca la inclusión de ellas dentro de los registros creados para los sistemas de información, dotación y formalización de tierras.

Del mismo modo, es importante mencionar que el proceso de planeación participativa de los PDET contó con la implementación de la *“Estrategia de Promoción de Participación de las Mujeres”* formulada por la Agencia para la Renovación del Territorio (ART)<sup>6</sup>, lo que garantizó la participación de mujeres en la construcción de los pactos comunitarios a nivel veredal, luego, en la formulación de los pactos municipales y, finalmente, en la elaboración de los PATR en el nivel subregional<sup>7</sup>. Como resultado, la ART reunió a más de 200.000 representantes de organizaciones campesinas, sociales, víctimas, mujeres, población LGBT, autoridades étnicas, autoridades locales, etc. y se recogieron más de 33.000 iniciativas encaminadas a transformar los territorios<sup>8</sup>.

En particular, la ART incorporó en la clasificación de iniciativas la etiqueta “mujer y género” donde se plasmaron algunas propuestas destinadas a mejorar la calidad y condiciones de vida de las mujeres rurales. En total, de los 16 PATR formulados, se encontraron 4408 iniciativas municipales con enfoque de género, de las cuales 2357 se relacionan a 33 medidas de género contenidas en el Acuerdo de Paz. Igualmente, más de 300 iniciativas con marca de género están específicamente dirigidas a la población LGBT o mujeres LBT.

6 ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del Gobierno Duque? Retos y recomendaciones. Informe 01: Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz. Congreso de la República de Colombia.

7 Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019.

8 Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019.



Sin embargo, frente a la implementación de las iniciativas con marca de género, vale la pena destacar que es el Gobierno quien debe formular los estudios para estructurar, visibilizar y ejecutar las iniciativas de los PATR. Por lo tanto, la simple formulación en el marco del ejercicio participativo no garantiza su efectiva implementación, pues será el Gobierno quien defina, según los criterios de la HRU, qué medidas o iniciativas son viables para ejecutar. En este sentido, preocupa que se desconozcan varias de las iniciativas con marca de género, particularmente aquellas que buscan promover una vida digna para las mujeres LBT en la ruralidad y se requeriría una validación comunitaria real que legitime la priorización de los programas y proyectos en los 170 municipios PDET, garantizando la participación efectiva de las mujeres<sup>9</sup>.

En relación con la incidencia que GPAZ ha realizado en torno a la HRU, es importante mencionar que se ha tenido un sinnúmero de reuniones con el fin de garantizar el enfoque de género en el proceso de articulación de las entidades. En particular, se ha enfatizado la necesidad de garantizar el acceso, participación y representación de las mujeres en las etapas comunitarias donde se tomen decisiones frente a la articulación de los PATR, PNS, PISDA, PIRC y PMI, donde se insta a reconocer las necesidades particulares y los daños diferenciales y desproporcionados del conflicto en las mujeres rurales y mujeres LBT. Este proceso ha consistido en analizar todas las iniciativas comunitarias de todos los PATR a nivel nacional y los pactos municipales identificados con la etiqueta de género, para permitir que GPAZ realizara un ejercicio de identificación de iniciativas que efectivamente podrían cerrar brechas de género.

Los aportes formulados por GPAZ para incorporar el enfoque de género en la HRU formulada por el Gobierno Nacional fueron entregados al director de la HRU, pero aún no se ha recibido respuesta sobre su incorporación.

## Planes Nacionales Sectoriales

En relación con los Planes Nacionales Sectoriales, 12 de ellos aún no se han expedido, lo que corresponde a un incumplimiento de este compromiso en el PMI que debía concluir en el año 2018.<sup>10</sup> A la fecha, solo se han formulado cuatro<sup>11</sup>, de los cuales tres (el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural y el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación y el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural) cuentan con un enfoque transversal de género y étnico. El primero establece una estrategia denominada “potenciales beneficiarios y enfoque diferencial para el subsidio”. En esta se le asignan puntos adicionales a las personas que acrediten la condición de mujer cabeza de hogar, trabajadoras del sector informal o madres comunitarias para acceder al subsidio<sup>12</sup>. Mientras que el segundo incluyó un indicador en el PMI para asegurar la incorporación del enfoque de género que establece que el Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria deberá discriminar la información de usuarias y usuarios del servicio. Igualmente, el PND estableció que el 30%

9 GPAZ “Hoja de ruta única con enfoque de género”. Octubre, 2019

10 Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019.

11 Plan nacional de electrificación rural (mayo, 2017), Plan nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural (junio, 2017), Plan nacional de vías para la integración regional (agosto, 2018) y el Plan nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación.

12 Anexo 2. Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019

de los beneficiarios deben ser mujeres. Finalmente, el Plan Nacional de la Formalización Masiva de la Propiedad Rural establece que el enfoque de género se debe desarrollar en el RESO<sup>13</sup> y los POSPR.<sup>14</sup>

Es importante señalar que, con excepción del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), no se está teniendo en cuenta específicamente a las mujeres LBT. En el caso del PNSR, el Ministerio de Salud definió a la población LGBT como parte del conjunto de población que debe ser priorizada entre todos los enfoques diferenciales. Para esto se propone construir un modelo especial de salud acorde a las características de la población y territorios, que incluye la identificación de necesidades, riesgos y potencialidades, con el fin de adaptar las rutas integrales de atención en salud. También se pretende mejorar la atención integral al consumidor de drogas ilícitas a través de la capacitación del talento humano en materia de enfoque diferencial, así como la adecuación de los servicios para responder a las necesidades particulares de las mujeres, la población LGBT y grupos étnicos.

## Acceso y formalización de tierras

Finalmente, en relación con el seguimiento a las metas derivadas del pilar “Acceso y formalización de tierras”, surgen varias preocupaciones alrededor de sus avances en el último año. En primer lugar, los indicadores del PND y el PMI no comparten la misma unidad de medida, lo que dificulta el seguimiento: en el PND los indicadores de resultado son el número de títulos formalizados que otorgan tierra (para el caso del acceso) y títulos formalizados sobre predios privados (para la formalización), mientras que en el PMI esto quedó consignado en el número de hectáreas.<sup>15</sup> En segundo lugar, no hay claridad por parte de la ANT respecto a la diferencia entre “formalización” y “adjudicación”. Y finalmente, tanto la ANT como la ART carecen de estrategias claras para incluir a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en sus acciones. No hay una ruta de atención diferenciada para las mujeres LBT ni tampoco se impulsa su acceso a la oferta institucional de la ANT.

## Recomendaciones

Con fundamento en las observaciones de este punto, GPAZ recomienda lo siguiente:

- Garantizar que en el ejercicio de planeación de la Hoja de Ruta para cada región PDET los criterios de priorización establecidos incorporen un enfoque de género amplio, de tal forma que las iniciativas que el Gobierno decida implementar necesariamente contribuyan al reconocimiento de la mujer como sujeto político en lo rural y a la desestructuración de estereotipos de género en el campo, incluidos aquellos que estigmatizan a las mujeres con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- Garantizar que las oficinas de planeación del nivel nacional y territorial, en la gestión de los planes, proyectos y programas que se articularán en la HRU, incluyan dentro del presupuesto un porcentaje de recursos necesarios para dar cumplimiento a los indicadores y metas de género del PMI. Esto implica que en cada vigencia fiscal se deben establecer partidas presupuestales específicas de género.<sup>16</sup>

13 En lo que respecta al RESO, se determinan criterios para la priorización de las mujeres.

14 En lo que respecta al POSPR, el enfoque de género se ve incorporado a través de la participación de las comunidades en la ruta para la formulación e implementación de estos planes.

15 Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019.

16 GPAZ “Hoja de ruta única con enfoque de género”. Octubre, 2019

- Garantizar que se realice un ejercicio pedagógico para funcionarios y funcionarias que estarán en los 170 municipios PDET con el fin de que conozcan la normativa internacional y nacional de los derechos de las mujeres, analicen las experiencias en los territorios en cuanto a las necesidades de las mujeres, identifiquen los obstáculos en el ejercicio y acceso a servicios y recursos para las mujeres rurales y conozcan a profundidad las 122 medidas de género en el acuerdo de paz, así como los indicadores y metas del PMI<sup>17</sup>.
- Mejorar la información que está siendo entregada en los planes de trabajo de la Alta Instancia de Género pues, a la fecha, distintas entidades reportan cifras o metas sin tener una línea base o desagregar si mujeres LBT están siendo beneficiadas.
- Promover espacios comunitarios de sensibilización sobre las relaciones de poder y los roles sociales que naturalizan que las labores de cuidado sean asignadas a las mujeres, así como desarrollar las condiciones materiales necesarias para que las mujeres puedan participar en igualdad de condiciones, como guarderías, comedores infantiles, horarios sensibles al cuidado e incentivos para la redistribución del cuidado en la familia y sociedad.
- La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación junto con la ART deberá identificar los riesgos específicos para las mujeres en toda su diversidad y sus organizaciones, sobre todo si se hará presencia estatal con la fuerza pública, con el fin de construir una estrategia de seguridad concertada y articulada con las demás instancias existentes.<sup>18</sup>

### 3.2.2 ¿Cómo van las mujeres en la participación política?

El acuerdo de participación política tiene como objetivo avanzar en la ampliación y profundización de nuestro sistema democrático con el fin de que surjan nuevas voces en el escenario político, ampliar la participación ciudadana y romper para siempre el vínculo entre política y armas.

En el periodo comprendido entre agosto de 2018 y agosto de 2019 y de acuerdo con los pilares del Acuerdo, se observó lo siguiente:

#### Derechos y garantías para la oposición política

En este pilar, celebramos la formulación del plan de trabajo de 9 indicadores relacionados con la puesta en marcha de los mecanismos democráticos de participación ciudadana y medidas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local. Igualmente, es de destacar que en el periodo que comprende este informe se evidencian mayores avances en relación con la puesta en marcha del Estatuto de la Oposición y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT). En este momento, la Defensoría está adelantando un proyecto para fortalecer el SAT e incorporar el enfoque de género en los procesos de monitoreo, cartografías sociales, análisis de las condiciones de amenaza y riesgo de la población civil. Se espera obtener una guía práctica que permita desarrollar análisis interseccionales sobre las vulneraciones y riesgos específicos a los que se encuentran expuestas las mujeres, niños, niñas, adolescentes, así como la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Sin embargo, llama la atención que el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP) se haya reunido solamente una vez; su poca actividad refleja la falta de correspondencia con el enfoque de seguridad

17 Ibid.

18 Ibid.

contemplada en el Acuerdo final así como desconocimiento de lo que había avanzado el gobierno anterior.<sup>19</sup>

## Mecanismos democráticos de participación ciudadana

Respecto del segundo pilar de este punto, se evidencian mayores avances en relación con la apertura de espacios en las emisoras y canales institucionales regionales destinados a la divulgación del trabajo de organizaciones y movimientos sociales, incluyendo los de mujeres, comunidades y contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables. En particular, RTVC indica que las emisoras de la Radio Pública han producido y difundido contenidos en las franjas de reconciliación, informativa y cultural cuyo fin era dar a conocer los proyectos y acciones de las personas LGBT. Igualmente, ha presentado avances el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, que se ha reunido en dos oportunidades con el objetivo de elaborar insumos para la elaboración y consolidación de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización.

Sin embargo, en lo que respecta concretamente la elaboración de políticas de no estigmatización y reconciliación, el Ministerio del Interior señala que en el 2019 se formularán dichas políticas que a la fecha no han sido publicadas.

Igualmente, resulta preocupante que no haya avances relacionados con la participación de las mujeres en los consejos territoriales de planeación.

## Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local

En relación a la puesta en marcha de estrategias de promoción de la participación política que efectivamente permitan ampliar nuestra democracia, es de destacar que en el PND, en el Pacto por la Equidad de la Mujer, en su numeral (D), "Participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones", señala que Ministerio del Interior en coordinación con otras entidades nacionales, impulsará los programas que, en alianza entre los niveles nacional y territorial, fortalezcan a las mujeres para su participación en cargos de elección popular.

Entre estos se encuentran las escuelas de formación política para mujeres, cuyo objetivo es fortalecer sus liderazgos, el conocimiento de los derechos, la capacidad de incidencia y conocimiento del Estado. Al respecto, en el periodo que cobija este informe, el Ministerio del Interior ha señalado que más de 830 mujeres han participado en las Escuelas de Formación política, no obstante, no hay cifras desagregadas para poder evaluar la participación de mujeres LBT.

Sin embargo, hay dos medidas que no presentan ningún tipo de avance: una es incentivar la participación electoral de poblaciones vulnerables y de territorios especialmente afectados por el conflicto y, la otra, realizar una campaña de cedulación masiva con especial atención a las mujeres rurales. Estas medidas no cuentan con plan de trabajo de la Alta Instancia, ni fueron mencionadas en ningún documento de política pública producido en el transcurso del año.

19 Balance 30 meses de implementación del Acuerdo de Paz. Secretaria Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Septiembre, 2019.

Igualmente, se observa con preocupación la falta de voluntad y capacidad política para tramitar ante el Congreso la Reforma Electoral de acuerdo con las recomendaciones de la Misión Electoral Especial y las Circunscripciones transitorias especiales para la paz.

## Recomendaciones

Con fundamento en las observaciones de este punto, GPAZ recomienda:

- Redoblar los esfuerzos relacionados con los Planes de Trabajo de la Alta Instancia de Género respecto de la formulación de la Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la Estrategia de promoción, convivencia y tolerancia, que aún no presentan avances, pues estas estrategias son claves para las mujeres LBT.
- Implementar mecanismos de monitoreo y evaluación con enfoque diferencial que permitan una desagregación por orientación sexual e identidad de género y den cuenta de la participación de las mujeres LBT en los diferentes mecanismos democráticos de participación ciudadana.
- Empezar una campaña de información, pedagogía y divulgación desde el Ministerio del Interior que estimule la participación electoral de las mujeres en la política nacional, regional y local, con especial atención a los territorios más afectados por la violencia.
- Instar al Congreso a cumplir con los compromisos normativos pactados en relación con la Reforma Electoral atendiendo las recomendaciones presentadas por la Misión Electoral Especial y las Circunscripciones transitorias especiales para la paz que garantice la promoción y representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto.

### 3.2.3 ¿Cómo van las mujeres en el fin del conflicto?

El punto “Fin del conflicto” contempla un proceso integral que incluye el cese al fuego, la reincorporación de los excombatientes y un conjunto de medidas para crear y hacer sostenibles las condiciones de seguridad para todos los habitantes del territorio nacional, incluyendo los movimientos y partidos políticos, y al movimiento que surja del tránsito de las FARC a la actividad política legal.

En el periodo comprendido entre agosto de 2018 y agosto de 2019 y de acuerdo con los pilares del Acuerdo, se observó lo siguiente:

#### Reincorporación

Frente a este pilar, se destaca que el CONPES 3931 de 2018 contempla 17 acciones prioritarias en materia de género. De ellas, se identifican ocho acciones específicas con enfoque de derechos humanos de las mujeres, una acción en materia de diversidad, una acción con enfoque étnico, una acción con enfoque de género y seis acciones que incluyen o incorporan distintos enfoques diferenciales.<sup>20</sup> De estas 17 acciones, una está dirigida exclusivamente a las comunidades o territorios, seis a mujeres de las FARC, una a población LGBTI de las FARC, cuatro a entidades y cinco son mixtas<sup>21</sup>.

20 Conclusiones Encuentro de Mujeres FARC.

21 Ibid.

Cabe mencionar que desde la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), a partir del censo realizado por la Universidad Nacional y la información recogida en el proceso de caracterización de excombatientes, se han elaborado y se están validando lineamientos para la incorporación de un enfoque de género incluyente de las personas LGBT en el CONPES anteriormente mencionado.

Es de resaltar que los avances del enfoque diferencial y de género en materia de reincorporación han sido promovidos por la Comisión Nacional de Mujeres, Género y Diversidades de las FARC que construyó de manera colectiva la Estrategia Integral para la Reincorporación de las Mujeres de las FARC. El objetivo de este documento es garantizar la igualdad de oportunidades y derechos para las mujeres en el proceso de reincorporación económica, política y social de las FARC, promoviendo un pleno ejercicio de su ciudadanía. Debido a su implementación, se observa que muchas de las relaciones institucionales en el territorio han venido cambiando gracias a la incidencia que han liderado las mujeres.

A pesar de lo anterior, se observa que, desde los Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (ETCR), aún persisten barreras y ausencia de enfoque de género en la oferta institucional, lo que genera que las mujeres retornen a tareas del cuidado y su participación en los espacios de decisión disminuya cada vez más.

## Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales

Se destaca la formulación del plan de trabajo de dos indicadores relacionados con el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y el Sistema de Alertas Tempranas. Sin embargo, se ve con preocupación la ausencia de indicadores en 19 medidas, pues es incierto el compromiso de las entidades al respecto.

Desde el inicio del Gobierno de Iván Duque, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad ha sesionado una sola vez en el 2019<sup>22</sup>. Y como se mencionó en el punto anterior, el SISEP se encuentra prácticamente suspendido. Adicionalmente, GPAZ observa con preocupación el cierre de espacios de participación e interlocución que existían en algunas de las instancias que se crearon en virtud del Acuerdo<sup>23</sup>. Igualmente, es importante señalar que aún se encuentra que estas instancias mantienen una visión individual y se evidencia la ausencia de un enfoque preventivo y colectivo de medidas de protección.

También se ve con preocupación que el Ministerio del Interior haya dado por cumplido el compromiso del Pacto Político Nacional. Pues si bien en la campaña presidencial de 2018 y, recientemente, en las de elecciones locales se suscribieron pactos de no violencia entre los candidatos, estos pactos no logran hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos, definido en el Acuerdo, para que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas (como el paramilitarismo) que irrumpen en la vida de los colombianos y colombianas vulnerando los derechos humanos, afectando la convivencia y alterando las condiciones de seguridad que demanda la sociedad<sup>24</sup>.

22 Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019.

23 Balance 30 meses de implementación del Acuerdo de Paz. Secretaria Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Septiembre, 2019.

24 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.



Además de las preocupaciones técnicas que estos atrasos e incertidumbres generan, es un agravante el asesinato sistemático de excombatientes y lideresas, pues no se identifica una acción contundente del Estado para enfrentar las organizaciones criminales responsables. A la fecha, las lideresas LBT siguen siendo perseguidas por su orientación sexual e identidad de género diversas.

## Recomendaciones

Con fundamento en las observaciones de este punto, GPAZ recomienda:

- Insistir en el fortalecimiento de la estrategia de género que se refrendó en el Consejo Nacional de Reincorporación, formulada por las mujeres excombatientes de las FARC.
- Garantizar la puesta en marcha del plan de acción cuatrienal para la vigencia 2019-2022 del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.
- Generar más procesos de formación en materia de género en el marco del proceso de reincorporación, incluyendo el fortalecimiento de liderazgo, formación en derechos sexuales y reproductivos, en formulación y gestión de proyectos productivos con enfoque de género, en fortalecimiento organizativo y en comunicación.
- Promover un conocimiento de las normas e instrumentos que se han generado como productos del Acuerdo por parte de las entidades a nivel nacional y local, aunque no hayan quedado indicadores de género específicos al tema de reincorporación en el PMI.
- Garantizar la puesta en marcha de las instancias contenidas en este punto, particularmente la CNGS y el SISEP, y mantener la interlocución de estas con organizaciones de la sociedad civil.
- Fortalecer las medidas de seguridad con enfoque de género buscando hacer frente a las amenazas que persisten en los territorios.
- Acelerar el trabajo de la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento para que, de manera articulada con las demás instituciones del Estado, puedan ponerse en marcha medidas que contrarresten el asesinato sistemático de líderes y lideresas en los diferentes territorios.
- Mejorar los planes metodológicos con enfoque diferencial y de género de la Unidad de Investigación y Desmantelamiento.
- Garantizar que la subcomisión de género de la Comisión Nacional Garantías Seguridad avance en el cumplimiento de su mandato relacionado con la formulación y el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conducta que amenace la implementación de los Acuerdos, asegurando el enfoque diferenciado.

### 3.2.4 ¿Cómo van las mujeres en la solución al problema de las drogas ilícitas?

El acuerdo “Solución al problema de las drogas ilícitas” busca abordar de una manera integral el problema de las drogas ilícitas desde la producción hasta el consumo. En el caso de la sustitución de cultivos, esta apuesta incluye la transformación de las condiciones territoriales de las zonas afectadas y la generación de condiciones de bienestar para las comunidades que habitan zonas afectadas por estos cultivos.

En el periodo comprendido entre agosto de 2018 y agosto de 2019 y de acuerdo con los pilares del Acuerdo, se observó lo siguiente:

## Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito

Se destaca la formulación de 12 planes de trabajo de indicadores<sup>25</sup> para el seguimiento de la Alta Instancia de Género.

Sin embargo, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ha evidenciado enormes dificultades en su implementación. La desfinanciación del PNIS ha generado que desde octubre de 2018 no se hayan vinculado nuevas familias al Programa y todavía en muchos territorios se estén apenas suscribiendo los Planes de Atención Inmediata (PAI) para los cultivadores que se vinculan al PNIS. En esta etapa, el análisis evidencia que el componente comunitario se encuentra en un bajo nivel de implementación. Esto es de particular relevancia, pues abarca las necesidades específicas de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, por ejemplo, el programa de guarderías, brigadas de atención básica en salud, hogares infantiles, etc<sup>26</sup>.

Igualmente, como señaló GPAZ en las recomendaciones formuladas al Gobierno, se evidencia que los desarrollos normativos y los indicadores del Plan Marco de Implementación para el PNIS están marcados por un enfoque familista que podría desconocer la diversidad de las familias colombianas. La razón de esto es que la información recogida respecto de las personas incorporadas al PNIS solo permite identificar lo femenino y lo masculino, pero no consiente otras formas de identidad, así como tampoco permite identificar la orientación sexual diversa. Una segunda razón es que, en la inscripción, sólo hubo interés por saber quién era la jefa o jefe de hogar, dueña o dueño del predio o de las plantas, así como quien era la recolectora o recolector.

Luego, las mujeres fueron incorporadas en el PNIS por dos razones: o por ser madres cabeza de familia o por ser dueñas de las siembras de coca, pero no porque se tomaran medidas diferenciales para su participación o tratos diferenciales respecto a su autonomía económica por la coca, así como tampoco fueron incluidos otros roles de mujeres, tales como las trabajadoras de cocina<sup>27</sup>.

Por otra parte, se evidencia poco avance frente a los compromisos con los derechos de las mujeres LBT en la implementación operativa de estas medidas, Por otra parte, se evidencia poco avance frente a los compromisos con los derechos de las mujeres LBT en la implementación operativa de estas medidas, pues no existe una estrategia clara para promover su participación en PNIS.

Al respecto, GPAZ ha adelantado varias reuniones con la Consejería para la Estabilización y Consolidación en las que se ha buscado abordar las oportunidades de las mujeres en relación con los PNIS. Incluso, se formuló y se presentó un documento que tenía como objetivo incidir en la creación de una ruta metodológica para la inclusión del enfoque de género en el PNIS, teniendo como punto de partida la necesidad de lograr el desarrollo alternativo con mecanismos para la reducción y eliminación de los cultivos de coca y con asistencia técnica y proyectos productivos alternativos que permitieran a las mujeres abandonar la actividad ilícita y no caer en la resiembra. Igualmente, se ha reiterado la importancia que tiene reconocer el incremento de los riesgos en las zonas cocaleras donde se empezó a implementar el PNIS, pues las amenazas dirigidas a mujeres lideresas requiere de un análisis que tenga en cuenta las actividades y roles que han desempeñado las mujeres en relación con los cultivos y frente a los actores armados presentes en los territorios y la economía cocalera. Esto implica construir de manera diferenciada las medidas de seguridad y protección para las mujeres y sus familias diversas en concertación con ellas.



## Programas de prevención del consumo y salud pública

Con respecto a este pilar, se destaca la expedición de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas en los tiempos establecidos por el PMI y en concordancia con las disposiciones del Acuerdo final. También se destacan las políticas que ha ido elaborando el Ministerio de Salud para garantizar que el consumo de sustancias ilícitas cuente con un enfoque diferencial y de género para mujeres LBT. En particular, la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, incluye acciones de fortalecimiento de los factores protectores y de prevención frente al consumo de sustancias psicoactivas por curso de vida y entornos, con enfoque diferencial, de género y étnico; visibiliza la necesidad de adaptar e implementar estrategias de prevención selectiva e indicada en grupos poblacionales como personas con identidades de género u orientación sexual diversa; y orienta la adaptación de las atenciones en el componente primario y complementario con participación de las comunidades según las características de poblaciones de grupos étnicos, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con identidades de género u orientación sexual diversa.

## Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

Frente a este pilar, a pesar de que no existe medida de GPAZ, este informe considera relevante resaltar el trabajo del Ministerio de Justicia en el marco de la creación de una línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia. El Ministerio señala que se producirán dos informes más para el año 2020 y 2022.

## Recomendaciones

Con fundamento en las observaciones de este punto, GPAZ recomienda:

- Fortalecer el trabajo de la Agencia para la Renovación del Territorio y ajustar la estructura del PNIS con el objetivo de cumplirle a las mujeres que suscribieron los acuerdos pero que aún están pendientes de los pagos y la asistencia técnica.
- Formular ajustes al PNIS que garanticen la participación de las mujeres en la formulación y ejecución de los programas de sustitución de cultivos y garantizar un recurso para las mujeres que fueron excluidas del programa.
- Garantizar la participación de las mujeres en los territorios donde no se ha formulado el PISDA, de forma que pueda existir una presencia activa de las mujeres y sus organizaciones en las asambleas comunitarias.
- Redoblar las garantías de seguridad frente a los factores de riesgo extraordinario de las violencias contra las mujeres en el marco de la erradicación del cultivo, producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas, teniendo en cuenta las especificidades de las mujeres LBT.
- Garantizar la puesta en marcha de la ruta metodológica que incorpora el enfoque de género en el PNIS.
- Garantizar la participación de mujeres, incluidas las lesbianas, bisexuales y trans, en las asambleas comunitarias del PNIS y contratar organizaciones de mujeres para la ejecución de los planes de sustitución.
- Para mejorar la seguridad alimentaria de las niñas y niños en edad escolar y promover su permanencia en las escuelas, se debe desarrollar un programa de construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres que garanticen el desayuno y almuerzo de la población escolar de los territorios afectados por los cultivos.

### 3.2.5 ¿Cómo van los derechos de las mujeres víctimas del conflicto?

El punto “Víctimas” del Acuerdo creó un Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición, con el fin de lograr la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en el sistema y contribuir a garantizar la convivencia, reconciliación y no repetición.

A pesar de que no está contemplada una medida específica de GPAZ para evaluar la puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas (UBPD) dadas por desaparecidas en contexto y razón del conflicto armado, es importante resaltar que la UBPD está convocando encuentros nacionales sectoriales, entre los que se incluyen uno con mujeres y otro con personas LGBT, para la construcción participativa del Plan Nacional de Búsqueda y de los lineamientos de enfoques diferenciales y de género.

En este escenario también es importante visibilizar los retos que enfrenta la UBPD en cuanto al (i) subregistro de las personas LGBT dadas por desaparecidas; (ii) el acompañamiento psicosocial, dado que el decreto no contempla la posibilidad de ofrecer este tipo de apoyo; y (iii) las garantías de seguridad para quienes buscan a sus familiares desaparecidos, puesto que esto tampoco fue incluido en el decreto de creación de la Unidad.

Adicional a lo anterior, en el periodo comprendido entre agosto de 2018 y agosto de 2019 y de acuerdo con los pilares del Acuerdo, se observó lo siguiente:

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

Frente al trabajo que a la fecha ha desarrollado la Comisión, se destaca el enfoque de género en el mandato, en la creación del grupo de trabajo y en la participación equitativa entre hombres y mujeres con el fin de garantizar que el trabajo de la Comisión evidencie las formas diferenciales en que el conflicto afectó a las mujeres y la población LGBT.

En particular la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Género se ha reunido seis veces con el fin de retroalimentar el trabajo de la CEV, al igual que la firma de convenios con organizaciones como Colombia Diversa para la documentación de casos de violencias contra personas LGBT.

Igualmente, es de resaltar que la activación del Grupo de Género ha permitido a la Comisión tener un diálogo permanente con el movimiento de mujeres y de personas LGBT. Sin embargo, a pesar de esta articulación, la aproximación metodológica a los casos de violencias contra mujeres y personas LGBT sigue siendo deficiente. Así pues, no queda claro de qué manera y con qué calidad de análisis quedarán consignadas las experiencias e impactos desproporcionados y diferenciales de estas poblaciones en el informe final.

#### Jurisdicción Especial para la Paz

Con relación al trabajo que durante este año adelantó la Jurisdicción Especial para la Paz, cabe destacar la participación equitativa entre hombres y mujeres en el Tribunal y las Salas de la Jurisdicción, al igual que la puesta en marcha del equipo de investigación de violencia sexual al interior de la Unidad Especial de Investigación y Acusación.

Asimismo, los informes recibidos por las organizaciones han dado cuenta de cómo la violencia afectó de manera desproporcional a las mujeres. Se destacan los enfoques transversales en los casos priorizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR).

En este año, también se destaca la acreditación de las personas lesbianas, gay, bisexuales y trans que representa Colombia Diversa en calidad de primeras víctimas de violencias basadas en género como partes en un macrocaso ante la Jurisdicción.

Sin embargo, resulta preocupante la falta de articulación entre las salas de la Jurisdicción, evidenciando contradicciones entre los avances y la implementación del enfoque de género en cada una. Igual ocurre en la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) y en las organizaciones de la sociedad civil.

## Reparación

En relación con este pilar del punto de Víctimas, los avances han sido menos notables que en los anteriores. En primer lugar, hay un problema de fondo relacionado con la prórroga de la Ley 1448 que tiene vigencia hasta el 2021 y con los ajustes pactados en el Acuerdo que tenían por objeto fortalecer la reparación administrativa, para focalizar los recursos luego de un proceso participativo. Esto aún no ha cursado su trámite en el Congreso.

En particular, es relevante señalar que la UARIV estableció cambios para la reparación individual en la Resolución 1049 de 2019. Allí se establece un procedimiento para las solicitudes de indemnización administrativa a las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas, a través de un método técnico de focalización y priorización que fija términos y establece variables que suman puntaje para resolver los casos de las víctimas.

Al respecto, GPAZ ha formulado una serie de recomendaciones, orientadas a garantizar el acompañamiento psicosocial a las víctimas, en especial a las mujeres víctimas de violencia sexual y también buscan asignar un mayor puntaje a determinados hechos que permitan materializar el enfoque de género que beneficie a todas las mujeres en su diversidad, tales como la priorización de mujeres cabeza de hogar o en situación de abandono o en riesgo extremo según la UNP<sup>28</sup>.

Por su parte, el Plan de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición no ha sido aprobado formalmente, aunque el Ministerio de Salud informó que inició su construcción desde agosto de 2016. Al respecto, la Procuraduría ha señalado que le preocupa la meta establecida por el Gobierno Nacional para ampliar y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas. Pues la meta de este cuatrienio es de 1.152.999 víctimas, partiendo de una línea base de 692.999 personas. Esto significa que solo se atenderán 460.000 personas más, un número menor a la meta establecida para el cuatrienio anterior y que no es coherente con el universo estimado que espera atención<sup>29</sup>.

28 Sisma Mujer "Propuestas para la inclusión del enfoque de género en la reparación individual y colectiva para las víctimas. Ley 1448 de 2011". Agosto, 2019

29 Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019.

Y existen otras medidas del SNARIV que hacen parte del Sistema Integral y que avanzan de manera muy lenta. En algunos casos incluso se encuentran suspendidas, por ejemplo, el PAPSIVI. Esto afecta gravemente a las víctimas de violencia sexual.

Igualmente, en relación con el proceso de reparación colectiva, resulta particularmente preocupante que uno de los ajustes que se le formuló a la normatividad relacionada con el proceso de reparación colectivo tienen que ver con el hecho de que ahora los principios de equidad, progresividad y sostenibilidad fiscal permiten a la UARIV definir los daños colectivos, los hechos victimizantes, el tamaño del colectivo y los enfoques diferenciales. También le permite revisar los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) aprobados en pertinencia y viabilidad financiera. Esto eventualmente podría vulnerar los derechos de los sujetos de reparación colectiva al dejar estos criterios condicionados a la viabilidad financiera de la UARIV.

## Recomendaciones

Con fundamento en las observaciones de este punto, GPAZ recomienda:

- Armonizar el enfoque de género entre los distintos mecanismos del Sistema Integral, pues a la fecha, cada órgano tiene su propio sistema y no ha habido una armonización.
- Ampliar la vigencia de la Ley 1448 y efectuar los ajustes contemplados en el Acuerdo.
- Agilizar el cumplimiento e implementación de los PIRC considerando las afectaciones diferenciales en la vida de las mujeres. Los planes que sean priorizados por la UARIV deberán articularse con la ejecución de los PDET y los demás planes y programas de la Reforma Rural Integral donde se prevé que las mujeres son priorizadas para el acceso, formalización de tierras y proyectos productivos.
- Fomentar la articulación de los PDET con los planes de reparación colectiva (un elemento que se encuentra ausente en el documento HRU). Pues como contempla el Acuerdo, se pretende que se prioricen las iniciativas de las comunidades que propendan por la reparación integral en los territorios más afectados por la violencia.
- La UARIV debe fortalecer los PIRC generando articulación con las entidades responsables de la implementación de la RRI y compartiendo con la ANT y la ADR información respecto los sujetos de reparación colectiva, con el fin de garantizar el acceso a servicios de mujeres campesinas.

### 3.2.6 ¿Cómo van las mujeres en la implementación y verificación del AP?

El punto seis del Acuerdo final, tiene como objetivo construir un sistema de seguimiento, acompañamiento y verificación de los compromisos del acuerdo, con el fin de garantizar su implementación.

En el periodo comprendido entre agosto de 2018 y agosto de 2019, se destaca la puesta en marcha de la Alta Instancia de Género y el avance que se está logrado en la formulación de los planes de trabajo de las entidades responsables de los 51 indicadores de género “priorizados por el Gobierno”, a pesar de que estos no reflejen las 122 medidas de género contempladas en el Acuerdo.

Se ve con preocupación el ritmo de implementación del tratamiento penal diferenciado, pese a que en el documento de política pública “Paz con Legalidad” se reconoce que se tramitarán los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria y excepcional al ejercicio de la acción penal, sin ser clara la incorporación de un enfoque de género.

## Recomendaciones

Con fundamento en las observaciones de este punto, GPAZ recomienda:

- Trabajar por garantizar que los nuevos planes de desarrollo territoriales incluyan los compromisos contenidos en el PMI y el ejercicio participativo de los PDET, con el fin de que estén incorporados en los documentos de política pública de los departamentos y municipios.
- Reforzar el trabajo del componente de acompañamiento internacional de forma articulada con el movimiento nacional de mujeres para integrar efectivamente la mirada local de la sociedad civil sobre los avances, los obstáculos y las mejores estrategias para el cumplimiento de los compromisos del AP.

## 4. Recomendaciones finales

Las observaciones de GPAZ dejan ver que el compromiso con el cumplimiento del Acuerdo y las medidas de género deben ser reforzados para que estas se hagan efectivas en la realidad. Por lo anterior y de acuerdo con las observaciones presentadas respecto a las medidas de género, GPAZ recomienda:

### i. Al Gobierno actual y en general al Estado:

- Adoptar un enfoque de género amplio que reconozca las experiencias y necesidades diferenciadas de las mujeres lesbianas, bisexuales y trans debido a sus orientaciones sexuales e identidades de género diversas, particularmente desde la Consejería para la Estabilización y Consolidación, pues a la fecha se están tomando decisiones que no garantizan la materialización de las medidas de género contenidas en el Acuerdo.
- En tanto los 51 indicadores de género guardan una estrecha relación con el conjunto de medidas del PMI, la Consejería deberá desarrollar las gestiones necesarias para que el SIIPO garantice la desagregación territorial y poblacional, así como de género y de sexo. Adicionalmente, se pueden incluir categorías o variables orientadas a identificar en qué políticas, programas, planes, territorios, instancias, entre otros, las mujeres y personas LGBT están identificando mayores brechas de acceso y garantía de sus derechos.
- Se recomienda que la Consejería avance con el apoyo del DNP en la identificación de la línea base de los 51 indicadores, pues además de ser un insumo fundamental para la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, permitirá a los encargados del proceso decisorio ajustar sus acciones y, por ende, contar con un seguimiento más eficiente.
- Adoptar mecanismos que aseguren la participación de las mujeres en todas las instancias de construcción de paz.
- Implementar mecanismos de monitoreo y evaluación con enfoque diferencial que permitan una desagregación por sexo, orientación sexual e identidad de género y que den cuenta del estado de avance de la implementación de los compromisos de género del AP.
- Adoptar un plan de aceleración para la implementación de los compromisos de género, reconociendo su capacidad de incrementar la sostenibilidad de la implementación del AP en su conjunto.
- Garantizar que el ejercicio de planeación de la Hoja de Ruta cuente con una coordinación intersectorial e interinstitucional.
- Realizar una capacitación con enfoque de género al personal de las agencias competentes para que se aplique en todos los niveles la perspectiva de género con un enfoque de derechos humanos.

- Redoblar los esfuerzos de seguridad con el fin de desmantelar organizaciones criminales que hoy son una amenaza latente para el trabajo relacionado con la implementación del Acuerdo en los territorios del país.
- **i. A la comunidad internacional:**
  - El apoyo de la comunidad internacional ha sido indispensable para la consolidación de la paz y para soportar la inestabilidad natural de un cambio de gobierno, por esto, GPAZ recomienda que la comunidad internacional continúe profundizando su respaldo al enfoque de género en el proceso de implementación a través del fortalecimiento de políticas de apoyo financiero, técnico y, sobre todo, político.
  - Redoblar los esfuerzos para que el Gobierno y el Congreso cumplan con los compromisos normativos que resultan esenciales para la implementación del Acuerdo tales como las circunscripciones transitorias especiales para la paz, la reforma electoral, la ley de tierras, la prórroga de la ley de víctimas y el tratamiento penal especial para pequeños cultivadores.

# Siglas y acrónimos

- **Acuerdo de Paz o AP:** Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
- **ADR:** Agencia de Desarrollo Rural
- **ANT:** Agencia Nacional de Tierras
- **ARN:** Agencia para la Normalización
- **ART:** Agencia para la Renovación del Territorio
- **CEV:** Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
- **CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- **CNE:** Consejo Nacional Electoral
- **CNR:** Consejo Nacional de Reincorporación
- **CNPR:** Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
- **CSIVI:** Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo final
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- **DPS:** Departamento para la Prosperidad Social
- **ETCR:** Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación
- **FARC:** Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
- **FARC-EP:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
- **Fondo de tierras:** Fondo de tierras para la reforma rural integral
- **JEP:** Jurisdicción Especial para la Paz
- **LGBT:** Lesbianas, gays, bisexuales y trans.
- **MOE:** Misión de Observación Electoral
- **PAT:** Plan de Acción Territorial
- **PATR:** Planes de Acción para la Transformación Regional



- **PDET:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
- **PGN:** Presupuesto General de la Nación
- **PIDAR:** Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
- **PDT:** Planes de Desarrollo Territorial
- **PICR:** Planes integrales de reparación colectiva
- **PISDA:** Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
- **PMI:** Plan Marco de Implementación
- **PND:** Plan Nacional de Desarrollo
- **PNIS:** Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
- **RESO:** Registro de Sujetos de Ordenamiento
- **RRI:** Reforma rural integral
- **RTVC:** Radio Televisión Nacional de Colombia
- **RUV:** Registro Único de Víctimas
- **SIIPO:** Sistema Integral de Información para el posconflicto
- **SISEP:** Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
- **SIVJRN:** Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
- **SNARIV:** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **UARIV:** Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **UBPD:** Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
- **UIA:** Unidad de Investigación y Acusación
- **UNP:** Unidad Nacional de Protección
- **ZEII:** Zonas estratégicas de intervención integral



# Bibliografía

- ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del Gobierno Duque? Retos y recomendaciones. Informe 01: Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz. Congreso de la República de Colombia.
- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Noviembre, 2016.
- Balance 30 meses de implementación del Acuerdo de Paz. Secretaria Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Septiembre, 2019
- Comentarios Planes de Trabajo para dar cumplimiento a los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo final. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. Julio, 2018.
- Equidad de Género y Derechos de las Mujeres en el Acuerdo final de Paz. 5 claves para un tratamiento de la violencia sexual en los acuerdos sobre los derechos de las víctimas en el proceso de paz.
- GPAZ y Sisma Mujer “Hoja de ruta única con enfoque de género”. Octubre, 2019
- GPAZ y Sisma Mujer. Balance del primer año del gobierno Duque frente a la implementación del Acuerdo de Paz en clave de género y derechos de las mujeres en la Reforma Rural Integral y Víctimas. Agosto, 2019.
- Informe La Paz avanza con las mujeres – GPAZ 2018
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, APC, GPAZ “Aportes para la inclusión del enfoque de género en la ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”.
- Intervención de la persona delegada de las Plataformas de Mujeres con ocasión de la 2nda visita a Colombia del Consejo de Seguridad de la ONU. GPAZ, Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. Julio, 2018.
- Ley 1955 de 2019 Por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”. Mayo, 2019
- Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral. Agosto, 2019.
- Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Ministerio del Interior.
- Plan de Trabajo Alta Instancia.

- Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz.
- Política Paz con Legalidad.
- Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto, 2019.
- Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas. Ministerio de Justicia. 2018.
- Sisma Mujer “Propuestas para la inclusión del enfoque de género en la reparación individual y colectiva para las víctimas. Ley 1448 de 2011”. Agosto, 2019

