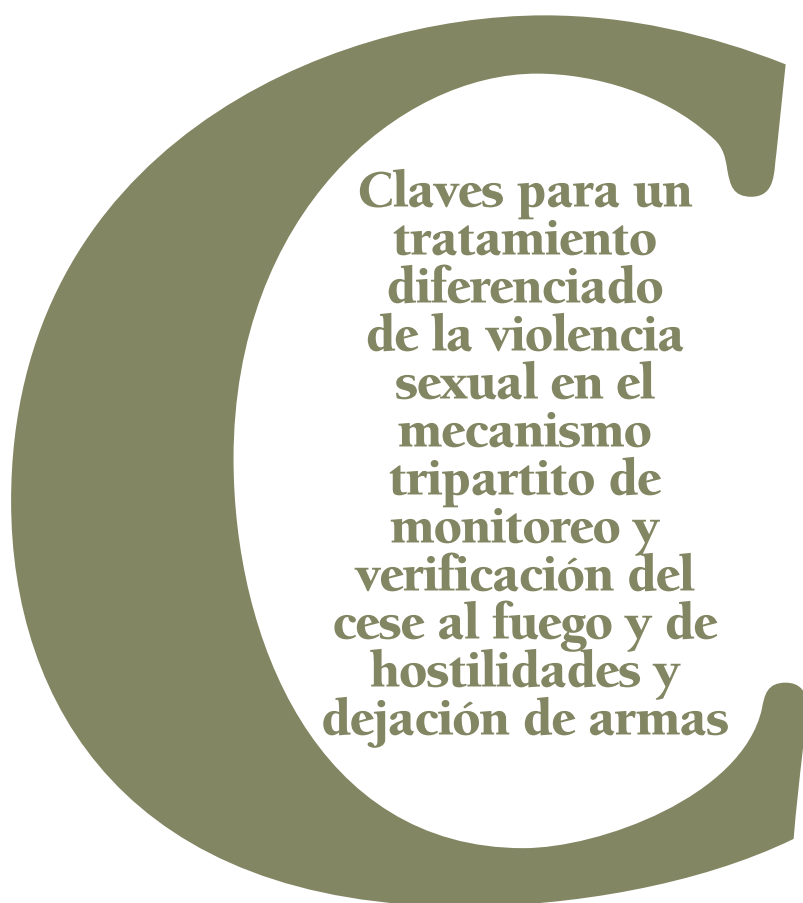


*La inviolabilidad del cuerpo de las  
mujeres hace la paz sostenible*

# Claves

para un  
tratamiento  
diferenciado  
de la violencia  
sexual en el  
mecanismo  
tripartito de  
monitoreo y  
verificación del  
cese al fuego y  
de hostilidades  
y dejación  
de armas

*La inviolabilidad del cuerpo de las mujeres hace la paz sostenible*



**Febrero de 2016**





## ***Autoras***

**Adriana Benjumea Rua**  
*Corporación Humanas*  
*Directora*  
[www.humanas.org.co](http://www.humanas.org.co)

**Claudia Mejía Duque**  
**Linda Cabrera Cifuentes**  
*Corporación Sisma Mujer*  
*Directora y Subdirectora*  
[www.sismamujer.org](http://www.sismamujer.org)

**Beatriz Quintero García**  
*Red Nacional de Mujeres*  
*Directora*  
[www.rednacionaldemujeres.org](http://www.rednacionaldemujeres.org)

*Asesoría*  
**Laura Gil**  
Internacionalista, politóloga y  
experta en derechos humanos y  
derecho internacional humanitario

*Edición de textos*  
**Emma Ariza Herrera**

*Diagramación*  
[identidad1@outlook.com](mailto:identidad1@outlook.com)

*Impresión*  
O.G. Publicidad

Bogotá, Colombia, junio de 2016

---

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

# Contenido

Pág.	6	¿Qué significa un proceso de verificación con enfoque diferencial?
	7	1. Garantizar la perspectiva de género
	7	2. Formar en género, derechos humanos de las mujeres y erradicación de violencias contra las mujeres a todas las personas que integren y/o participen en el mecanismo
	7	3. Verificar el cumplimiento inmediato del cese de hostilidades contra las mujeres, especialmente la violencia sexual
	8	4. Garantizar la conformación paritaria de los componentes del mecanismo y el conocimiento de temas de género y derechos de las mujeres por parte de todo el personal que lo integre
	9	5. Diseñar una estrategia para prevenir la explotación y el abuso sexual de mujeres y niñas que no permita la impunidad con la excusa de la inmunidad
	9	6. Incorporar la Recomendación General n.º 30 del Comité de la CEDAW en el mandato de la Misión
	10	7. Verificar que el proceso de dejación de armas incorpore la perspectiva de género
	10	8. Control de armas pequeñas y ligeras
	11	9. Consultar y/o propiciar interlocución con las organizaciones de mujeres en lo relativo al desarrollo del mecanismo
	11	10. El componente internacional de la Misión debe comprometerse a escuchar a las mujeres

# Claves

para un  
tratamiento  
diferenciado  
de la violencia  
sexual en el  
mecanismo  
tripartito de  
monitoreo y  
verificación del  
cese al fuego y de  
hostilidades y  
dejación de armas<sup>1</sup>

Febrero de 2016<sup>2</sup>

El 19 de enero del año 2016, la Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia hizo público el comunicado conjunto No. 65, en el cual el Gobierno de Colombia y las FARC-EP deciden:

Crear un mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas, que genere confianza y dé garantías para su cumplimiento, conformado por el Gobierno de Colombia, por las FARC-EP y por un componente internacional, quien preside y coordina el mecanismo en todas sus instancias, dirime controversias, realiza recomendaciones y presenta informes, y que iniciará sus labores una vez se haya llegado a ese acuerdo.

En 2015, las organizaciones firmantes de este documento conformamos la Plataforma las Cinco Claves para trabajar por la inclusión de un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Para ello, hemos formulado diferentes propuestas dirigidas a la Mesa de Conversaciones y a otras instancias nacionales e internacionales que contribuyan a que los acuerdos contengan los derechos de las mujeres. Valoramos que varias propuestas hechas por esta plataforma de organizaciones hayan sido recogidas por las partes en el acuerdo de víctimas difundido el pasado 15 de diciembre de 2015.<sup>3</sup>

En este documento proponemos elementos que se deben tener en cuenta en el acuerdo de verificación realizado por las partes, atendiendo las obligaciones internacionales que ha adquirido el Estado

<sup>1</sup> Este texto fue escrito por Adriana Benjumea, directora de la Corporación Humanas; Claudia Mejía Duque y Linda Cabrera Cifuentes, directora y subdirectora, respectivamente, de la Corporación Sisma Mujer; Beatriz Quintero, coordinadora de la Red Nacional de Mujeres. Contó con la asesoría de Laura Gil, internacionalista, politóloga y experta en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

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

<sup>3</sup> Ver Cinco Claves. 2015. *Claves para la revisión e implementación diferencial del acuerdo sobre las víctimas que garantice los derechos a las mujeres y las niñas víctimas de violencia sexual*. Bogotá, D. C.

colombiano, contenidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, y en otros instrumentos de derechos humanos de las mujeres.

En primer lugar, analizadas otras experiencias de verificación, ponemos de presente que las Cinco Claves encuentra una limitación en el mandato dado al actual mecanismo de verificación. Esto significa que es necesario expedir una segunda resolución para el mecanismo, en el que se recoja de manera expresa y con mayor precisión lo relacionado con su tamaño, los aspectos operacionales, su mandato, incluido un componente de derechos humanos.<sup>4</sup>

## **¿Qué significa un proceso de verificación con enfoque diferencial?**

- Significa que el mecanismo debe contar con las capacidades y herramientas para incorporar la perspectiva de género y actuar sobre los múltiples factores de contexto y de crisis humanitaria que vive la población civil en territorios donde no solo están la guerrilla de las FARC y la fuerza pública, sino grupos paramilitares, desmovilizados, bandas criminales y otros que tendrán interés de interferir y/o dañar los procesos de verificación.
- Significa que el mecanismo de verificación propuesto por la Mesa de Conversaciones de La Habana está enmarcada dentro de los mecanismos de apoyo a las operaciones de paz, por lo que deben aplicarse todas las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas referentes a la agenda de mujeres, paz y seguridad, y ser parte integral de su mandato, pues ello permitirá una acción con enfoque diferencial.
- Significa que los tres componentes del mecanismo –Gobierno, FARC-EP y el componente internacional– deben acoger todos los estándares internacionales en materia de mujeres, paz y seguridad, y comprometerse con la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad que permiten garantizar los derechos humanos de las mujeres en los territorios donde se lleve a cabo la verificación (Resoluciones 1325, 1888, 1820 y siguientes).
- Significa que el mecanismo de verificación debe examinar los procesos de cese bilateral y definitivo de las hostilidades y de dejación de armas, y tener la capacidad de comprobar indicadores de sostenibilidad de la paz en los territorios, como el cese de la violencia sexual, entendida como una hostilidad, entre otros de urgente seguimiento.
- Significa que el mecanismo debe tener un enfoque de protección de la población civil y actuar en función de las necesidades, las expectativas y las graves situaciones de derechos humanos que viven las comunidades, los pueblos y, en general, los pobladores de los territorios, teniendo en cuenta las afectaciones diferenciadas en mujeres (Resolución 1325), niños y niñas (Resolución 1612).

En consecuencia, las Cinco Claves propone al mecanismo de verificación:

<sup>4</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2016. Resolución 2261. S/RES/2261, 23 de enero de 2016.

## **1. Garantizar la perspectiva de género**

Según se establece en la Resolución 1325 de 2000,<sup>5</sup> las diferentes operaciones de paz, incluidas las misiones políticas especiales, deben incorporar una perspectiva de género y, cuando sean en terreno, incorporar este componente con consideración clara de los derechos de las mujeres. Esto se refuerza en la Resolución 1889 de 2009,<sup>6</sup> cuando insta a los Estados a que aseguren la incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores y los procesos de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos.

Adicionalmente, la Resolución 2242 de 2015<sup>7</sup> solicita a las entidades de las Naciones Unidas, particularmente –aunque no exclusivamente– al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), al Departamento de Asuntos Políticos (DAP) y a la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (OACP) que redoblen sus esfuerzos por integrar las necesidades de las mujeres y las perspectivas de género en su labor.

Toda vez que estas misiones incluyen la realización de otros proyectos de alto impacto en los territorios de despliegue, como aquellos relacionados con acceso a agua potable, salud, etc., es importante que también contengan un enfoque de género y consulten las necesidades específicas de mujeres, niñas y niños que habitan los territorios.

## **2. Formar en género, derechos humanos de las mujeres y erradicación de violencias contra las mujeres a todas las personas que integren y/o participen en el mecanismo**

Es indispensable que todo el personal de los tres componentes que intervenga en el mecanismo cuente con formación en género, prevención de la violencia de género, y de la violencia sexual y promoción de los derechos humanos de las mujeres. Este proceso deberá llevarse a cabo como un mecanismo de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas que contribuya a una verificación cualificada y con enfoque de género, por lo que deberá adelantarse de forma previa y con estándares de calidad. Mientras dure el mecanismo, deberá contar con un plan de formación continuada en estos temas

## **3. Verificar el cumplimiento inmediato del cese de hostilidades contra las mujeres, especialmente la violencia sexual**

La Resolución 1820 de 2008<sup>8</sup> del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exige a todas las partes en conflicto armado –antes, durante y después de la confrontación– poner fin de forma inmediata a todos los actos de violencia sexual contra civiles. Adicionalmente,

la Resolución 1889 de 2009<sup>9</sup> condena enérgicamente todas las violaciones del derecho internacional cometidas contra las mujeres y las niñas en situaciones de conflictos armados y posteriores a ellos, y exige a todas las partes que dejen de cometer de forma inmediata cualquier violación y otros actos de

<sup>5</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2000. Resolución 1325. S/RES/1325, 31 de octubre de 2000.

<sup>6</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2009. Resolución 1889. S/RES/1889, 5 de octubre de 2009.

<sup>7</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2015. Resolución 2242. S/RES/2242, 13 de octubre de 2015.

<sup>8</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2008. Resolución 1820. S/RES/1820, 19 de junio de 2008.

<sup>9</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1889, cit.



violencia sexual. Finalmente, la Resolución 2106 de 2013<sup>10</sup> insta a que la violencia sexual se incluya en la definición y vigilancia de los actos prohibidos en los acuerdos de alto el fuego.

Para la verificación del cese de hostilidades y del cese al fuego, es necesario diseñar un mecanismo de registro con indicadores que permitan el monitoreo y la documentación del cumplimiento inmediato de los compromisos sobre el cese de hostilidades contra las mujeres, enfatizando en el cese de la violencia sexual. Las indicaciones que reciba el mecanismo deberán especificar que la violencia sexual constituye una violación del cese de hostilidades, de tal forma que esta haga parte del monitoreo. Se deberá identificar a los atacantes y establecer un mecanismo para el reporte y la denuncia de casos de violencia sexual, en el que se comprendan los patrones utilizados por los distintos grupos que participaron en las hostilidades, permitiendo así ubicar con mayor certeza posibles responsables de la violación del cese de hostilidades.

Se propone, para el efecto, una instancia especializada con participación de mujeres adscrita a la representación internacional del mecanismo tripartito. Solo así se garantizará que, en el tránsito hacia la paz, los derechos de las mujeres tengan plena vigencia y que, en cada uno de los pasos que se adelantan para la consecución de la paz, se reafirme la prohibición de la violencia sexual en tiempos de conflicto y en tiempos de paz. Para lograr lo anterior, es preciso contemplar la aplicación de protocolos internacionales por parte de agentes humanitarios que faciliten una atención acorde con los derechos de las víctimas de violencia sexual, mujeres y niñas, y que pueda recoger insumos y documentar vulneraciones para contribuir con otras instancias de investigación y judicialización en el mediano y largo plazo.

#### **4. Garantizar la conformación paritaria de los componentes del mecanismo y el conocimiento de temas de género y derechos de las mujeres por parte de todo el personal que lo integre**

Esto debe hacerse en concordancia con lo establecido en la Resolución 1325, que insta a los Estados a velar por el aumento de la representación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones nacionales o regionales para la prevención y solución de conflictos. Incluir un número paritario de mujeres en el mecanismo de verificación será un referente clave en el proceso posacuerdo, ya que dará un rol protagónico a las mujeres y reflejará la importancia de que estas hagan parte de los escenarios donde se adoptan medidas de mantenimiento y consolidación de la paz.

En la Resolución 1889 de 2009 se solicita al Secretario General –y cabezas de las instituciones competentes– seguir nombrando en las misiones personas asesoras sobre cuestiones de género y sobre protección de las mujeres. Adicionalmente, en la Resolución 2106 de 2013 se refuerza lo anterior y se solicita, además, que todo el personal de operaciones de paz tenga capacitación amplia y conocimiento especializado sobre delitos sexuales y violencia de género.

Es importante insistir en que la paridad deberá ser en todos los componentes del mecanismo, no solo en número de personas, sino en el rango o jerarquía de sus funciones. Cualquier obstáculo para cumplir con este compromiso contenido en las resoluciones del Consejo de Seguridad, tendrá que ser equilibrado incluyendo mayor número de mujeres en el componente civil del mecanismo, aseguran-

<sup>10</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2013. Resolución 2106, S/RES/2106, 24 de junio de 2013.

do mujeres civiles con alta jerarquía, así como vinculándolas en altos cargos en el interior de sus demás componentes.

## **5. Diseñar una estrategia para prevenir la explotación y el abuso sexual de mujeres y niñas que no permita la impunidad con la excusa de la inmunidad**

El componente internacional del mecanismo de verificación solo podrá contar con inmunidad funcional, esto es, aquella requerida para el cumplimiento de sus funciones. Esta deberá levantarse de manera expresa respecto a la violencia sexual para personal y agentes extranjeros militares, civiles y diplomáticos.

Las organizaciones que componemos las Cinco Claves insistimos en el levantamiento de cualquier inmunidad que permita la impunidad. Por esto, en los mecanismos de formalización del mecanismo de verificación –ya sea en los memorandos de entendimiento que se firman con los países que van a prestar personal o en el documento que firma el país anfitrión, esto es, el documento de estatus de la Misión de la ONU que firma Colombia– deberá exigirse el levantamiento de la inmunidad total y dejar solo la funcional. Esto deberá estar contenido en los documentos referidos o en cualquier otro que se acuerde para la formalización de aquellos que lleguen en calidad de expertos de la Misión, ya sea personal civil, diplomático, militar activo o reservista.

El componente internacional del mecanismo deberá contar con un distintivo que permita a la sociedad civil identificar con claridad a sus integrantes y evitar cualquier vacío de identificación que consienta la impunidad ante acciones que sobrepasen los límites de la inmunidad funcional.

De otro lado, teniendo en cuenta el informe *Nombrar y avergonzar*, del Secretario General de las Naciones Unidas en 2015, se propone la adopción de sus recomendaciones relacionadas con el juzgamiento en los tribunales de origen y la posible creación de un banco de muestras de ADN para facilitar los procesos criminales en caso de presentarse la explotación y el abuso sexual. Así mismo, se propone la adaptación para Colombia de las recomendaciones para “una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexual en la operación de las UN para el mantenimiento de la paz”<sup>11</sup>.

Reiteramos que los tres componentes están obligados a revisar todas las rutas posibles que condicionen la participación en el mecanismo de verificación y el levantamiento de cualquier otra inmunidad más allá de la funcional.

## **6. Incorporar la Recomendación General n.º 30 del Comité de la CEDAW en el mandato de la Misión**

Todos los componentes del mecanismo deben incorporar en sus acciones operacionales los contenidos de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –1325, 1888, 1820 y siguientes– y las recomendaciones del Comité de Seguimiento a la Convención sobre Todas las

<sup>11</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Asamblea General, 59 período de sesiones. 2005. Examen amplio de toda cuestión de la operación de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos. A/59/10, 24 de marzo de 2005.

Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), mismas que deberán verse reflejadas tanto en la conformación (paritaria) como en el funcionamiento (con enfoque en los derechos de las mujeres) del mecanismo, entre otros componentes necesarios en el proceso de verificación.

Teniendo en cuenta lo anterior, dentro de los enfoques de la verificación deben incluirse los objetivos de la Recomendación No. 30 del Comité de la CEDAW, que contempla como uno de los principales, “proteger los derechos humanos de la mujer en todo momento, promover la igualdad sustantiva entre los géneros antes, durante y después de un conflicto y garantizar que las distintas experiencias de las mujeres se integren plenamente en todos los procesos de establecimiento y consolidación de la paz y reconstrucción.”<sup>12</sup>

## **7. Verificar que el proceso de dejación de armas incorpore la perspectiva de género**

Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) hacen parte de los acuerdos sobre cese al fuego y la dejación de armas. Al respecto, la Resolución 1325 solicita que dichos acuerdos tengan en cuenta las distintas necesidades tanto de los excombatientes según el sexo como las de sus familiares a cargo, así como el aseguramiento de su pleno acceso a los programas.

Los procesos de normalización y regularización que se inicien con mujeres excombatientes, no podrán representar retrocesos para ellas ni responder a estereotipos de lo femenino y lo masculino. Tendrán que construirse a partir de las necesidades y expectativas de quienes participan en el proceso. Por lo anterior, los tres componentes del mecanismo, de acuerdo con el contenido de la Resolución 1325, deben verificar que dichos procesos ofrezcan opciones que recojan los aprendizajes de ellas en la guerra que serán útiles en la paz.

La perspectiva de género en un proceso de dejación de armas y regularización de las mujeres excombatientes significa la inclusión de las necesidades e intereses particulares de ellas a partir de las situaciones que enfrentarán en su proceso de inclusión en la civilidad, mismos que no deben perder de vista que las mujeres encaran retos y demandas diferentes a los de los hombres excombatientes y, por lo tanto, debe proponer rutas que recojan dichas diferencias.

## **8. Control de armas pequeñas y ligeras**

El término armas pequeñas y ligeras significa cualquier arma letal que pueda llevar una persona y que expulse o lance o que esté diseñada para que expulse o lance una bala o proyectil. Son armas para uso individual, incluyen revólveres, pistolas de carga automática, rifles y carabinas, subametralladoras, rifles de asalto y ametralladoras ligeras, entre otras.<sup>13</sup>

En lo que tiene que ver con el control de las armas descritas en el párrafo anterior, la Resolución 2122 de 2013<sup>14</sup> insta a los Estados miembros y a las Naciones Unidas a que garanticen la participación plena y significativa de las mujeres en las actividades destinadas a combatir y a erradicar la transferencia

<sup>12</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 2013. Recomendación general n.º 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. CEDAW/C/GC/30, 1 de noviembre de 2013, párr. 2.

<sup>13</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. 2008. *Guía práctica, legislación sobre armas pequeñas y ligeras*. Ginebra: Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación.

<sup>14</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2013. Resolución 2122. S/RES/2122, 21 de octubre de 2013.

ilícita y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras, señalando el riesgo de que sean utilizadas en actos de violencia contra las mujeres.

Aprovechando la experiencia del componente internacional del mecanismo, dada su participación en otros procesos de paz de la región, será indispensable que se instalen todos los dispositivos para evitar riesgos de violencias contra las mujeres, pues, según la experiencia de otros procesos, en territorios de mantenimiento de paz son cometidas en un alto porcentaje con armas que antes de la firma de acuerdos circularon en la guerra.

El monitoreo operacional de las armas que se registren tendrá que llevar un control y vigilancia que contribuya a desmilitarizar los territorios y a no incluir en los ámbitos domésticos armas que hicieron parte del conflicto armado.

### **9. Consultar y/o propiciar interlocución con las organizaciones de mujeres en lo relativo al desarrollo del mecanismo**

La Resolución 1325 establece que para asegurar que las consideraciones de género y los derechos de las mujeres sean tenidos en cuenta en las misiones del Consejo de Seguridad, se deben llevar a cabo consultas con los grupos locales de mujeres. La verificación del cese de la violencia sexual en los territorios donde se lleve a cabo la observación, por ejemplo, debe realizarse con la participación de mujeres y de organizaciones que tengan conocimiento, presencia en el territorio y experiencia en la materia.

El mecanismo de verificación deberá contemplar a la sociedad civil de mujeres no solo como fuente de información, sino como una socia de la verificación, diseñando un mecanismo para su participación en el proceso, que sea público y que tenga en cuenta que Colombia es un país con una sociedad civil de mujeres fuerte y desarrollada, con organizaciones con capacidad de adelantar procesos de seguimiento, monitoreo y observación.

### **10. El componente internacional de la Misión debe comprometerse a escuchar a las mujeres**

La estructura de una misión política especial permite que en temas de mujeres, niños y niñas se apliquen los mismos parámetros que se adoptarían para misiones de mantenimiento de la paz. Siendo así, el componente internacional del mecanismo de verificación deberá aplicar la directiva que en materia de género contempla el Consejo de Seguridad para misiones de mantenimiento de paz,<sup>15</sup> en la que se establecen rutas para garantizar que el mecanismo escuche a las mujeres que están dentro y fuera de ella.


Teniendo como marco general la Resolución 1325 y la directiva en materia de género de las Misiones de Mantenimiento de Paz, Igualdad de Género en Operaciones de Mantenimiento de Paz en Naciones Unidas,<sup>16</sup> el mecanismo de verificación para Colombia deberá definir mecanismos públicos que garanticen la escucha a las mujeres y la transversalización del enfoque de género en todos sus componentes.

<sup>15</sup> United Nations. Department of Peacekeeping Operations. 2010. *Gender Equality in UN Peacekeeping Operations*, 26 July 2010.

<sup>16</sup> Traducción de las autoras.

Lo anterior podrá lograrse incluyendo puntos focales de género en el interior del mecanismo o la conformación de una unidad de género que pueda interlocutar con las mujeres en los territorios y con las organizaciones de mujeres que tienen presencia en ellos, y que además pueda ser el enlace con otras agencias del sistema de las Naciones Unidas, como UNICEF y ONUMUJERES, para los casos de violencia sexual contra mujeres, niños y niñas.

*The inviolability of women's bodies makes peace sustainable*



**Keys to a differential  
treatment of sexual  
violence in the  
tripartite mechanism  
for monitoring and  
verification of  
cease-fire, cessation  
of hostilities and  
weapons surrender**

**February, 2016**

# Content

Pag. 18	What does a verification process with a differential approach mean?
18	1. To ensure a gender perspective
19	2. To train all staff working or participating on the mechanism on gender, human rights of women and eradication of violence against women
19	3. To verify the immediate cessation of hostilities against women, especially sexual violence
20	4. To ensure parity in the conformation of the mechanism, and knowledge in gender issues and women's rights by all the staff
20	5. To design a strategy to prevent sexual exploitation and abuse of women and girls, not allowing impunity under the guise of immunity
21	6. To incorporate General Recommendation No. 30 from CEDAW in the verification mechanism mandate
21	7. To verify that the weapons surrender process incorporates a gender perspective
22	8. To control small arms and light weapons
22	9. To consult and/or promote dialogue with women's organizations in aspects regarding the development of the verification mechanism
23	10. The international component of the Mission must commit to listening to women

## **Authors**

Adriana Benjumea Rúa  
*Corporación Humanas*  
Director  
[www.humanas.org.co](http://www.humanas.org.co)

Claudia Mejía Duque  
Linda Cabrera Cifuentes  
*Corporación Sisma Mujer*  
Deputy Director Director  
[www.sismamujer.org](http://www.sismamujer.org)

Beatriz Quintero García  
*Red Nacional de Mujeres*  
Director  
[www.rednacionaldemujeres.org](http://www.rednacionaldemujeres.org)

*advice*  
Laura Gil  
*Internationalist, political scientist and  
expert on human rights and  
international humanitarian law.*

*Style Editor*  
Emma Ariza Herrera

*Translation*  
Miriam Cotes Benítez  
Claudia Bermúdez Vélez

*Layout and design*  
[identidad1@outlook.com](mailto:identidad1@outlook.com)

*Printer*  
O.G. Publicidad

Bogotá, Colombia, Jun, 2016

---

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





# Keys

## to a differential treatment of sexual violence in the tripartite mechanism for monitoring and verification of cease-fire, cessation of hostilities and weapons surrender<sup>1</sup>

February 2016<sup>2</sup>

On January 19, 2016, the Negotiations Table for the end of conflict and building a stable and lasting peace in Colombia published the Joint Statement No. 65, in which the Government of Colombia and FARC-EP decide:

To create a tripartite mechanism for monitoring and verification of the agreement on the bilateral and definitive cease-fire and cessation of hostilities and weapons surrender, to generate trust and ensure it's compliance, conformed by the Government of Colombia, FARC-EP and an international representative, to preside and coordinate the mechanism in all instances, settle disputes, make recommendations, present reports, and which will begin to operate once the agreement is reached.

During 2015, the signatory organizations of this document conformed the Five Keys Platform to work towards the inclusion of a differential treatment of sexual violence in the agreements between the Government and FARC-EP guerrillas. We have formulated several proposals to the Negotiations Table and to other national and international organisms so that the agreements contemplate the rights of women. We value the fact that several of the proposals we have made have been included in the victim's agreement that was released on December 15, 2015.<sup>3</sup>

In this document, we propose elements that should be taken into account in the verification agreement, in order to meet international obligations acquired by the Colombian State, established in the United Nations Security Council's resolutions on women, peace and security, and in other instruments for the human rights of women.

<sup>1</sup> This text was written by Adriana Benjumea, director of Corporación Humanas; Claudia Mejía Duque and Linda Cabrera Cifuentes, director and sub-director, respectively, of Corporación Sisma Mujer; Beatriz Quintero, coordinator of Red Nacional de Mujeres. Laura Gil, internationalist, political scientist and expert on human rights and international humanitarian law, advised them.

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

<sup>3</sup> See Five Keys. 2015. *Keys for the revision and differential implementation of the agreement on victims that guarantees the rights of women and girls victims of sexual violence*. Bogotá.

First of all, having analyzed other verification experiences, we want to state that the Five Keys see a limitation on the mandate given to the current mechanism. Therefore, it is necessary to issue a second resolution, to explicitly and more precisely establish its size, operational aspects and its mandate, including a human rights component.<sup>4</sup>

## **What does a verification process with a differential approach mean?**

- It means that the verification mechanism must have the skills and tools to incorporate the gender perspective and to act on the multiple factors of context and humanitarian crisis faced by the civil population in territories where the FARC guerrilla, security forces, paramilitary demobilized groups, criminal gangs and others operate, and who are interested in disturbing the verification processes.
- It means that the verification mechanism proposed by the Negotiations Table in Havana is framed within the support mechanisms for peace operations, and therefore all the United Nations Security Council's resolutions concerning women, peace and the security agenda must be complied with and be an integral part of its mandate, as this will allow to act with a differential approach.
- It means that the three components of the mechanism -Government, FARC-EP and the international representative- should embrace all international standards on women, peace and security, and commit to the implementation of Security Council's resolutions that allow to guarantee the human rights of women in the territories where the verification is carried out (resolutions 1325, 1888, 1820 and following).
- It means that the verification mechanism should examine the processes of bilateral and definitive cessation of hostilities and weapons surrender, and must have the ability to establish peace sustainability indicators in the territories, as well as the cessation of sexual violence, understood as a hostility, among other urgent follow-up aspects.
- It means that the verification mechanism should have a focus on protecting civilians and act according to the needs, expectations and serious human rights situations lived by the communities, peoples and, in general, all the inhabitants of the territories, specially taking into account differential affectations on women (Resolution 1325) and children (Resolution 1612).

Consequently, the Five Keys propose the verification mechanism:

### **1. To ensure a gender perspective**

As stated in Resolution 1325 of 2000<sup>5</sup>, all peace operations, including special political missions, should incorporate a gender perspective and, when on field, incorporate it with a clear consideration of the rights of women. This is reinforced by Resolution 1889 of 2009<sup>6</sup>, which urges States to guarantee the incorporation of a gender perspective in all sectors and peace-building and post-conflict recovery processes.

<sup>4</sup> United Nations Security Council. 2016. Resolution 2261. S/RES /2261, January 23, 2016.

<sup>5</sup> United Nations Security Council. 2000. Resolution 1325. S/ RES/1325, October 31, 2000.

<sup>6</sup> United Nations Security Council. 2009. Resolution 1889. S/RES /1889, October 5, 2009.

In addition, Resolution 2242 of 2015<sup>7</sup> calls upon the United Nations entities, particularly -though not exclusively- to the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), the Department of Political Affairs (DPA) and the Peacebuilding Support Office (PBSO), to redouble their efforts to integrate the needs of women and a gender perspective into their work.

Because these missions and their mechanisms implement other high-impact projects such as initiatives related to the access to drinking water, health and others, it is important that they also incorporate a gender perspective and consult the specific needs of women and children living in those territories.

## **2. To train all staff working or participating on the mechanism on gender, human rights of women and eradication of violence against women**

It is essential that all members of the three components involved in the verification mechanism be trained on gender, gender violence, sexual violence and human rights of women. This process should be carried out to prevent violence against women and girls, in order to contribute to a qualified verification, with a gender perspective. It must therefore be held previously and with quality standards. During the time the mechanism exists, it must have a continuing education plan on these issues.

## **3. To verify the immediate cessation of hostilities against women, especially sexual violence**

Resolution 1820 of 2008<sup>8</sup> of the United Nations Security Council requires all parties in the armed conflict -before, during and after the confrontation- to immediately put an end to all acts of sexual violence against civilians. In addition, Resolution 1889 of 2009<sup>9</sup> vigorously condemns all violations to international law committed against women and girls during situations of armed conflict or after them, and requires all parties to immediately stop committing rapes and any other acts of sexual violence. Finally, Resolution 2106 of 2013<sup>10</sup> urges sexual violence to be included in the definition and monitoring of prohibited acts in cease-fire agreements.

To verify the cessation of hostilities and cease-fire, it is necessary to design indicators that allow to monitor and to document the immediate fulfillment of commitments on the cessation of hostilities against women, with an emphasis on the cessation of sexual violence. Indications given to the verification mechanism should specify that sexual violence is a violation of the cessation of hostilities, so that it becomes part of the monitoring protocols. Perpetrators must be identified and a mechanism to report and denounce sexual violence cases must be established, where patterns used by various groups participating in hostilities are identified, to allow locating those responsible for the violation of cessation of hostilities.

Therefore, we propose to establish a specialized entity, in which women participate, affiliated to the international representation of the tripartite verification mechanism. Only this will ensure that, in the transition to peace, women's rights have full force and that with every step towards peace, the prohibition of sexual violence in times of conflict and in times of peace is reaffirmed. To achieve this, huma-

<sup>7</sup> United Nations Security Council. 2015. Resolution 2242. S/RES /2242, October 13, 2015.

<sup>8</sup> United Nations Security Council. 2008. Resolution 1820. S /RES /1820, June 19, 2008.

<sup>9</sup> United Nations Security Council. Resolution 1889, cit.

<sup>10</sup> United Nations Security Council. 2013. Resolution 2106, S /RES /2106, June 24, 2013.

nitarian actors should apply international protocols to provide assistance consistent with the rights of victims of sexual violence, women and girls, and to collect and document violations to contribute to other research and prosecution entities both in the medium and in the long term.

#### **4. To ensure parity in the conformation of the mechanism, and knowledge in gender issues and women's rights by all the staff**

This should be done, in accordance with the provisions of Resolution 1325, which urges States to ensure a greater representation of women at all levels of national or regional decision making for prevention and conflict resolution. Including an equal number of women in the mechanism will be a key reference in the post-agreement process, as it will provide women a leading role and will prove the importance of them being part of the scenarios where measures to consolidate and maintain peace are adopted.

Resolution 1889 of 2009 requests the Secretary General -and heads of other competent institutions- to continue appointing experts on gender issues and protection of women as advisors in the mechanism. In addition, Resolution 2106 of 2013 reinforces this and, furthermore, requests that all staff in peacekeeping operations have extensive training and expertise on sexual offenses and gender violence.

It is important to insist that parity should be contemplated in all components of the mechanism, not only in terms of the number of members, but also in terms of rank. If the mechanism faces any obstacle to fulfill this commitment, established in the resolutions of the Security Council, it will have to be balanced by including more women in its civilian component, thus ensuring the participation of civilian women with high ranks in high positions on the other components.

#### **5. To design a strategy to prevent sexual exploitation and abuse of women and girls, not allowing impunity under the guise of immunity**

The international component of the mechanism will only have functional immunity, that is, that required to perform its duties; and it must be expressly waived when regarding sexual violence and military personnel, civilians and foreign diplomatic agents.

Organizations conforming the Five Keys insist on eliminating any immunity that allows impunity. Therefore, in the tools to formalize the mechanism –memoranda of understanding signed with the countries that will provide staff, or in the document signed by the host country, that is, the status document Colombia signs, total immunity should be eliminated and only functional immunity should be maintained. This should be established in the documents mentioned above, and in any other formalizing the participation of experts in the mechanism, whether civilian, diplomatic, military or active reservist staff.

The international component of the mechanism shall wear a badge to allow the civil society to clearly identify its members and to avoid any identification gap that allows impunity for actions exceeding the limits of functional immunity.

<sup>10</sup> United Nations General Assembly, General Assembly, 59th period of sessions. 2005. Comprehensive review of the whole question of the operation of peacekeeping in all its aspects. A/59/10, March 24, 2005.

On the other hand, taking into account what was established in the *Naming and Shaming* report from the UN Secretary General in 2015, we propose to adopt its recommendations regarding judgment in courts of origin and the creation of a DNA sample bank to facilitate criminal prosecution in cases of exploitation and sexual abuse. Likewise, we propose to adapt for Colombia the recommendations for "a comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peace-keeping operations".<sup>11</sup>

We reiterate that the three components are required to review all possible routes that constrain participation in the it and to waive any immunity beyond the functional.

## **6. To incorporate General Recommendation No. 30 from CEDAW in the verification mechanism mandate**

All components of the mechanism should incorporate within their operational actions the contents of the resolutions of the United Nations Security Council -1325, 1888, 1820 and following- and recommendations of the Monitoring Committee of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), which should be reflected both in terms of conformation (parity) and in terms of operation (focusing on the rights of women), among other necessary components in the verification process.

Given the above, the objectives of Recommendation No. 30 from CEDAW should be included in the verification approaches. One of the most important of them is to "protect the human rights of women at all times, to promote substantive gender equality before, during and after conflict, and to ensure that the different experiences of women are fully integrated into all processes of establishment and consolidation of peace and reconstruction".<sup>12</sup>

## **7. To verify that the weapons surrender process incorporates a gender perspective**

Disarmament, demobilization and reintegration processes (DDR) are part of the agreements on cease-fire and surrender of weapons. Resolution 1325 requests that such agreements take into account the different needs of ex-combatants according to their gender and those of their dependents, as well as ensuring their full access to programs.

Normalization and regularization processes undertaken with women ex-combatants must not represent setbacks for them or respond to stereotypes of the feminine and the masculine, and

must be built from the needs and expectations of those involved in the process. Therefore, the three components of the mechanism, according to the content of Resolution 1325, must verify that these processes provide options to collect their war experiences and learn from them in the peace-building process.

<sup>11</sup> United Nations General Assembly, General Assembly, 59th period of sessions. 2005. Comprehensive review of the whole question of the operation of peacekeeping in all its aspects. A/59/10, March 24, 2005.

<sup>12</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women. 2013. General Recommendation No. 30 on women in conflict prevention and in conflict and post-conflict. CEDAW/C/GC/30, November 1, 2013, par. 2.

The inclusion of a gender perspective in surrender of weapons and regularization of female ex-combatants processes means to include their needs and interests, drawing from the situations they will face in the process of inclusion in civility, not forgetting that women face different challenges and demands than men ex-combatants and, therefore, routes to collect these differences need to be proposed.

## **8. To control small arms and light weapons**

The term small arms and light weapons (SALW) means any lethal weapon a person can carry and that expels or launches or is designed to expel or launch a bullet or projectile. They are weapons for individual use and include revolvers, automatic-loading pistols, rifles and carbines, machine guns, assault rifles and light machine guns, among others.<sup>13</sup>

Regarding the control of weapons described in the preceding paragraph, Resolution 2122 of 2013<sup>14</sup> calls upon member States and the United Nations to ensure the full and meaningful participation of women in efforts to combat and eradicate the illicit transfer and misuse of small arms and light weapons, pointing out the risk of them being used in acts of violence against women.

Building on the experience of the international component of the mechanism, given its participation in other peace processes in the region, it is essential that all devices be installed to avoid risks of violence against women, since, according to the experience of other processes in peacekeeping territories, in a high percentage they are committed with weapons that circulated during the war, before the agreements were signed.

Operational monitoring of registered weapons will have to handle a strict control and supervision to contribute to the demilitarization of the territories and avoid weapons being used in the armed conflict being included in domestic environments.

## **9. To consult and/or promote dialogue with women's organizations in aspects regarding the development of the verification mechanism**

Resolution 1325 states that to guarantee that gender considerations and the rights of women are taken into account in the missions of the Security Council, consultations with local and international women's groups should be carried out. For example, the verification of the cessation of sexual violence in the territories where observation is carried out must be done with the participation of women and organizations present on the territory and with knowledge and experience in the field.

The verification mechanism should contemplate women from the civil society not only as a source of information, but as partners for verification. It should therefore design a mechanism to guarantee their participation in the process and make it public, taking into account that Colombia is a country with a strong and developed women's civil society, capable of undertaking follow-up, monitoring and observation processes.

<sup>13</sup> United Nations Development Programme, UNDP. 2008. Practical Guide Legislation on SALW. Geneva: Bureau for Crisis Prevention and Recovery.

<sup>14</sup> United Nations Security Council. 2013. Resolution 2122. S /RES /2122, October 21, 2013.

## **10. The international component of the Mission must commit to listening to women**

The structure of a special political mission allows for the application of the same parameters that would be adopted in peacekeeping missions, on women and children's issues. As such, regarding gender issues, the international component of the verification mechanism shall apply the same directive that the Security Council contemplates in peacekeeping missions<sup>15</sup>, where routes are established to ensure that the mechanism listens to women inside and outside of it.

Having Resolution 1325 and the directive on gender issues from Peacekeeping Missions and Gender Equality in Peacekeeping Operations at the United Nations<sup>16</sup>, the verification mechanism in Colombia must define public mechanisms to ensure that women are listened to and the inclusion of the gender perspective in all of its components.

This can be achieved by including gender focal points within the mechanism, or by creating a gender unit to dialogue with women in the territories and with women's organizations present in them, and that may act as a link with other agencies in the United Nations' system such as UNICEF and UN Women, in cases of sexual violence against women and children.

<sup>15</sup> United Nations. Department of Peacekeeping Operations. 2010. Gender Equality in UN Peacekeeping Operations, 26 July 2010.

<sup>16</sup> Translated by the authors.





*humanas colombia*  
El Centro Especializado de Atención a la Mujer y la Juventud de Bogotá

sisma  
mujer

Red Nacional  
de Mujeres

Con el apoyo de



50  
AÑOS

Al servicio de las personas y las naciones.