

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

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



Director CINEP/PPP: Luis Guillermo Guerrero Guevara

Director CERAC: Jorge A. Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Coordinadora

Consuelo Corredor Martínez

Investigadores

Víctor Barrera Ramírez

Alejandra Lucia Figueredo Rodríguez

Andrea Mayorga Moreno

Javier Medina Bernal

Clara Ramírez Gómez

Vera Samudio Reyes

CERAC

Coordinador

Jorge Restrepo

Investigadores

Lina Asprilla

Catalina Montañez

Laura Andrea Gaitán

Carolina Sánchez

Para esta edición

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

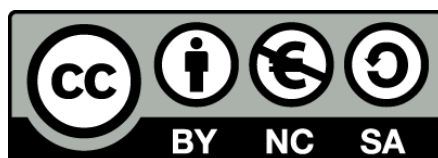
Carrera 5 N.º 33B-02
PBX: (57-1) 245 6181
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co

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

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

Diciembre del 2018
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto



**FONDO MULTIDONANTE DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL POSCONFLICTO**

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. CONTEXTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO DEL A.F.: AVANCES Y RETOS	1
2. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA: ANÁLISIS EN PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	5
Punto 1: Reforma Rural Integral -RRI-.....	6
Punto 2: Participación Política	9
Punto 3: Fin del Conflicto.....	11
Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas.....	12
Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos	13
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación.....	16
3. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN: POLÍTICAS E INSTITUCIONES.....	19
3.1. Hacia una Política equitativa de desarrollo rural integral: el reconocimiento de las mujeres en su desarrollo y en la construcción del territorio.....	22
3.2. El ejercicio de la Política: un derecho con garantías para las mujeres	31
3.3. La reincorporación y las garantías de seguridad en clave de género	45
3.4. El rol de las mujeres en la Política de sustitución de cultivos de uso ilícito.....	59
3.5. La justicia Transicional: la apuesta por garantizar el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas con enfoque de género y territorial.....	62
3.6. La implementación y verificación del A.F en clave de género.....	84
Bibliografía	88
ANEXOS	97

Anexo 1: Aproximación conceptual del enfoque de género y su inclusión en el Acuerdo Final y el Plan Marco de Implementación 97

Anexo 2: Siglas y Glosario 104

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

Este informe cubre los meses de junio a noviembre de 2018, y es el primero después del cambio de Gobierno. Como el informe anterior, tiene una mirada crítica, constructiva y propositiva y se nutre de diversas fuentes y de los aportes de distintas organizaciones que hacen seguimiento a la perspectiva de género en el A.F.¹, además de la información proveniente de instituciones con responsabilidades en su implementación.

La ST ha definido para este informe enfocar su análisis en el examen de los avances y limitaciones en la implementación del enfoque de género en temas priorizados de los 6 puntos del A.F, con énfasis en las políticas e instituciones responsables de diseñar e implementar este enfoque.

En primer lugar, el informe presenta una reflexión en torno al contexto político en el cual se ha venido implementando el enfoque de género del A.F. Para ello se contrastarán los avances alcanzados hasta la finalización de la administración del expresidente Juan Manuel Santos, y el inicio del mandato del actual presidente Iván Duque, así como su postura e iniciativas frente al tema de género.

El segundo aparte de este informe incluye el análisis de las normas aprobadas y proyectos de ley que cursan trámite en el Congreso de la República al momento de redacción del informe con relación a los compromisos del A.F. Frente a las

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

disposiciones en materia de género en relación con el primer informe (mayo de 2018), la ST reitera que persisten las consideraciones de carácter enunciativo del enfoque de género, y una disminución en la inclusión de la población LGBTI, aspectos que dificultan la efectiva transversalización de este enfoque tal y como lo establece el A.F.

El tercer capítulo se concentra en la implementación del enfoque de género en cada uno de los puntos del A.F., atendiendo a unas políticas y programas priorizadas por esta ST, y las instituciones responsables de ellas. Este análisis se enmarca en la transversalización de este enfoque, que realiza el Plan Marco de Implementación –PMI-. Por ello, este aparte se divide en 6 secciones.

La primera sección corresponde a la reflexión sobre el Punto 1 del A.F: ***Hacia una Política equitativa de desarrollo rural integral: el reconocimiento de las mujeres en su desarrollo y en la construcción del territorio.*** El tema priorizado es la implementación del enfoque de género en la estrategia de construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET-, analizando los compromisos que se establecen en el A.F. y el PMI, los lineamientos de género y metodologías establecidos por la Agencia de Renovación del Territorio -ART- como entidad responsable, las iniciativas con enfoque de género incluidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR- aprobados hasta la fecha, y los retos para la implementación y financiación de estos programas, garantizando las medidas de género acordadas por la población.

En la segunda sección, sobre el Punto 2, se profundiza en ***El ejercicio de la Política: Un derecho con garantías para las mujeres.*** El análisis parte del reconocimiento de los pocos avances logrados en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, más allá de la creación de normativas e instancias de coordinación, en tanto persiste como un reto la adopción y puesta en marcha de medidas de protección para mujeres y población LGBTI que ejercen liderazgos sociales y políticos en los territorios. Aun así, la ST da cuenta de algunas iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil que se han consolidado e iniciado y que apoyan algunas de las disposiciones establecidas en el A.F., y que podrían contribuir a la materialización del enfoque de género en lo que corresponde a garantías de seguridad. Finalmente, se resaltan algunos de los retos y recomendaciones, enfocados en la necesidad de una mayor articulación entre la institucionalidad anterior y la posterior a la firma del A.F., así como de aterrizar las estrategias y medidas de protección para mujeres y población LGBTI a los contextos territoriales.

En lo que tiene que ver con el Punto 3 “Fin del Conflicto”, sobre el proceso de reincorporación social, política y económica de los exintegrantes de las FARC, la ST destaca la inclusión de forma transversal del enfoque de género en la **Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica**, documento CONPES 3931 de 2018. Esta sección contiene un análisis de las acciones afirmativas destinadas hacia las mujeres y la verificación de su avance en la implementación en cada uno de los objetivos específicos de esta Política.

La ST también reseña la iniciativa del componente FARC para garantizar la reincorporación de las mujeres, siendo su implementación una oportunidad para avanzar en este proceso con enfoque diferenciado de género. Además, el documento de esta estrategia actualiza la información sobre el apoyo técnico que brinda la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, en materia de género y la situación diferenciada de las mujeres en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-. Respecto a este último aspecto, la ST reitera los pocos avances en la mejora del acceso a servicios y beneficios para las mujeres en los ETCR.

Sobre el Punto 4 sobre “Solución al Problema de Drogas Ilícitas” en esta sección del informe, la ST encontró que ha sido limitada la inclusión y participación de las mujeres y organizaciones de mujeres en el **Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-**, por lo cual, la carencia de una hoja de ruta que promueva la efectiva participación de las mujeres dentro de los procesos de planeación participativa, impide que sean tenidas en cuenta y que se materialicen acciones concretas en materia de género en la sustitución de cultivos ilícitos. La sección finaliza presentando las acciones que está ejecutando la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería para el Posconflicto con la finalidad de incluir el enfoque de género.

En cuanto al Punto 5 del A.F., se priorizó **La justicia Transicional: la apuesta por garantizar el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas con enfoque de género y territorial**. Es de destacar la visión que adoptó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR- sobre el enfoque de género, y los esfuerzos por construir lenguajes comunes y adoptar estrategias pedagógicas para la promoción de este enfoque en los territorios. La ST también revisó los avances obtenidos en esta materia, principalmente en la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP- y en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV-, y en menor medida en la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD- en razón de las

dificultades para su puesta en marcha. Estos avances se han enfocado en: (i) la construcción y adopción de lineamientos del enfoque de género para aplicar a sus respectivas funciones, y (ii) los importantes acercamientos a la sociedad civil, organizaciones internacionales y países con experiencia en temas de género, para generar espacios de cooperación e intercambio de información, con el fin de fortalecer la aplicación del enfoque en el SIVJRNR. Esta sección finaliza con una serie de retos y recomendaciones, en particular sobre la importancia de la articulación interinstitucional con otras entidades estatales para la promoción del enfoque respecto de ciertas funciones y sobre la necesidad de trascender a una práctica efectiva del enfoque, para lo cual se requiere de un presupuesto suficiente que permita el despliegue territorial del Sistema y de las metodologías pertinentes.

La última sección de este capítulo, Punto 6 sobre “Implementación, verificación y refrendación”, analiza la **ruta de transversalización del enfoque de género contemplada en el PMI**, en donde la ST presenta la expedición del Decreto 1418 de 2018 que crea la Alta Instancia de Género del Gobierno Nacional, como una oportunidad para impulsar y hacer seguimiento al cumplimiento del PMI y las entidades con competencias en este Plan. Finalizando esta sección, se encuentran las acciones que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -Secretaría Técnica de la Alta Instancia-, está desarrollando para la incorporación del enfoque de género. La ST desconoce el inicio de labores de esta Instancia, su agenda de trabajo y la articulación con otros espacios determinantes para el cumplimiento de la transversalización de este enfoque.

1. CONTEXTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO DEL A.F.: AVANCES Y RETOS

Una de las grandes innovaciones del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP (noviembre 2016) fue la transversalización del enfoque de género en todos los compromisos pactados. Para garantizar su implementación, el A.F. estableció una serie de medidas que incluyen ajustes institucionales, acciones afirmativas, habilitación de escenarios de participación y decisión, atención y asistencia, prevención de violencias, empoderamiento económico, entre otras, enfocadas hacia las mujeres y la población LGBTI, con el fin de hacer frente a las brechas y violencias estructurales de género. Además, el A.F designó la creación de una Instancia Especial de Género que contribuya al seguimiento y la adecuada implementación del enfoque de género.

Desde la firma del A.F. en 2016, los principales avances registrados por la ST fueron en materia normativa para la implementación de dicho enfoque, así como la puesta en marcha de algunos programas para este propósito. Algunos de los avances más significativos son:

- La adopción de una ruta de transversalización del enfoque de género en el Plan Marco de Implementación -PMI- del Acuerdo Final y la incidencia realizada por la Instancia Especial de Género para ello.
- La puesta en marcha de los procesos de construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET- con la participación de mujeres y población LGBTI.
- La creación de una Mesa Técnica de Género al interior del Consejo Nacional de Reincorporación y la adopción de medidas específicas de género en el documento CONPES 3931 sobre la Política de Reincorporación de excombatientes de las FARC.
- La inclusión de representantes de mujeres y población LGBTI en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, y su activa participación en los Consejos territoriales
- La construcción del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- y la puesta en marcha Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para la promoción de la articulación institucional y de políticas para contrarrestar

- a los grupos armados y bandas criminales que generan contextos de violencias para defensoras de DDHH y lideresas sociales.
- La habilitación de escenarios y mecanismos de interlocución entre las entidades que componen el SIVJRNR, y representantes de organizaciones de DDHH, víctimas, mujeres y población LGBTI, permitiendo la construcción participativa de las metodologías de trabajo de la CEV, UBPD y JEP.
 - La expedición del Decreto 1418/2018 que crea la Alta Instancia de Género del Gobierno.

Asimismo, a mayo de 2018, la ST registró la expedición de diferentes normas en el marco del A.F., que incluyen disposiciones orientadas a la priorización y participación de las mujeres, y en menor medida de la población LGBTI.

- De los 35 Decretos expedidos en uso de las facultades otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, 17 Decretos incorporan disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género.
- De los 5 Actos Legislativos que fueron aprobados vía procedimiento legislativo especial para la paz, 2 incorporan disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género.
- De las 6 leyes aprobadas vía el procedimiento legislativo especial para la paz, 3 incorporan disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género.

Vale la pena mencionar otras iniciativas que si bien no se encuentran directamente ligadas al A.F., contribuyen a la profundización de políticas encaminadas a la promoción de la equidad de género y la no discriminación en torno a las orientaciones e identidades de género diversas: el Decreto 410/18, para prevenir la discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como por raza, etnia, sexo y grupo social, y el Decreto 762/18 sobre la política pública para garantizar los derechos de la población LGBTI. La ST también resalta el lanzamiento del “Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos”, iniciativa impulsada desde 2009 por el movimiento de mujeres.

Si bien todas estas medidas representan avances importantes para la promoción del enfoque de género, en lo que podría considerarse una fase de alistamiento o implementación temprana del A.F., la ST identifica algunas deficiencias y retos. Entre estos, la ST resalta el uso enunciativo del enfoque en las normativas expedidas y las dificultades para lograr mayor concreción en las medidas a adoptar, derivando

normalmente en lo que se denominaron como disposiciones “débiles” o “genéricas”, tales como “la creación y adopción de rutas/lineamientos” para el enfoque, o la sola mención de “mujeres” y “población LGBTI” sin especificar cuáles serán los instrumentos o acciones para garantizar el enfoque de género. La ST también realiza un llamado de atención sobre las prácticas de “mujerismo” en los escenarios de participación habilitados por el A.F., tales como los PDET en los cuales se hizo una convocatoria masiva de mujeres sin que esto se tradujera, necesariamente, en una participación efectiva que reconociese las necesidades particulares de las mujeres y la población LGBTI en los 170 municipios priorizados.

La ST también registró dificultades en la adecuación de los ETCR a las necesidades de las excombatientes, como la falta de cumplimiento en materia de proyectos productivos, medidas de promoción de salud sexual y salud preventiva, estrategias de prevención y respuesta frente a violencias basadas en género y la falta de una agenda de reincorporación clara con recursos, aparte de otras necesidades básicas. Además, persisten los contextos de violencia y persecución que se viven en ciertos territorios, y en los cuales las mujeres, tanto lideresas como defensoras de DDHH, se han visto particularmente afectadas. Al respecto, Michel Forst, relator especial de la ONU sobre la situación de los defensores y defensoras de DDHH, afirmó en su reciente visita que en Colombia “no existe un entorno seguro y propicio” para quienes realizan labores de defensa de DDHH (Forst, 2018).

En este contexto de avances y retos han transcurrido cuatro meses del nuevo Gobierno encabezado por el presidente Iván Duque, en los cuales se han adoptado algunas medidas que muestran voluntad en torno a la implementación del enfoque de género, tales como: (i) la continuidad brindada al proceso de construcción de los PDET -con todo y sus dificultades-, del cual ha participado una proporción importante de mujeres rurales; (ii) el desarrollo de reuniones con organizaciones de mujeres, incluido el encuentro de la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer con la Instancia Especial de Género, lo cual se considera un acercamiento importante, para generar escenarios de incidencia por parte de las mujeres en la implementación del A.F.; y (iii) la inclusión de un capítulo para la promoción de la equidad de la mujer en su Plan Nacional de Desarrollo -PND-, asociado a estrategias de empoderamiento económico y “una vida libre de violencias” para las mujeres (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, 2018).

Sin embargo, la ST registra algunas alertas en lo corrido de su administración, entre las cuales se resaltan: (i) la falta de avance en la implementación de la política pública de garantía de derechos para la población LGBTI y su exclusión en el articulado de las bases del PND, lo cual pone de manifiesto una visión del enfoque de género limitada en comparación con el A.F.; (ii) no hay claridad frente a la política de género que adoptará el gobierno, y los recursos para invertir en esta, los cuales han dependido en gran medida de la cooperación internacional (Retejiendo Saberes: Diálogos de construcción de paz con enfoque de género, 2018); (iii) hasta la fecha no ha sido convocada la Alta Instancia de Género del Gobierno, un escenario fundamental para la toma de decisiones en esta materia y la garantía de implementación del enfoque de género del A.F, cuya secretaría técnica está a cargo del Alta Consejería para la Mujer; y (iv) se requieren respuestas efectivas y contextualizadas a las violencias perpetradas contra lideresas y defensoras de DDHH, que promuevan a su vez una mayor articulación interinstitucional y que eviten la duplicidad de tareas entre entidades, limitando la capacidad de rendición de cuentas.

Así las cosas, la ST hace un llamado al gobierno actual para que reafirme su compromiso con este enfoque en el marco de la implementación del A.F., y para que adopte las medidas necesarias para su efectiva puesta en marcha. Los próximos años serán decisivos frente al rumbo que adopte la implementación del A.F. de forma integral, y en particular de sus disposiciones de género.

2. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA: ANÁLISIS EN PERSPECTIVA DE GÉNERO

Esta sección presenta el avance normativo en materia de género para el periodo junio-noviembre de 2018, a partir del análisis de las Leyes, Actos Legislativos y Decretos que han sido expedidos y aprobados durante este período, así como los Proyectos de Ley y de Actos Legislativos que actualmente se encuentran en trámite ante el Congreso, y contemplan disposiciones y/o acciones afirmativas que buscan garantizar la “transversalización” de este enfoque.

En relación al primer informe de género (mayo 2018), la ST identifica que ha sido limitado el avance en el estado de la implementación normativa de este enfoque, durante estos seis meses. A la fecha de corte de este informe (noviembre 2018), sólo se han aprobado dos leyes que incluyen disposiciones de género. Las disposiciones² incluidas en la normativa aprobada y en la que se encuentra en trámite, hacen referencia a la inclusión, visibilización y priorización de las mujeres, sin embargo, no incluye consideraciones referentes a la población LGBTI, lo cual, representa un retroceso para la garantía de sus derechos. Además, algunas de estas disposiciones son genéricas, por lo cual, se desconocen las acciones que permitan garantizar la efectiva inclusión de este enfoque.

- Las dos leyes aprobadas en el Congreso de la República en el semestre incluyen disposiciones en materia de enfoque de género³.
- Los dos proyectos aplazados al término del cuatrienio 2014-2018 y que continúan en trámite, incorporan disposiciones correspondientes al enfoque de género⁴.

² Para el análisis normativo, se realizó un ejercicio de caracterización de las disposiciones contempladas en la norma: i) por consideración fuerte se comprenden las disposiciones que incluyen el enfoque de género y establecen acciones afirmativas o concretas para su implementación; ii) las consideraciones genéricas son las disposiciones que de forma general nombran a la población priorizada, sin que esto signifique la incorporación del enfoque de género y iii) la consideración débil es la disposición que incorpora el enfoque de género pero no se establecen acciones concretas para su implementación.

³ Las leyes aprobadas fueron: Ley 1922 de 2018 por la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz; y la Ley 1908 de 2018 por la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.

⁴ Los proyectos aplazados al término del cuatrienio y que continúan en trámite son: el proyecto de ley S-196/18 - C-225/18 "Por el cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en

- De los 14 proyectos que fueron radicados en el primer periodo de la legislatura 2018-2019 y que continúan en trámite, nueve incorporan disposiciones con enfoque de género.

A continuación, se presenta la normativa que incluye disposiciones con enfoque de género:

Punto 1: Reforma Rural Integral -RRI-

Durante el período junio-noviembre, han sido radicados en el Congreso de la República, cinco Proyectos de Ley de los cuales, cuatro incluyen disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género. Sin embargo, ninguno de estos Proyectos ha finalizado su trámite legislativo.

En relación con la incorporación de este enfoque, la ST identificó disposiciones que promueven la visibilización e inclusión de las mujeres rurales para el otorgamiento del uso de baldíos, así como el reconocimiento de su papel y de las organizaciones de mujeres dentro de los mecanismos de resolución de controversias y litigios rurales. No obstante, la mayoría de las disposiciones de estos Proyectos de Ley son consideraciones genéricas y débiles en razón a que no son explícitas las acciones afirmativas que garanticen la transversalización del enfoque. Ninguna de las consideraciones hace referencia directa a la población LGBTI.

A continuación, la normativa en trámite:

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Proyecto de Ley S.196/2018	"Por el cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la ley 2a de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones".	Art 3:-Dentro de los beneficiarios de la adjudicación u otorgamiento del uso de baldíos se encuentran, "Campesinos, campesinas , trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales , mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de la ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años". Esta disposición busca visibilizar e incluir a la

reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la ley 2a de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones"; y el Proyecto de ley C-218/18 por el cual se modifica la Ley 152 de 1994.

		<p>población femenina dentro de los beneficiarios para la adjudicación del uso de baldíos.</p>
<p>Proyecto de Ley S.01/2018</p>	<p>“Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Art 19: -Dentro de los principios de este Proyecto se encuentran: 6. Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra”. Mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo, sin tierra o con tierra insuficiente, puedan acceder a ella”.</p> <p>212. Igualdad, equidad de género y protección reforzada.” En las actuaciones judiciales las autoridades promoverán la participación especial de las mujeres rurales y demás sujetos de especial protección constitucional en condición de vulnerabilidad”. (...) “Las organizaciones o asociaciones de mujeres podrán ejercer asesoría, acompañamiento y coadyuvancia”. (...) “Para prevenir barreras de acceso a la justicia, se proveerá de mecanismos alternativos de solución de conflictos, con enfoque diferencial en razón del género, para la orientación sobre la solución de controversias y litigios, en favor de las mujeres rurales”.</p> <p>Ello representa una consideración fuerte de género ya que pone de manifiesto una prioridad en la promoción de la participación y acceso a la justicia de mujeres rurales.</p> <p>Art 21 Itinerancia en zonas focalizadas. -Los jueces agrarios y rurales de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, “priorizarán la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, con especial atención en los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores”. Esta es una consideración genérica del enfoque de género.</p> <p>Art 25 Mujeres rurales -”Las mujeres rurales, en los términos del artículo 2 de la Ley 731 de 2002, se reconocen como agentes esenciales del desarrollo rural sostenible. El reconocimiento de sus derechos se hará teniendo en cuenta sus</p>

		<p>condiciones especiales, con independencia de la estructura de familia que conformen”. Pese a que esta disposición reconoce e incluye a las mujeres rurales, es una consideración débil.</p> <p>Art 247A. Titularidad-En el proceso agrario y rural, podrán ser parte “las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales, comunitarias, de mujeres, cívicas o de índole similar”. Esta es una consideración genérica del enfoque de género.</p> <p>Art 421I. Difusión.-”Las alcaldías municipales dispondrán de espacios físicos y a través de las emisoras comunitarias, conforma a la normatividad vigente, para la publicación de las citaciones derivadas de los autos admisorios de las demandas que se presenten en los respectivos entes territoriales, cuando se trate de personas que carezcan de medios para asumir los costos de la citación o gocen de amparo de pobreza o se requiera por solicitud de las asociaciones u organizaciones campesinas, sociales o de mujeres”. Esta es una consideración genérica del enfoque de género.</p> <p>Art 74. Amigable composición.- “En las controversias de índole agraria y rural susceptibles de conciliación, las partes podrán explorar diferentes mecanismos alternativos de naturaleza autocompositiva, tales como la mediación, la negociación o la facilitación a través de organizaciones comunales, campesinas, rurales, veredales o de mujeres, al igual que métodos tradicionales de solución de conflictos. Para estos casos, las autoridades públicas, del nivel nacional y territorial, deberán promover espacios de participación de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en la resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra”. Esta es una consideración fuerte del enfoque de género, en tanto reconoce el rol e importancia de las mujeres en mecanismos alternativos de resolución de conflictos rurales.</p> <p>Art 79. Promoción de los derechos de las mujeres rurales.-”Las autoridades competentes proveerán</p>
--	--	---

		<p>mecanismos para brindar asesoría, representación y formación especial a las mujeres rurales, para que puedan superar las barreras que les dificultan la asignación, reconocimiento y protección de sus derechos sobre la tierra”. Esta es una consideración fuerte de la inclusión del enfoque de género en la medida que otorga garantías en el acceso a la asignación de tierras y la protección de sus derechos.</p>
<p>Proyecto de Ley S.003/2017</p>	<p>“Por la cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Art 26-“Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente la Agencia Nacional de Tierras para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines: 1. Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción. 2. Para constitución, titulación, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas, los territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de conformidad con la Ley”. Esta es una consideración genérica del enfoque de género.</p>
<p>Proyecto de Ley S.004/2018</p>	<p>“Por la cual se regula el Servicio Público de Adecuación de Tierras -ADT- y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Art 19. Parágrafo 1:-“Dentro de las condiciones socioeconómicas que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, -MADR- para el otorgamiento de este subsidio, tendrá en cuenta a los sujetos de reforma agraria, campesinos, mujeres rurales, población indígena, comunidades negras; siempre y cuando se enmarquen dentro de la definición de usuarios descrita en el artículo 2 de la presente ley”. Esta es una consideración genérica de género, porque aunque se mencionan a las mujeres rurales, no son claras las acciones concretas para el otorgamiento del subsidio.</p>

Punto 2: Participación Política

En el período del presente informe, en el Congreso se radicaron cuatro Proyectos de Acto Legislativo, de los cuales, tres incorporan disposiciones correspondientes a la inclusión del enfoque de género; estos Proyectos aún se encuentran en trámite legislativo.

La ST considera que las disposiciones contempladas en esta normativa son consideraciones fuertes en razón a que los proyectos enfocados en la reforma política y en las circunscripciones transitorias de paz, buscan incluir mediante acciones concretas la participación y representación de las mujeres dentro de las organizaciones políticas con personería jurídica y en las listas para la Cámara de Representantes. Sin embargo, estas medidas no incluyen a la población LGBTI. A continuación, la normativa en trámite:

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Proyecto de Acto Legislativo S.08/2018 (este proyecto fue acumulado con el proyecto S.09/2018)	“Por medio del cual se aprueba una reforma política y electoral”	-Frente a la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica ,Art 109: “Tratándose de elección de una Corporación Pública el 50% se distribuirá así: (a) un 30% en proporción al número de curules que hayan obtenido en la misma elección en el proceso inmediatamente anterior; (b) un 10% proporcionalmente al número de mujeres inscritas como candidatas en cada lista, y (c) un 10% proporcionalmente al número de jóvenes inscritos como candidatos en cada lista”. Esto, permitiría incluir a mujeres en las organizaciones políticas con personería jurídica.
Proyecto de Acto Legislativo S.19/2018	“Por medio del cual se adopta una reforma política que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”	Art 6:-En relación con la financiación del funcionamiento con los movimientos y partidos políticos, con personería jurídica: “El cinco (5%), se distribuirá entre todas organizaciones políticas en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas para lo cual los partidos deberán asegurar que esos recursos sean reinvertidos en formación política, formación electoral, estrategias de comunicación y demás actividades que lleven al fortalecimiento de las mujeres en la política”. Art 6:-Frente a la financiación de las campañas electorales a cargos y corporaciones públicas de elección popular, (...) “un 15% [de los gastos, serán destinados] proporcionalmente al número de mujeres inscritas como candidatas en cada lista. (...) Los partidos y movimientos políticos deberán asignar de manera preponderante los anticipos destinados en favor de mujeres y

		<p>jóvenes para las campañas de estos”.</p> <p>Todas las anteriores disposiciones, son consideraciones fuertes en materia de enfoque de género, en tanto buscan incentivar y garantizar la inclusión, participación y representación política de las mujeres en el sistema político colombiano.</p>
<p>Proyecto de Acto Legislativo: S.01/18 - S.04/18 (proyectos acumulados)</p>	<p>“Por medio del cual se crean las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de representantes en lo que reste del periodo del 2018-2022 y en el periodo 2022-2026”.</p>	<p>Art transitorio 3 Inscripción de candidatos “Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinos o sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos”.</p> <p>Artículo transitorio 6°. Forma de elección: “En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género”.</p> <p>Todas las anteriores disposiciones, son consideraciones fuertes en materia de enfoque de género, en tanto buscan incentivar y garantizar la inclusión, participación y representación política de las mujeres en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.</p>

Punto 3: Fin del Conflicto

En este punto, entre junio y noviembre de 2018 en el Congreso se han expedido dos Leyes y se encuentra en trámite legislativo un Proyecto de Ley. De éstos, una Ley fue expedida, la cual incorpora disposiciones correspondientes al enfoque de género, que enuncian exclusivamente a las mujeres y no existe referencia alguna hacia la población LGBTI. En estas disposiciones son reconocidos los riesgos diferenciados y la afectación de las mujeres por parte de organizaciones criminales. A continuación, la normativa:

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

Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

Durante estos seis meses, en el Congreso se presentaron dos Proyectos de Ley que se encuentran acumulados, correspondientes al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores. De estos proyectos, uno cuenta con disposiciones que incluyen el enfoque de género, mediante el reconocimiento y la priorización de la situación de las mujeres dentro de la cadena de producción de cultivos de uso ilícito y promoviendo su acceso a procedimientos judiciales, sin embargo, este Proyecto no hace referencia alguna a la población LGBTI. A continuación, la normativa en trámite:

12

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Proyecto de Ley S.104/2018 (este proyecto fue acumulado con el proyecto S-065/2018, que fue radicado por el Gobierno)	"Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.3.1.4 del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz	Art 2: Tratamiento penal diferenciado: “Se privilegiará de forma especial el tratamiento penal diferenciado para mujeres en el primer eslabón de la cadena de producción, en situación de pobreza y/o con cargas familiares relacionadas a los cultivos de uso ilícito”. Esta es una consideración genérica del enfoque de género, actualmente no son claros los roles que desempeñan las mujeres en el proceso de producción de estupefacientes.

	Estable y Duradera".	Art 18. Atención preferencial de los casos judiciales-Frente a la atención de los casos judiciales, “se priorizarán los casos de mujeres en situación de pobreza y/o con cargas familiares sobre las demás solicitudes”. Los funcionarios del Programa, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dispondrán de programas de capacitación en temas de género para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos. Esto corresponde a una consideración fuerte del enfoque de género, al incluir acciones tendientes a garantizar su inclusión .
--	----------------------	---

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

A la fecha, se ha expedido una Ley y se encuentran en trámite legislativo cuatro Proyectos de Ley, de los cuales una Ley y dos Proyectos de Ley incorporan disposiciones en materia de género.

Las disposiciones identificadas por la ST en este punto, corresponden al reconocimiento de los derechos de las mujeres y su gran afectación como principales víctimas de violencia de género y violencia sexual en el marco del conflicto armado. De modo que la normativa incorpora algunas acciones afirmativas y concretas para reparar el daño, que no incluyen a la población LGBTI. A continuación, la normativa en trámite:

13

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Ley 1922 del 18 de julio de 2018	“Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-”.	-Dentro de los principios rectores de esta Ley se encuentran que: Art 1:1. “En la JEP se dará plena aplicación y observancia a los derechos de las mujeres reconocidos en la Constitución, los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados y la ley”. 2. “A fin de garantizar la igualdad real y efectiva y evitar la exclusión, en todas las actuaciones y procedimientos que adelante la JEP se aplicará el enfoque de género ”. Art 19. Modalidades de pruebas. Parágrafo

		<p>tercero -"En casos relacionados con violencia basada en género, incluyendo violencia sexual, los proyectos de ejecución de trabajos, obras o actividades reparadoras y restaurativas serán consultados con las víctimas, y la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad promoverá que el proyecto de ejecución de trabajos, obras o actividades incluyan compromisos y actividades que resignifiquen las actividades socialmente asignadas a las mujeres (...) y la participación en procesos de capacitación y formación sobre derechos de las mujeres, violencias y discriminaciones basadas en género". Esta es una consideración fuerte en materia de inclusión del enfoque de género en el componente restaurativo y los proyectos de reparación de la JEP.</p> <p>Art 72. Parágrafo- "En todos los procesos que se adelanten ante la JEP se garantizarán los derechos de las víctimas de violencia basada en género y en especial la violencia sexual de conformidad con lo previsto en el bloque de constitucionalidad". Esto refleja una inclusión y priorización del enfoque de género.</p> <p>Art 27C Audiencia pública de reconocimiento de verdad y responsabilidad.- "El reconocimiento de verdad y responsabilidad deberá ser voluntario, libre, completo, detallado y exhaustivo. En el marco de los principios de la justicia restaurativa, la Sala garantizará el debido proceso de las partes, el derecho al acceso a la justicia y a la participación de las víctimas desde un enfoque territorial, de género y étnico-racial. Esta disposición representa una consideración genérica del enfoque de género, pese a que reconoce este enfoque como una garantía de debido proceso en el reconocimiento de verdad y responsabilidad.</p>
<p>Proyecto de Acto Legislativo S.20/2018</p>	<p>"Por medio del cual se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia"</p>	<p>Art 1: "En ningún caso los delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales, en especial aquellos relacionados con la violación, los actos sexuales abusivos y el proxenetismo serán considerados conexos a los delitos políticos, ni se entenderán relacionados con el desarrollo de hostilidades y no serán indultables</p>

		<p>ni amnistiables”. Esta es una consideración fuerte de género porque pese a que en esta disposición las mujeres no son nombradas explícitamente, hace referencia a un tipo específico de violencia basada en género, como lo es la violencia sexual.</p> <p>Cabe agregar que este Proyecto en trámite en el Congreso, no corresponde al A.F y ni al enfoque de género establecido en el mismo. Ello en razón de que retira la competencia de la JEP sobre estos casos, desconociendo el vínculo entre los crímenes de violencia sexual y el desarrollo de hostilidades en el marco del conflicto, y la posibilidad de obtener mayor verdad en torno a estos hechos.</p> <p>Además, el articulado reitera un elemento establecido en la Ley 1820/16 (Art. 23), en torno a la negativa de indulto o amnistía sobre estos delitos.</p>
<p>Proyecto de Acto Legislativo S.23/2018</p>	<p>“Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Art transitorio 5: “La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (...) administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 10 de diciembre de 2013, (...) exceptuando todas los delitos de naturaleza sexual cometidos contra niños, niñas o adolescentes [-NNA-], consagrados en el Título IV de la Ley 599 de 2000, de los cuáles conocerá de forma exclusiva la Jurisdicción Ordinaria”</p> <p>Art 2: “Los delitos sexuales cometidos contra niños, niñas o adolescentes, consagrados en el Título IV de la Ley 599 de 2000, en ningún caso serán considerados conexos al delito político”.</p> <p>Aunque las disposiciones de género en este proyecto de ley incluyen a población infantil femenina, éstas son consideraciones débiles que no contemplan medidas específicas de atención a delitos donde son víctimas NNA.</p> <p>Cabe agregar que este Proyecto en trámite en el Congreso, no corresponde al A.F y ni al enfoque de género establecido en el mismo. Ello en razón</p>

		<p>de que retira la competencia de la JEP sobre estos casos, desconociendo el vínculo entre los crímenes de violencia sexual y el desarrollo de hostilidades en el marco del conflicto, y la posibilidad de obtener mayor verdad en torno a estos hechos. Además, dejar por fuera de la JEP los delitos de naturaleza sexual que se cometieron en el marco del conflicto armado contra NNA, puede dar lugar a mantener la impunidad que tiene la jurisdicción ordinaria frente a estos casos (Ruiz-Navarro, 2018).</p> <p>Por su parte, la Corte Constitucional ya se pronunció en torno a estos delitos en su examen de constitucionalidad sobre la Ley Estatutaria de la JEP (Comunicado No.32, Sentencia C-080/18), y estableció que si entran dentro de la competencia de esta Jurisdicción.</p>
--	--	--

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

En este punto, ha sido expedida una Ley y se encuentra en trámite legislativo un Proyecto de Ley, siendo este último, el que contiene disposiciones en materia de género. Las consideraciones de este Proyecto, están orientadas en reconocer y garantizar la inclusión de las mujeres y de la población LGBTI en la integración del Consejo Nacional de Planeación. A continuación, la normativa en trámite:

16

Norma	Título	Disposiciones con enfoque de género
Proyecto de Ley Orgánica C.218/2018	"Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994".	<p>Art 1 párrafo: "Tanto el plan marco como el plan cuatrienal de implementación se contemplarán acciones dirigidas a atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres". Esta es una consideración fuerte de la inclusión del enfoque de género. En el documento de plan marco quedaron establecidas acciones afirmativas y una hoja de ruta tendiente a garantizar la inclusión de este enfoque en la implementación del A.F.</p> <p>Art 8: Frente a la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, "(...) se tendrán en cuenta las organizaciones, alianzas, redes y grupos poblacionales, con personería jurídica o que reúnan condiciones de representatividad en</p>

		<p>su territorio, según sea el caso, garantizando una representación amplia y pluralista, que incluya la representación de las mujeres". Esto representa una consideración débil del enfoque de género, en la medida que no establece acciones afirmativas que garanticen la participación y efectiva representación de las mujeres".</p> <p>-“Que los planes y programas acordados como parte de la Reforma Rural Integral (RRI) deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales”. Esta es una consideración débil del enfoque de género.</p> <p>Art 3: En relación con la integración del Consejo Nacional de Planeación, “adicionar dos miembros más en representación de los sectores sociales e incluir, dentro de estos, a víctimas del conflicto armado, población con discapacidad y miembros de la comunidad LGTBI". Esto es una consideración fuerte al buscar la inclusión y representación de esta comunidad, con acciones afirmativas.</p>
--	--	---

En términos generales, la ST identificó que en estos seis meses, la normativa expedida y que está en trámite legislativo incluye disposiciones en materia de género que buscan garantizar su “transversalidad” en todos los puntos del A.F. Sin embargo, la ST reitera, como lo dio a conocer en su primer informe, dos aspectos que aún dificultan su implementación.

En primer lugar, la incorporación de este enfoque en gran parte de las disposiciones continúa siendo de carácter enunciativo, con carencia de acciones concretas que deben implementarse para garantizar el cumplimiento de las consideraciones que quedaron establecidas en la normatividad.

En comparación con el primer informe (mayo 2018), la inclusión y el reconocimiento de la población LGBTI en la normativa es significativamente inferior, por lo cual, no es claro cómo se garantizará su efectiva inclusión en el enfoque de género tal y como

quedó establecido en el A.F, el principio general de igualdad y no discriminación del A.F, establece que “ningún contenido del Acuerdo Final se entenderá e interpretará como la negación, restricción o menoscabo de los derechos de las personas independientemente de su sexo, edad, creencias religiosas, opiniones, identidad étnica, por su pertenencia a la población LGBTI, o por cualquier otra razón” (A.F., 2016, pág. 193).

3. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN: POLÍTICAS E INSTITUCIONES

En cumplimiento al numeral 6.1.1 del A.F., el Gobierno Nacional publicó en marzo de 2018, de forma tardía la versión final del Plan Marco de Implementación -PMI-, documento que “contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final, organizados por cada punto del mismo, incluyendo los capítulos sobre enfoques de género y étnico” (PMI, 2018, pág. 2).

Como quedó plasmado, el PMI

orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del A.F. durante los próximos 15 años, y facilitará su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin. De igual forma, será el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo (PMI, 2018, pág. 11-12).

En lo que respecta a la “transversalización del enfoque de género”, el A.F. establece que:

contemplará de manera prioritaria las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, identificando las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución de los acuerdos. Además, respecto a la implementación de los acuerdos, impulsará políticas públicas, programas y reformas que tengan en cuenta las particularidades de las mujeres y de los pueblos étnicos, incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la implementación al respecto (Gobierno y FARC-EP, 2016, pág.197).

A partir de estos aspectos, en el capítulo de género, el PMI estableció **51 indicadores**⁵ para avanzar en la transversalización de este enfoque, organizados de la siguiente manera:

- En **Punto 1**, el PMI reitera que las estrategias establecidas en el A.F. buscan reconocer a las mujeres como “ciudadanas autónomas y sujetos de derechos, que [en toda situación], tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos” (PMI, 2018, pág. 154). De modo que las medidas de acceso a tierras y mecanismos de

⁵ Del total de 51 indicadores, 46 indicadores están divididos en los seis puntos que conforman el A.F. los 5 indicadores restantes son los que orientan la ruta de transversalización del enfoque de género que será abordada en la última sección del presente capítulo.

conciliación y resolución de conflictos sobre la tierra, resultan trascendentes en el proceso de garantizar los derechos de las mujeres rurales, según este documento. Sobre este punto, el PMI establece **19 indicadores** con sus respectivos productos en donde de forma general, las instituciones responsables de garantizar el enfoque de género son la Agencia Nacional de Tierras; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Fondo para el financiamiento del sector agropecuario; Ministerio de Justicia y del Derecho; Agencia de Renovación del Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio del Trabajo - Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS- y la Agencia de Desarrollo Rural.

- En **Punto 2**, el PMI reconoce la necesidad de garantizar la plena participación de las mujeres en espacios de representación política, por lo cual, “se propone el desarrollo de medidas de seguridad que generen garantías plenas para el ejercicio de política y la oposición” (PMI, 2018, 157), así como otras estrategias y espacios para fortalecer su participación activa y su rol socio-político. Frente al cumplimiento de este punto, el PMI establece **9 indicadores**, con sus respectivos productos y con responsabilidades institucionales de Presidencia / Consejería Presidencial de Seguridad; Ministerio del Interior; Departamento Nacional de Planeación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- En **Punto 3**, pese a que en el A.F. se estableció un énfasis especial en la protección de las mujeres excombatientes y la atención de los riesgos particulares a los que se encuentran expuestas en el PMI sólo quedaron **2 indicadores** referentes a las garantías de seguridad y el sistema de alertas tempranas. Las instituciones responsables del cumplimiento de estos indicadores son el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo.
- En **Punto 4**, se resaltan los tres grandes componentes establecidos en el A.F para dar solución al problema de las drogas ilícitas en Colombia: el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-, los programas de prevención del consumo y salud pública, y la solución al problema de producción y comercialización de narcóticos. Frente a estos tres componentes, se reconoce que las mujeres y las organizaciones de mujeres son “sujetos activos” dentro de los procesos de concertación voluntaria y que la violencia de género, sexual y/o intrafamiliar tiene relación con el consumo de sustancias ilícitas. Por lo cual, el PMI establece **13 indicadores** relacionados con la inclusión y participación de las mujeres rurales en estos programas, así

como la superación de estereotipos hacia la comunidad LGBTI. Las instituciones que estarán a cargo de cumplir estos indicadores son la Presidencia de la República, la Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Público de Empleo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

- En **Punto 5⁶**, el PMI reconoce que las violaciones de derechos humanos de las mujeres, niñas o población LGBTI son “muy graves”, situación por la cual, “el fin del conflicto es una oportunidad para que las mujeres víctimas, en su capacidad de trascender el dolor que genera el hecho victimizante, se conviertan en constructoras de paz” (PMI, 2018, pág. 162). De modo que, establece **3 indicadores** que promueven un tratamiento diferenciado hacia estas poblaciones que son las más vulnerables y afectadas por el conflicto armado. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Salud y Protección Social, son las instituciones encargadas de materializar los productos de cada indicador.
- Sobre el **Punto 6** el PMI **no establece indicadores**, productos ni responsabilidades para su cumplimiento.

A partir de la revisión de los compromisos del A.F., así como los indicadores y metas definidas en el PMI, la ST realizó el ejercicio de priorizar en cada uno de los puntos del A.F, una de las políticas en proceso de implementación con su respectiva institución responsable. Aun reconociendo que, aunque la labor de implementación parte de un trabajo de corresponsabilidad institucional, el énfasis del presente informe se enfocará en la revisión de las políticas priorizadas, con la finalidad de identificar el nivel de avance de la transversalización del enfoque de género. A continuación, el avance por punto:

⁶ Frente a la inclusión del enfoque de género en los indicadores del PMI en relación con el componente del Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición -SVJRN- , éstos sólo son explícitos en materia de reparación y exclusivamente en asuntos de atención psicosocial. Algunas instituciones como el Instituto Kroc consideran que los indicadores referentes a la Comisión de la Verdad -CEV-, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas -UBPD- y Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, podrían contener en sí mismos el enfoque de género, debido a las disposiciones del A.F. y de las normativas que las regulan.

3.1. Hacia una Política equitativa de desarrollo rural integral: el reconocimiento de las mujeres en su desarrollo y en la construcción del territorio

El Acuerdo Final -A.F.- reconoce que el desarrollo rural integral, el acceso a la tierra, y la garantía de derechos sociales para la población rural, son necesarios para contribuir a transformar las condiciones que han facilitado la violencia en los territorios, y solucionar algunas de las causas históricas del conflicto, como la exclusión de las comunidades rurales y el inequitativo acceso a la tierra. Es por esto que la Reforma Rural Integral -RRI-, cuyo objetivo es la transformación estructural del campo, y como parte de este, la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres exige medidas específicas para garantizar su participación y acceso a derechos en pie de igualdad (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016) es un eje central del A.F.

La RRI establece una serie de medidas que buscan garantizar los derechos de las mujeres: líneas de crédito especial para la compra de tierra, tratamiento especial a la mujer campesina en el Registro Único de Solicitantes de Tierras, y la adopción de un procedimiento para el acceso y formalización de la tierra que reconozca las actividades adelantadas por las mujeres, entre otros. Igualmente, propende por la promoción de las organizaciones de mujeres rurales, la formación profesional y medidas específicas de salud sexual y reproductiva de mujeres rurales. A la fecha se han presentado avances en la legislación, como la Ley 1900 de 2018, que incluye criterios de equidad de género en la adjudicación de tierras baldías, vivienda rural y proyectos productivos. Continúan pendientes las medidas para el acceso efectivo de las mujeres a la tierra (A.F. 1.1.3) y la puesta en marcha de los Planes Nacionales para la RRI, que se esperaba incluyeran medidas específicas y diferenciadas para hacer frente a las necesidades particulares de las mujeres en el campo, y lograr la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres (Planes de Mercadeo A.F. 1.3.3.4; Educación A.F. 1.3.2.2; Salud A.F. 1.3.2.1) (Gobierno Nacional y FARC EP, 2016), y que debían ser implementados de manera prioritaria en los municipios PDET. La ST hace un llamado a las instituciones responsables, para que garanticen la integralidad en la implementación de la RRI, pues de esto depende el desarrollo transversal de las medidas que buscan garantizar los derechos de la mujer rural.

A 30 de noviembre de 2018 la ST identificó que los eventos de implementación más significativos se concentran en lo referente a la participación de las mujeres en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, que tienen como objetivo intervenir de manera integral los municipios más afectados por el conflicto, con

mayores niveles de pobreza y bajo desarrollo institucional (DNP, 2018). Por lo anterior, la ST prioriza el análisis del desarrollo del enfoque de género en la implementación de estos programas.

a. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

En cumplimiento de los compromisos 1.2.1 a 1.2.5 del A.F., se expidió el Decreto 893 de 2017, en el que se definieron 170 municipios agrupados en 16 subregiones para el desarrollo de los PDET y su operativización a través de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR-. Tales planes cuentan con un enfoque de género que reconoce las necesidades particulares de las mujeres rurales (Numeral 7, art. 4). Asimismo, con el propósito de transversalizar este enfoque en la implementación de los PDET, el Plan Marco de Implementación -PMI- establece la creación de una “Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los PATR”, a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio -ART-, y que tendrá como resultado PATR construidos de manera participativa, amplia y pluralista (DNP, 2018).

Si bien la ART construyó dicha estrategia, ésta fue limitada en tanto no logró garantizar la participación efectiva de las mujeres en los espacios PDET. En consecuencia, aunque en los planes pactados, algunas iniciativas cuentan con acciones específicas para la mujer rural, en muchos casos la inclusión del enfoque de género se limita a la enunciación del mismo, sin que se desarrollen medidas afirmativas que permitan satisfacer los derechos que históricamente le han sido negados a la mujer rural.

Por otro lado, es necesario advertir que la promoción de la participación de la población LGBTI en los PDET no quedó establecida de forma explícita en el PMI, ni en la estrategia desarrollada por la ART, y sólo reconoce su intervención en los procesos PDET a través de los individuos u organizaciones que en su autorreconocimiento deseen hacerlo. Frente a ello, la ST reitera la necesidad de diseñar e implementar acciones específicas que permitan recoger los aportes de la población LGBTI en las iniciativas de desarrollo de los territorios.

b. El enfoque de género en la Agencia de Renovación del Territorio

La Estrategia de Promoción de Participación de las Mujeres, construida por la ART, se centró en 3 líneas específicas: (i) creación de una coordinación de género a nivel nacional, (ii) conformación de un equipo territorial de género: 16 enlaces en cada una de las subregiones PDET, y (iii) una caja de herramientas para la incorporación del

enfoque de género en los PDET: 2 cartillas dirigidas una al equipo ART y otra a las mujeres y sus organizaciones con el objetivo de proveer guías concretas que les permitieran incidir de manera eficiente en el proceso PDET (ART, 2018).

Cuadro 1. Líneas estratégicas para el trabajo de la coordinación de género a nivel nacional

1. Visibilización de las mujeres rurales, sus aportes, necesidades y posibilidades de desarrollo.
2. Posicionamiento territorial de las mujeres rurales y sus organizaciones.
3. Garantía permanente de las mujeres en el proceso PDET y en la construcción de los PATR.
4. Empoderamiento y liderazgo individual/colectivo de las mujeres en los proyectos productivos, de reactivación económica, ambientales y forestales.

Fuente: Elaboración propia con base en (ART, 2018)

De acuerdo a la ART, estas líneas se construyeron de manera consensuada con los enlaces territoriales - para responder a la realidad y contexto de los territorios - y se hicieron efectivas a través de ejercicios de socialización, en pre-asambleas y grupos motor, que tenían como objetivo empoderar a las mujeres rurales e identificar iniciativas con enfoque de género en cada uno de los 8 pilares que componen el proceso PDET. No obstante, de acuerdo con representantes de organizaciones de mujeres en los territorios, el desarrollo de estas actividades de socialización no logró garantizar la participación efectiva de las mujeres en las fases de construcción del PDET, ni la inclusión de sus iniciativas en los PATR (Instancia Especial de Género, 2018). Lo anterior se debe a la persistencia de algunas de los problemas mencionados en el primer informe de esta ST: el *mujerismo*, entendido como la garantía de cuotas de representación de mujeres dentro de los espacios de construcción de los PATR, sin generar las condiciones para que accedan de forma igualitaria a las discusiones, y un debilitamiento en la participación de las mujeres por *falta de conocimiento* del proceso PDET (Redprodepaz, 2018).

Dificultades en la visibilización de los aportes y necesidades de las mujeres rurales

Como lo señaló la ST en su primer informe de género (mayo 2018), *la metodología de participación a través de los 8 pilares PDET*, limita los espacios de discusión sobre las necesidades particulares de las mujeres, pues estos pilares sólo identifican necesidades comunitarias. Con el objetivo de superar esta dificultad, las mujeres gestionaron, con apoyo de la cooperación internacional, espacios adicionales de diálogo con la ART para identificar y fortalecer las iniciativas de género previas a la fase municipal. Sin embargo, las delegadas en los grupos motor encontraron grandes dificultades para poder visibilizar sus aportes en los PATR (Instancia Especial de Género, 2018).

Uno de los principales obstáculos fue el uso de un lenguaje técnico; según las organizaciones de mujeres, muchos de los funcionarios de la ART, encargados de registrar las iniciativas, argumentaban la necesidad de utilizar términos técnicos para la elaboración de los PATR, lo que derivó en la modificación de las iniciativas redactadas originalmente por las mujeres (Instancia Especial de Género, 2018). Asimismo, a pesar de las dos jornadas de capacitación de los equipos territoriales de género de la ART, en temáticas asociadas a mujer rural y su incidencia en escenarios participativos (ART, 2018), las organizaciones de mujeres señalaron que otra de las dificultades para la visibilización de sus aportes, fue el desconocimiento de los funcionarios sobre el enfoque de género y su implementación (Instancia Especial de Género, 2018).

Pese a los esfuerzos de la ART, la ST reitera la necesidad de capacitar a todos los funcionarios en temas de género. La creación y capacitación de un equipo territorial de género es tan sólo el primer paso en la implementación y transversalización de este enfoque; todos los funcionarios e instituciones del Estado deben tener el conocimiento y la capacidad de velar por la inclusión efectiva de las mujeres y la población LGBTI en los procesos de implementación. De lo contrario, se seguirá fragmentando la puesta en marcha de este enfoque, y continuarán los obstáculos para visibilizar los aportes de las mujeres, producto del desconocimiento de algunos funcionarios.

Por otro lado, a pesar de que la ART registra la participación de más de 76.900 mujeres en las pre-asambleas de los 164 municipios con rutas veredales de los PDET, y una representación del 35.7% de mujeres rurales en la elección de los delegados y delegadas en los ejercicios veredales desarrollados hasta el 18 de octubre del presente año (ART, 2018), las organizaciones de mujeres señalaron que el enfoque de género

no se puede entender solo como la convocatoria masiva de mujeres, ya que esto no necesariamente se traduce en su participación cualificada (Instancia Especial de Género; RedprodePaz, 2018).

Planes de Acción para la Transformación Territorial: resultados de la participación de la mujer rural

Al revisar las iniciativas de los 9 PATR publicados a 30 de noviembre por la ART, la ST identifica de manera general, medidas afirmativas para la mujer rural en los pilares de:

- i) Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, a través de la promoción, creación y fortalecimiento de organizaciones productivas de mujeres rurales, o que priorizan a esta población, con el objetivo de contribuir a la generación de ingresos y realización de sus derechos económicos.
- ii) Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, mediante el empoderamiento y formación de las mujeres para que puedan incidir en la formulación e implementación de políticas públicas para la construcción de paz.
- iii) Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación, con iniciativas enfocadas en la creación de estrategias de agricultura familiar y campesina que promuevan la inclusión productiva de la mujer.

Pese a que estas iniciativas son un paso importante para la inclusión de la mujer rural en el desarrollo integral de sus territorios, preocupa que su reconocimiento no se encuentre en la totalidad de los 8 pilares que conforman el proceso PDET. En lo relativo a salud y educación rural, así como vivienda, agua potable y saneamiento básico rural, gran parte de las iniciativas sólo adicionan la expresión “con enfoque de género” a su redacción, sin que sea posible identificar las acciones que van a materializar dicho enfoque⁷. La ST hace un llamado sobre la importancia de incluir la visión interseccional de la mujer rural en todos los procesos que le afecten a ella y su entorno, para garantizar así la planeación y desarrollo participativo de los territorios.

En cuanto a los indicadores para cada una de las estrategias que agrupan las iniciativas de los PATR, el desarrollo del enfoque de género es más desigual. Aunque en algunas subregiones los documentos establecen indicadores que permitirían hacer

⁷ El PATR de la subregión del Putumayo es el único que cuenta con iniciativas específicas para mujeres en lo que respecta a salud y educación rural

seguimiento al número de mujeres capacitadas en temas de políticas públicas para fomentar una vida libre de violencia, y el número de programas implementados de atención integral a mujeres víctimas de la violencia sexual, la mayoría de documentos no cuentan con indicadores que permitan hacer seguimiento a la participación y reconocimiento efectivo de las mujeres en las iniciativas a desarrollar para cada uno de los pilares PDET.

Cuadro 2. Iniciativas por pilar con medidas específicas para las mujeres, en los PATR Reactivación Económica y Producción Agropecuaria

- Promover y fortalecer las actividades de manufactura artesanía y ebanistería que generen ingresos a la población dedicada a estos oficios, priorizando a los grupos de mujeres rurales en los municipios PDET de la Subregión del Catatumbo.
- Promover la articulación y el fortalecimiento económico de los productos alimenticios y artesanales manufacturados por organizaciones de mujeres de la región de Montes de María.
- Construir, dotar y poner en marcha de la planta de sacrificio porcícola con enfoque de exportación y que cumpla con todos los requerimientos exigidos por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento –INVIMA-, para beneficiar y generar ingresos para la mujer en los cuatro municipios del PDET de la Subregión de Arauca.
- Crear y fortalecer organizaciones productivas mediante estrategias técnicas, administrativas, financieras y comerciales que contribuyan a la reactivación económica de la subregión PDET de Putumayo, con énfasis en mujeres y jóvenes.
- Crear e implementar dos programas de fomento del emprendimiento y del ingreso uno para mujer rural y otro para jóvenes rurales del sur de Córdoba, con el objeto de brindar a las y los jóvenes rurales, campesinos, indígenas y afros oportunidades de realización de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz

- Promover la creación de la red de mujeres rurales con enfoque étnico, no étnico y diferencial en la subregión PDET Catatumbo para el empoderamiento, fortalecimiento e incidencia en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas para la construcción de la paz.
- Empoderar a las mujeres campesinas en temas de políticas públicas para fomentar una vida libre de violencia en los municipios PDET de Arauca.
- Apoyar la conformación y el fortalecimiento una red de mujeres afrocolombianas en el Sur del Tolima para el empoderamiento de las mujeres.

- Implementar de manera efectiva las acciones previstas en la política pública de mujer y equidad de género para las mujeres chocoanas en reconocimiento de su rol en la reconciliación y construcción de paz en la Subregión del PDET Choco.
- Promover la creación de un Observatorio de Derechos Humanos, reconciliación y construcción de paz, que vincula sus acciones a las comunidades rurales, las víctimas, los pueblos indígenas, los afro, las mujeres y la comunidad LGTBI, en la subregión de Putumayo.
- Diseñar e implementar la escuela de liderazgo para mujeres rurales con enfoque diferencial en el Sur de Córdoba. que fomente la formación, participación e incidencia en políticas públicas.

Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación

- Implementar una estrategia de Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria – ACFC- para la Subregión de Montes de María que incluya granjas familiares integrales y huertas caseras con enfoque agroecológico que privilegien a la mujer rural y la generación de ingresos complementarios para las familias con enfoque diferencial (étnico y víctimas de la violencia).
- Implementar una estrategia subregional de atención integral en nutrición para la población vulnerable (mujeres gestantes y lactantes. primera infancia y adulto mayor), que incluya programas de complementación alimentaria, educación alimentaria y nutricional y promoción de hábitos alimentarios y estilos de vida saludable.
- Implementar un programa subregional que promueva la inclusión productiva de las mujeres rurales y la generación de ingresos complementarios a través de proyectos productivos y de transformación de alimentos con enfoque diferencial.

Salud Rural

- Adoptar, adaptar, socializar las rutas para la atención integral de mujeres víctimas de la violencia sexual, garantizando la confidencialidad y la seguridad, bajo los principios de oportunidad, calidad y continuidad en toda la red pública del departamento del Putumayo, con talento humano certificado y sensibilizado en la Subregión Putumayo.

Educación Rural y Primera Infancia Rural

- Ampliar la oferta en educación superior pública y gratuita, con programas pertinentes para la Subregión Putumayo, con criterios adecuados de acceso y permanencia, priorizando enfoque diferencial, étnico, víctimas y mujeres para los municipios PDET.
- Implementar un programa de becas, créditos condonables y subsidios de sostenimiento para la población rural, priorizando enfoque diferencial, étnico, víctimas y mujeres, para los municipios PDET de la subregión Putumayo.

Fuente: Elaboración propia con base en los PATR de cada Subregión.

Aunque la estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los PATR, logró reconocer algunos aportes y posibilidades de desarrollo de las mujeres rurales, estos no se desarrollaron en la totalidad de los pilares PDET, lo que impide un reconocimiento integral de la mujer rural en las apuestas de transformación territorial. Así mismo, pese a la importancia que suscitan las iniciativas con medidas afirmativas para la mujer, estas no se encuentran en todos los documentos pactados⁸, lo que dificulta superar las condiciones de desigualdad que le han impedido a la mujer rural acceder a la tierra y hacer uso de esta, en los 170 municipios priorizados.

Por otro lado, de acuerdo con la Instancia Especial de Género, el número de iniciativas para la mujer rural en los PATR sigue siendo muy bajo respecto a lo que ellas habían propuesto y redactado originalmente; esto les ha generado desesperanza, pues tenían grandes expectativas respecto al reconocimiento de sus potencialidades y visiones en la construcción del territorio y su desarrollo. Sin embargo, se reconoce que, a pesar de estos inconvenientes, las organizaciones de mujeres en los territorios se han visto fortalecidas (Instancia Especial de Género, 2018).

En síntesis, los esfuerzos de la ART por diseñar líneas estratégicas, equipos territoriales, y cajas de herramientas para la implementación del enfoque de género, se vieron entorpecidos por los vacíos en la articulación de estas propuestas del nivel nacional al territorial, lo que tuvo como consecuencia el desarrollo desigual del enfoque de género en las subregiones PDET. Frente a lo anterior, la ST hace un llamado para que en los PATR restantes, se desarrollen medidas afirmativas para la mujer rural en los 8 pilares, así como la inclusión de iniciativas específicas para la población LGBTI y las mujeres pertenecientes a comunidades étnicas, pues a la fecha los PATR no atienden a la interseccionalidad de identidades étnicas y de género.

c. Retos tras la firma de los PATR: implementación y financiación

Con la finalización de la fase subregional, en 9 de las 16 subregiones PDET, la principal preocupación de la Instancia Especial de Género se encuentra en la implementación efectiva de los PATR, que pasa por la voluntad política de las autoridades locales y nacionales, y por contar con los recursos para la financiación de las iniciativas propuestas por las comunidades. Con relación a esto, la ST reitera la necesidad de promover ejercicios de apropiación institucional de los planes pactados,

⁸ Los PATR de la subregión del Urabá Antioqueño y el Sur de Bolívar no cuentan con ninguna medida afirmativa para la mujer rural.

en especial por parte de todos los funcionarios involucrados en la implementación de las iniciativas y acciones específicas que buscan el goce efectivo de los derechos de la mujer.

Asimismo, es fundamental que el Gobierno nacional garantice la inclusión de los PATR en el Plan Nacional de Desarrollo, según lo establecido en el CONPES 3932 de 2018⁹ y en el AL 01 de 2016, y que las autoridades locales vinculen plenamente las iniciativas de los PATR a sus planes regionales de desarrollo (ART, 2018 A). Lo anterior atendiendo a la priorización de las medidas enfocadas a población de mujeres y LGBTI.

Frente a la financiación de las iniciativas para la mujer rural, el CONPES 3932 de 2018 incluyó el costo de las inversiones mínimas necesarias para la implementación de la Reforma Rural Integral en los 170 municipios PDET; con base en este ejercicio la ART incluyó en los planes pactados, un cálculo de los costos indicativos de cada uno de los pilares PDET, teniendo en cuenta las necesidades e iniciativas propias de cada subregión. Se espera que estos recursos sean incluidos en la formulación del Plan Plurianual de Inversión del próximo Plan Nacional de Desarrollo -PND- que según lo establecido en el A.L. 01 de 2016, debe incluir un Plan de Inversiones para la Paz.

Además, para contribuir al pleno desarrollo del enfoque de género en los PDET, se requiere de la articulación con la Ley 731 de 2002, de mujer rural¹⁰ por lo cual la ST hace un llamado para que la Alta Consejería para el posconflicto, trabaje de la mano con la Dirección de Mujer Rural, para el desarrollo integral de medidas específicas de equidad para la mujer.

⁹ por el cual se establecen los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial

¹⁰ Ley 731 de 2002 “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”.

3.2. El ejercicio de la Política: un derecho con garantías para las mujeres

Los avances desde la firma del Acuerdo no han correspondido con medidas efectivas por parte del Estado para garantizar la labor de defensa de diferentes derechos, ya sea de manera individual y/o colectiva, en particular de la defensa de derechos humanos que ejercen las mujeres (Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, 2018).

Reconociendo las barreras sociales e institucionales que históricamente han enfrentado las mujeres en materia de participación política, el A.F. establece una serie de medidas para promover y fortalecer su rol en espacios de representación política y social: construcción de nuevos partidos y movimientos políticos que incentiven la participación de las mujeres, puesta en marcha de programas de formación sobre derechos políticos y formas de participación de la mujer, y la adopción de medidas para reducir los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio del derecho al voto (DNP, 2018). Sin embargo, estas medidas no pueden ser implementadas de manera efectiva mientras las mujeres no cuenten con garantías plenas para el ejercicio de la política, especialmente en un escenario donde persisten las amenazas y asesinatos a lideresas sociales y defensoras de DDHH¹¹. Por lo anterior, se hace necesario revisar de manera detenida el desarrollo de las medidas de seguridad contempladas en el A.F. (2.1.2), esto sin desconocer que para garantizar la participación de las mujeres en los escenarios de construcción de paz se debe avanzar de manera integral en la implementación efectiva de todos los compromisos de género en materia de participación política. Si bien en el anterior informe de género la ST reportó avances en la creación del SISEP y la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; así como se adoptó el Decreto 2078/2017 sobre la “Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades” (2.1.2.2); a la fecha, continúan pendientes el desarrollo de programas dirigidos a la promoción de la participación política y ciudadana de la mujer, y la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz -CTEP- y la Reforma Política, que debe garantizar en su implementación la inclusión paritaria de las mujeres.

¹¹ De los 397 defensores agredidos entre enero y junio de 2018, 102 fueron mujeres, lo cual representa un crecimiento del 24% de tales agresiones si se compara con el mismo período de 2017 (Programa Somos Defensores, 2018: 88).

Pese a los limitados avances en la implementación de las medidas contempladas en el A.F. sobre garantías de seguridad de mujeres y población LGBTI para el ejercicio de la política, la ST reconoce y considera necesario analizar los programas de protección con enfoque de género que, si bien no se derivan directamente del Acuerdo, sí contribuyen al cumplimiento de sus objetivos en esta materia. Al respecto, la ST destaca: (i) el Protocolo de Atención a Mujeres de la Unidad Nacional de Protección -UNP-, (ii) el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos, (iii) la Estrategia Móvil de Atención a violencias basadas en género -EMA- de la Policía Nacional, y (iv) el reciente Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales y Periodistas -PAO-.

a. Situación de los compromisos del A.F. en torno a las garantías de seguridad para el ejercicio de la política

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

Con el objetivo de asegurar el respeto por la vida y libertad de pensamiento de las personas que participan en política, el A.F. (2.1.2.1) estableció la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP-, que tiene como objetivo “crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”, todo esto con especial atención al enfoque de género (Decreto 895 de 2017, Art. 2). Frente a este último, el PMI establece que se deben desarrollar “medidas especiales para las mujeres en el marco del SISEP” (DNP, 2018).

El propósito de crear un sistema como este, responde a la necesidad de articular los esfuerzos en torno a la adecuación normativa e institucional y adopción de medidas de prevención, protección y seguimiento, para atender a los riesgos existentes para quienes ejercen la política, y permitir la coordinación interinstitucional de todas las entidades e instancias con funciones y mandatos relacionados con este tema¹². Según el decreto 895 de 2017 que establece su creación, en el SISEP se enmarcan un

¹² Entre las instancias que conforman el SISEP se encuentran: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad -CNGS-; la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el Delegado presidencial; la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección; el Comité de Impulso a las Investigaciones; programas de Protección contemplados en el Decreto 895/17; y el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

conjunto de programas especiales de protección que, si bien tienen desarrollos normativos en otros decretos posteriores se perfilan en él de manera concreta dando a entender que deben estar articulados y coordinados en dicho sistema¹³. Se destacan tres: (i) el Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal (Art. 12); (ii) el Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios (Art. 14) (iii) el Programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia (Art. 15); y (iv) el Sistema de Alertas Tempranas -SAT- (Art. 17).

Al respecto, se registraron avances de implementación en el SISEP: (i) la creación de la Instancia de Alto Nivel del Sistema¹⁴, que, en el desarrollo de sus funciones de planeación y monitoreo, debe incluir información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres; (ii) la incorporación del enfoque de género en el Sistema de Alertas Tempranas -SAT- (GPaz, 2018); y (iii) la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS-, como una de las instancias que conforman el Sistema. Sin embargo, la Instancia de Alto Nivel se encuentra actualmente inoperante, al igual que la CNGS, y persisten los problemas de articulación de la institucionalidad competente en los territorios para el seguimiento de las alertas emitidas (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, 2018).

Pareciera que el SISEP carece de un sustento material y claridad en su arquitectura institucional, ya que los instrumentos normativos que crean los programas e instancias mencionadas no se articulan entre sí, afectando no sólo el desempeño de sus

¹³ En materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política es importante tener en cuenta que si bien las disposiciones referidas a este tema se encuentran desarrolladas en los puntos 2 (numerales 2.1.1 y ss.) y 3 (numerales 3.4 y ss.) del A.F, éstas se articulan en el SISEP según lo define el Decreto 895 de 2017 como se puede inferir de su apartado sobre requisitos de validez constitucional. Aunque varios de estos programas que hacen parte del sistema fueron reglamentados en decretos posteriores, la ST consideró pertinente trabajarlos conjuntamente para efectos de este informe y así no perder de vista la noción de coordinación interinstitucional por el cual propende el A.F. en esta materia.

¹⁴ Esta Instancia de Alto Nivel está conformada por: 1) Presidente de la República y/o su delegado; 2) el Ministro del Interior; 3) el Ministro de Defensa Nacional; 4) el Ministro de Justicia y del Derecho; 5) el Comandante de las Fuerzas Militares; 6) el Director de la Policía Nacional; 7) el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos; 8) el Director de la Unidad Nacional de Protección; 9) miembro representante permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal; y 10) miembros de movimientos políticos amenazados en su seguridad, organizaciones de víctimas y defensores de DDHH, además de plataformas de derechos (Decreto 895/17, Art. 6).

funciones, sino también la implementación del enfoque de género (Barrera, 2018). Ante esta situación, la ST hace un llamado al gobierno y a las instancias que conforman el Sistema, a avanzar en acciones concretas de prevención y atención temprana de violencias basadas en género, que permitan dar respuesta a las amenazas específicas a mujeres y a la necesidad del diálogo con mujeres y población LGBTI en el desarrollo de sus funciones.

Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en el territorio.

Teniendo como referencia el decreto 895 de 2017 por el cual se crea el SISEP y en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3.4.8. del A.F., el Gobierno Santos expidió el Decreto 660 de 2018, que creó y reglamentó el Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en el territorio, el cual debe definir y adoptar medidas de protección integral, atendiendo al enfoque de género y asegurando la participación de las lideresas, las organizaciones sociales de mujeres y los sectores LGBTI. Para la adecuada implementación del programa, la Unidad Nacional de Protección -UNP- y la Policía Nacional deben articular su trabajo, de conformidad con las obligaciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas (Decreto 660/18, Art. 2.4.1.7.1.1).

Aunque la UNP, en cumplimiento de sus funciones, las cuales anteceden la firma del A.F., ha venido prestando el servicio de protección a lideresas, a la fecha la ST no ha confirmado la existencia de avances en la puesta en marcha del Programa Integral de Seguridad, más allá de su lanzamiento oficial. Por ello, la ST insta a las instituciones responsables y al gobierno nacional, a hacer efectivos los mecanismos de protección de las mujeres en el marco de la implementación del A.F., para que estas puedan ejercer su derecho a la participación política y contribuir así a la reconstrucción del tejido social de los territorios desde sus labores como lideresas.

b. El enfoque de género en la Unidad Nacional de Protección

Para responder a los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres en los territorios, desde el 2016, la UNP cuenta con: (i) Protocolo de Atención a Mujeres, que tiene como objetivo incorporar el enfoque de género al Programa de Protección, para evitar así la revictimización de las mujeres y eliminar las barreras para el acceso a sus derechos a la vida, la libertad y la seguridad y (ii) Comité de Evaluación de Riesgo y

Recomendación de Medidas -CERREM- para atender a las necesidades específicas de las mujeres, que se articula con el Protocolo de Atención y cuenta con la participación de 4 representantes delegadas para las mujeres (mujeres víctimas, lideresas, organizaciones de mujeres); entidades estatales y organismos internacionales que trabajan en la defensa y garantía de los derechos de las mujeres (UNP, s.f.).

Cuadro 3. Fases del Protocolo de Atención a Mujeres

- I. **Alistamiento General:** Preparación, organización y diseño de dispositivos, para que la atención que se brinda a las mujeres responda efectivamente al enfoque diferencial de género.
- II. **Recepción de las solicitudes de las mujeres:** Lineamientos a los funcionarios para garantizar el enfoque de género en el primer acercamiento de las solicitantes de protección con la UNP.
 - A. No revictimizar, No culpar, No imponer barreras al servicio, equilibrar las creencias personales con las obligaciones laborales y cumplir las leyes que protegen los derechos de las mujeres.
- III. **Evaluación del riesgo:** Herramientas para una valoración del nivel de riesgo asertiva y coherente con la realidad y circunstancias particulares de las mujeres.
 - A. Estudio de casos en el CERREM.
 - B. Decisión sobre el ingreso al programa de protección.
- IV. **Implementación de medidas de protección con enfoque diferencial de género:**
 - A. Discusión política que reconozca las observaciones, sugerencias y propuestas de las mujeres y sus organizaciones. Así como las propuestas de las instituciones relacionadas con la protección.
 - B. Proceso de diseño técnico, en el que desde diferentes disciplinas se amplíe el panorama de concepción y operación de medidas que responda a las condiciones de contexto, geografía, cultura, economía, familia, formación y tipo de liderazgo, entre otras variables que deben ser consideradas por los expertos/as de protección de la UNP.
 - C. Socialización de la medida de protección con la mujer y el esquema de seguridad que escoja.
- V. **Seguimiento, monitoreo y ajuste de las medidas de protección:** lineamientos para la atención a la satisfacción y comodidad que siente la mujer protegida en relación a las medidas implementada.
 - A. Ajuste a las medidas de protección, de ser necesario

VI. Evaluación y cierre del caso: acompañamiento psicológico a la mujer protegida para el retiro de las medidas

A. Presentación de casos al CERREM para el retiro o prórroga de las medidas.

Fuente: Elaboración propia con base en (UNP, 2016)

Si bien el Protocolo de Atención y el CERREM, no responden compromisos explícitos en el A.F., son un avance importante para la protección diferenciada de las mujeres, ya que desde sus lineamientos y metodologías no solo establecen acciones afirmativas que atienden a los riesgos particulares que ellas enfrentan por su condición de género y por el ejercicio de distintas actividades políticas, también brindan lineamientos claros a los funcionarios, desde el lenguaje que se debe usar para evitar revictimizar a la mujer solicitante de protección, hasta los procesos técnicos que deben seguir para la implementación de las medidas de protección con enfoque de género. Asimismo, contribuyen de forma indirecta a la materialización de los objetivos plasmados en el A.F. respecto de la promoción de condiciones de seguridad para el ejercicio de la participación política de las mujeres.

Sin embargo, las organizaciones de mujeres afirman que las medidas de seguridad de la UNP en algunos casos son descontextualizadas por lo que resultan siendo nulas. Ejemplo de ello son: la entrega de celulares en zonas montañosas sin señal o entrega de automóviles cuando la forma de desplazamiento es fluvial. De igual modo, señalaron una deficiencia en los esquemas de seguridad de la UNP, pues no cuentan con suficientes mujeres escoltas que puedan brindar protección (Espacio de Cooperación para la paz, 2018).

Al respecto, la ST hace un llamado a la UNP para que la implementación del Protocolo de Atención trascienda de la dirección central a los grupos regionales de protección, y se pueda contribuir así a que las medidas brindadas a las mujeres sean eficaces y coherentes con la realidad territorial. Asimismo, se espera que se reconozcan y atiendan las múltiples dificultades en la arquitectura institucional de la UNP, particularmente en la falta de diálogo y coordinación entre los diversos programas de protección, los cuales muestran una visión restringida hacia la atención de sus poblaciones objeto (sic) y el nexo causal de los casos, sin una visión institucional conjunta en torno a la aplicación del enfoque de género, lo cual pone en riesgo la capacidad de atención ante las solicitudes de protección, en particular de población vulnerable como mujeres y población LGBTI.

También se espera que la UNP avance en la inclusión de un mayor número de mujeres en sus esquemas de protección, para que, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Atención, las mujeres protegidas “tengan la posibilidad de escoger si quieren en su esquema de seguridad a hombres o mujeres de protección” (UNP, 2016).

Por último, se reitera la importancia de que los desarrollos del Protocolo de Atención y del CERREM, deben estar articulados con los compromisos adquiridos en el marco del A.F. sobre garantías de seguridad para el ejercicio de la política y demás liderazgos sociales, y con aquellos programas de protección especializada que se han venido desarrollando, tales como el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos. De igual forma, es importante que con ello, se promueva la articulación entre este programa y las medidas del Decreto 660/18 para la protección de comunidades y organizaciones en los territorios, atendiendo a que la población sujeto de ambos se encuentra íntimamente ligada.

c. Enfoque de género en la Policía Nacional

Como parte de su Modelo de Construcción de Paz, la Policía Nacional lanzó en julio de 2018, con el apoyo de Alianza para la Paz, Interpeace y el Fondo Multidondante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, la Estrategia Móvil de Atención -EMA- a violencia basada en género - VBG-, que tiene como objetivo: (i) mejorar las competencias del personal policial para la atención de la VBG; (ii) fortalecer las acciones locales de articulación, atención y protección; (iii) y la disminución de las barreras para que las víctimas de VBG accedan a la atención policial. Lo anterior, a través de una metodología que comprende acciones para la transformación de prácticas de desigualdad, y discriminación de género en la institución (Policía Nacional, s.f.).

Cuadro 4 Acciones Específicas por objetivo de EMA

Mejorar las competencias del personal policial para la atención de Violencia Basada en Género

- Formación de los facilitadores municipales.
- Definición y desarrollo de capacitación a miembros de la Policía Nacional.
- Acompañamiento en terreno al personal policial para el tratamiento de VBG y reuniones de coordinación interinstitucional.
- Jornadas de intervención para los funcionarios policiales para el despliegue del Modelo de Atención Integral de la Familia Policial.
- Sistematización del proceso y elaboración de informes de monitoreo.

Fortalecimiento de las acciones locales de articulación, atención y protección

- Talleres comunitarios (mujeres, niños, niñas, adolescentes y población LGBTI) para socializar y comprender las dimensiones de la VBG.
- Mapeo de actores por municipio, incluyendo a la sociedad civil con énfasis en organizaciones de mujeres, para formular acciones coordinadas frente a las víctimas
- Creación de una red de apoyo y mesas de coordinación interinstitucional.
- Diseño e implementación de planes de acción local, para la optimización de las 3 rutas de atención institucional de la Policía Nacional.

Disminuir las barreras de acceso a la atención policial por parte de las víctimas de la violencia basada en género

- Atención y seguridad a víctimas, con la adquisición de medios de transporte acordes a las condiciones de los territorios rurales.
- Adquisición de equipos de cómputo, telecomunicación, plantas de energía y mobiliario, para la atención, protección e investigación criminal de la VBG.
- Sensibilización de la problemática y promoción de los nuevos canales de acceso al servicio de Policía y acercamiento a la comunidad, mediante piezas de comunicación nacional y local.

Fuente: elaboración propia con base en (Policía Nacional A, s.f.)

A la fecha, el programa se encuentra en su primera fase por lo cual sus avances se han concentrado en la adquisición de recursos físicos, la capacitación de los funcionarios (equipo de facilitación y enlaces territoriales), el lanzamiento del proyecto en los departamentos, y el intercambio de conocimientos sobre normas internacionales y buenas prácticas con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH. Se espera que a medida que avance el programa trascienda hacia medidas materiales de protección y logre constituirse en una estrategia institucional que contribuya a prevenir y atender la violencia de género en los territorios.

Cabe resaltar que, aunque este programa no responde a las competencias asignadas a la Policía Nacional en el marco del Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en el territorio, establecido en el A.F., si contribuye a crear condiciones de seguridad para las mujeres, por cuanto para su desarrollo se priorizaron 7 municipios que tienen las siguientes características: (i) han sido gravemente afectados por el conflicto armado; (ii) tienen múltiples obstáculos de acceso a la oferta de servicios del Estado; (iii) en ellos se encuentran Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-; (iv) y se han desarrollado procesos PDET (Policía Nacional, s.f.). Atendiendo a los criterios de priorización mencionados, se espera que la puesta en marcha de las medidas contempladas en el EMA, contribuyan a desarrollar los objetivos del A.F. en materia de protección integral

de las mujeres (incluidas lideresas, defensoras de DDHH y excombatientes) y la población LGBTI en los territorios, así como a aumentar las capacidades estatales para prevenir y atender a las violencias basadas en género en territorios afectados por el conflicto, donde una gran cantidad de mujeres ejercen roles de liderazgo.

d. Iniciativas gubernamentales que contribuyen a la implementación de los compromisos establecidos en el A.F en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política por parte de las mujeres:

Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos -PIGMLMDDH-

El origen de este programa integral, enfocado a brindar garantías para la participación, goce efectivo de derechos y condiciones de seguridad para mujeres que ejercen como lideresas y defensoras de DDHH en todo el país, se puede rastrear desde el año 2009, en el marco del espacio gestionado por organizaciones de la sociedad civil, “Proceso Nacional de Garantías, para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales”, en el cual se logró un diálogo con el gobierno nacional “con el fin de concertar las garantías necesarias para la labor de defensa de los derechos humanos” (Programa de Protección a Lideresas y Defensoras, pág. 3). De estos ejercicios de incidencia se logró la expedición de normativas enfocadas a la implementación del enfoque de género en las medidas de protección a lideresas y defensoras, las cuales incluyen:

- Resolución 805 de 2012 “Protocolo Específico con Enfoque de Género y de los Derechos de las Mujeres”, la cual incorpora el enfoque de género a la UNP y crea el CERREM.
- La aprobación de la construcción del Programa en el marco de la Mesa Nacional de Garantías el 7 de marzo de 2013, que derivó en la presentación de dos propuestas por parte de organizaciones sociales en ese mismo año y posteriormente, en 2016.
- Decreto 1314 de 2016, creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, cuyo objetivo es “coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa” (Programa de Protección a Lideresas y Defensoras, pág. 4).

- Resolución 0845 del 14 de junio de 2018 del Ministerio del Interior, a partir de la cual se adopta este Programa (ONU Mujeres, 2018).

Como resultado, paralelo al proceso de implementación del A.F., fue publicado el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos. Si bien en el A.F. no se hace mención explícita de la existencia de un proceso alrededor del PIGMLMDDH, en el documento base del Programa se plantea la necesidad de la articulación de esfuerzos entre sí. Asimismo, la adopción de este Programa ha sido exaltada por la Misión de Verificación de la ONU en Colombia como un avance importante que contribuye al cumplimiento de los compromisos del A.F. (Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 2018).

Los ejes de trabajo del PIGMLMDDH se enfocan en la prevención, protección y garantías de no repetición, los cuales identifica a partir de un ejercicio de diagnóstico de los riesgos y vulnerabilidad de las mujeres defensoras en los territorios, debido a sus identidades de género, las cuales se encuentran atravesadas por orientaciones sexuales, identidades étnicas, ocupaciones y roles tradicionales de género, y el contexto de conflicto armado. De igual forma el Programa identifica unas estrategias para cada uno de los ejes, las cuales acompaña de líneas de acción específicas, y de un sistema de seguimiento acordado por las organizaciones que participaron en su diseño.

Cuadro 5. Estrategias por ejes del PIGMLMDDH

- **Prevención:** Fortalecimiento de los liderazgos femeninos y de las organizaciones de lideresas y defensoras de derechos humanos.
- **Protección:** Adecuación institucional de las medidas de protección integral con enfoque de género y derechos de las mujeres integrando una perspectiva étnica y diferencial.
- **Garantías de no repetición:** Lucha contra la impunidad y recuperación de la memoria histórica.

Fuente: Elaboración propia

Diversas organizaciones de la sociedad civil, al igual que la comunidad internacional, ven en el programa una apuesta innovadora e integral, con el potencial de atender de forma comprehensiva las necesidades de seguridad para el ejercicio de liderazgos sociales y la defensa de DDHH en los territorios, así como esperan se convierta en la “hoja de ruta para la puesta en marcha del enfoque de género del conjunto del SISEP”

(STCVI, Tercer informe de implementación, 2018, pág. 50). Asimismo, reconocen los avances normativos alcanzados tanto en el programa como en los demás compromisos de este subtema, aunque recalcan la importancia de la materialización práctica de sus contenidos. Retomando las recomendaciones planteadas por la ST en su informe anterior, la implementación del enfoque de género debe trascender del plano normativo y enunciativo, a la implementación de las medidas efectivas contempladas.

Aunque a la fecha no se conocen avances en la implementación de este Programa, la ST resalta que uno de los retos que plantea su puesta en marcha, es la articulación con las medidas adoptadas en el marco de implementación del A.F., particularmente con el plan de acción que crea el Decreto 660/18 para la protección de comunidades y organizaciones en los territorios, cuya implementación no ha iniciado, además de la CNGS y el SISEP que se encuentran frenados y ante una propuesta del gobierno actual por generar espacios paralelos con funciones similares como es el Plan de Acción Oportuna -PAO-.

Plan de Acción Oportuna -PAO- de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas.

41

El Gobierno Nacional adoptó el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección -PAO- para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, el cual será implementado por una Comisión Intersectorial creada mediante el Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, la cual está integrada por el Presidente de la República, las fuerzas militares y de policía, la UNP y los Ministerios de Interior, Defensa y Justicia. El objetivo del PAO es el “fortalecimiento de la prevención y la protección, individual y colectiva, de los derechos, la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de líderes, dirigentes y representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, sociales y comunales del país” (Ministerio del Interior, 2018). Como parte de los desarrollos que se esperan del PAO, se incluye el desarrollo de una Política Pública Integral para la Garantía de la Defensa de los Derechos Humanos que incluya el enfoque diferencial y de género, atendiendo al diagnóstico realizado por el actual gobierno sobre los contextos de violencias contra líderes sociales y comunales, y de falta de articulación entre las instituciones competentes para atender a esta problemática.

El PAO cuenta con cuatro ejes estratégicos: (i) articulación y reingeniería institucional, (ii) actuación estratégica en el territorio; (iii) estrategia de comunicaciones y capacitación; y (iv) la formulación de política pública de prevención y protección integral con enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial, y principios y enfoques de actuación. Estos ejes se articulan de esta manera:



Fuente: (PAO, 2018, pág. 25)

La propuesta de reingeniería institucional del PAO fue enfocada hacia la UNP, en la cual se revisarán los programas de protección y se “ajustarán sus procesos internos, protocolos y herramientas” (PAO, 2018, pág. 27). Sin embargo, surgen inquietudes en torno al alcance de dicha “reingeniería” al interior de las entidades con competencias en materia de protección y su articulación entre sí, además del futuro de los escenarios que se supone existían para este propósito como el SISEP y la CNGS, los cuales no han sido convocados.

De igual forma, si bien el PAO reconoce como antecedentes de su creación, los avances normativos en la creación de los programas e instancias derivadas del A.F., no plantea mecanismos de articulación específicos con estos (Ej. La CNGS, Decreto 660 sobre protección a comunidades y organizaciones en territorios), ni con otros programas como el de Protección integral a defensoras y lideresas, a pesar del claro solapamiento en funciones que se generaría (Barrera, 2018). Tampoco recoge los aprendizajes y lineamientos existentes en materia de la aplicación del enfoque de

género en medidas de protección (Ej. El Protocolo de Atención a Mujeres de la UNP, las experiencias del CERREM o el mismo PIGMLMDDH), sino que enuncia el futuro desarrollo de lineamientos y medidas que apliquen el enfoque, limitándolo a una expresión enunciativa.

El Decreto 2137/18, crea una Comisión Intersectorial, presidida por el Presidente de la República, para que coordine la implementación del Plan, con el objetivo de articular los programas de protección de líderes sociales y comunales, defensores de DDHH y periodistas. Su conformación sólo se diferencia de la CNGS en tanto excluye la participación de representantes de la sociedad civil, y replica solo una de las 16 funciones que la CNGS ya tenía –cuyo objetivo era diseñar y hacer una política pública para dismantelar a aquellas organizaciones armadas responsables de los asesinatos contra líderes y defensores. Esto ha sido criticado en tanto se replican funciones en desconocimiento de los mecanismos ya existentes, limitando así la capacidad para identificar responsables en materia de protección, a quienes exigir la rendición de cuentas frente a sus funciones (Gallón, 2018) (Barrera, 2018). Además, desconoce la labor consultiva de la CNGS para la definición de políticas públicas relacionadas con la protección frente a violencias derivadas de grupos al margen de la ley, como es el caso de lideresas y defensoras de DDHH. El Plan tampoco hace mención del SISEP, como espacio articulador de acciones en materia de protección derivado del A.F.

e. Retos para la implementación efectiva de Garantías de Seguridad:

Ante un contexto de “creciente aumento de las agresiones contra mujeres lideresas y defensoras” (Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, 2018), preocupa que persisten las dificultades en la adopción y puesta en marcha de medidas de protección que respondan a las necesidades de las mujeres en los territorios (Ej. El repertorio de medidas de protección para mujeres de la UNP a veces desconoce las geografías de los territorios, o parte de una comprensión de la seguridad como la presencia de FFPP en el territorio, y no de la prevención de violencias). Asimismo, la continuidad de las violencias de género en los territorios, y la respuesta deficiente de las autoridades ante estas, representan grandes retos, incluso para el ejercicio de liderazgos por parte de mujeres excombatientes (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, 2018).

Si bien se reconoce que en el primer año de implementación de los compromisos del A.F. se avanzó en la expedición de regulaciones normativas, en la creación de

instancias y la adecuación del enfoque de género, en este semestre los avances reales en la implementación del A.F. han sido muy pocos. Al mismo tiempo, la ST observó el surgimiento y consolidación de iniciativas gubernamentales/institucionales que podrían contribuir a la implementación, sin emanar de un compromiso explícito del A.F. Para ello se requiere resolver la desconexión entre decretos y programas, la réplica de funciones, la falta de unificación en los lineamientos y directrices de aplicación del enfoque de género y la persistencia de desarticulación institucional, además de la dificultad de identificar los responsables de las medidas de protección y seguridad.

Lo anterior podría responder al hecho de que “no hubo una buena transición entre lo que implementa el A.F. [ni algunas de las nuevas iniciativas] y la vieja institucionalidad, en tanto no se reconoció lo que existía (instituciones, capacidades y experiencias)” (Barrera, 2018).

Un reto de la mayor importancia para la implementación de los compromisos en materia de Garantías de Seguridad y las iniciativas gubernamentales mencionadas, es que el Gobierno haga explícita la agenda de género, que no sólo posicione en el escenario de toma de decisiones el enfoque de género en la adopción de políticas públicas, sino que también permita la articulación de los programas especiales de protección (Ej. Decreto 660 y Protección a lideresas y defensoras de DDHH), con la implementación integral del A.F. y la oferta institucional presente en todo el país, de manera que se garanticen efectivamente los derechos de lideresas y defensoras, y de toda la población femenina y LGBTI (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, 2018).

Finalmente, de no garantizar las herramientas y condiciones necesarias para la correcta implementación de lo acordado, no se podrá atender la preocupante situación de agresiones y violencias contra lideresas y defensoras de DDHH, de forma comprehensiva y alternativa frente a las formas tradicionales de protección. Es necesario trabajar sobre lo construido y los aprendizajes existentes, propender a su articulación y escuchar las voces territoriales, de manera que se responda de forma efectiva a las necesidades de protección de las mujeres y la población LGBTI. Ello requiere también de una mayor claridad en torno a la arquitectura institucional para hacer frente a esta problemática, y de una mejor coordinación entre los niveles nacionales y locales, de manera que no sólo se promuevan políticas y programas desde el ejecutivo nacional, sino que estas sean socializadas y aplicadas a nivel del ejecutivo territorial.

3.3. La reincorporación y las garantías de seguridad en clave de género

A. Reincorporación

En materia de reincorporación, el A.F establece en el numeral 3.2 que la transición de los excombatientes de esta guerrilla será de forma política, social y económica y agrega que el proceso tendrá

carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en el proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local (Gobierno y FARC, 2018, pág.69).

Además, reconoce que “el proceso tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres” (Gobierno y FARC, 2018, pág.69). Teniendo en cuenta estos aspectos, la ST verifica las acciones del Gobierno en materia institucional y de las FARC para dar cumplimiento a lo establecido en el A.F.

a. Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica

Para cumplir con el objetivo de una efectiva reincorporación y tránsito a la vida civil de los excombatientes de la exguerrilla de las FARC, el Gobierno Nacional dio a conocer el 22 de junio de 2018, la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica -PNRSE-, CONPES 3931 de 2018, a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización-ARN-, con una vigencia de ocho años (hasta 2026) y un costo aproximado de 265.270 millones de pesos. Esta Política será la hoja de ruta para “garantizar [la] reincorporación integral de excombatientes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil en el mediano y largo plazo” (CONPES 3931, 2018, pág.3).

La PNRSE plantea cuatro objetivos específicos que son los ejes estratégicos a través de los cuales el Gobierno busca garantizar la reincorporación integral de los y las excombatientes de las FARC. Tal y como lo establece el CONPES 3931 de 2018, estos objetivos están articulados con los compromisos del PMI y a los cuales, se les realizará su debido seguimiento mediante el Plan de Acción y Seguimiento -PAS-.

1. Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

2. Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
3. Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.
4. Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

En materia de género, esta Política retoma la definición planteada en el A.F y comprende la transversalización de este enfoque como:

un proceso estratégico a través del cual se busca impactar en las acciones institucionales que se desarrollan directamente con exintegrantes de las FARC-EP, mediante el cual se tengan en cuenta las necesidades e intereses en razón de género contribuyendo a la garantía y el ejercicio de derechos de las mujeres y las personas de los sectores LGBTI. Este principio implica el reconocimiento implícito de la desigualdad en razón al género, como un problema público, ya que las instituciones pueden reproducir estas desigualdades (CONPES 3931, 2018, pág.23).

Reconociendo que cada objetivo general incluye la participación de las mujeres y con el fin de garantizar la efectiva transversalización de este enfoque, en cada uno de los ejes nombrados anteriormente, se establecieron acciones específicas y concretas para las mujeres y la población LGBTI:

Objetivo	Acciones específicas en materia de género	Inicio de la acción	Entidad encargada
<i>OE 1. Articulación y planificación entre actores involucrados en el proceso de reincorporación</i>	Fortalecimiento en capacidades de formación en enfoque de género y nuevas masculinidades para los servidores públicos, del área de Recursos Humanos de las entidades involucradas en el proceso de reincorporación.	A partir del segundo semestre de 2018	ARN en articulación con el Consejo Nacional de Reincorporación - CNR- y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM-.
	Incorporación del enfoque de género y diferencial en las ofertas institucionales de reincorporación por parte de las entidades del Estado a nivel nacional y territorial. Esto, mediante escenarios de articulación, diseño y transferencia de		

	conocimiento.		
	Definición de lineamientos y orientaciones para la flexibilización de la oferta institucional en materia de acceso a la educación formal. Para ello, se conformará una mesa de trabajo interinstitucional para identificar las barreras de las mujeres en proceso de reincorporación.	A partir del primer semestre de 2019	ARN en articulación con el Ministerio de Educación y el CNR.
	Fortalecimiento y adaptación del Sistema de Información para la Reintegración - SIR- para dar seguimiento al proceso de reincorporación de los excombatientes y sus familias.		ARN
	Reestructuración de los instrumentos de seguimiento y monitoreo de la ARN para que incluyan variables de enfoques étnico, género, diferencial, con el objetivo de poder realizarle seguimiento al plan de acción de la ARN.		ARN

Objetivo	Acciones específicas en materia de género	Inicio de la acción	Entidades encargada
<i>OE 2: Promover la reincorporación comunitaria</i>	Implementación de estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y las excombatientes. Esto se realizará mediante espacios de formación en temas de incidencia en asuntos públicos y promoción de agendas de mujeres.	A partir del primer semestre de 2019	ARN en coordinación con el CPEM, Ministerio del Interior y el CNR
	Promover escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y excombatientes en materia de reconciliación, convivencia, construcción de paz y no repetición. Para ello se caracterizarán espacios de reconciliación y se realizarán mesas de trabajo		ARN en coordinación con el Sistema Nacional de Reincorporación y el CNR.

	regionales.		
--	-------------	--	--

Objetivo	Acciones específicas en materia de género	Inicio de la acción	Entidades encargada
<i>OE 3: Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica</i>	Diseño e implementación de estrategias para impulsar la “autonomía económica” de las excombatientes. Para esto, se generarán espacios de construcción con las entidades y se diseñará una estrategia conjunta.	A partir del primer semestre de 2019	ARN en coordinación con el CPEM, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo y el SENA.
	Promoción de estrategias para para reducir las barreras de las mujeres de acceso a las ofertas institucionales en el proceso de reincorporación, relacionadas con labores de cuidado.		ARN en coordinación con el SENA, el CPEM, el ICBF, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y de Salud y Protección Social.

48

Objetivo	Acciones específicas en materia de género	Inicio de la acción	Entidades encargada
<i>OE 4: Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales</i>	Diseño de un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género para atender las necesidades de las excombatientes y sus familias.	A partir del segundo semestre de 2018	ARN en coordinación con el CNR.
	Promover el acceso y la participación de las excombatientes a la educación básica primaria y secundaria y la formación para el trabajo o la educación superior, generando condiciones para el acceso de mujeres con hijos o cabezas de familia.		ARN en coordinación con el SENA y el Ministerio de Educación.

	Para esto, se actualizará el censo de la UNAL frente a los intereses de las mujeres y se gestionará con las instituciones educativas.		
	Desarrollo de estrategias para la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las excombatientes. Para ello, se actualizará junto al CNR la información del Censo de la UNAL y se elegirán temas prioritarios para el desarrollo de actividades pedagógicas, capacitaciones y piezas comunicativas.		ARN en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la CPEM.
	Promoción de estrategias para la prevención, atención y sanción de violencia contra las excombatientes. Esto, mediante la construcción de estrategias y contenidos con las entidades involucradas.		ARN, en coordinación con la CPEM, el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Fiscalía y el CNR.
	Implementación de estrategias de seguridad y protección para las excombatientes. Para ello, las entidades competentes elaborarán conjuntamente diagnósticos de riesgos y problemáticas de seguridad para definir una estrategia de atención a nivel local, regional y nacional.		ARN, la Consejería Presidencial para la Seguridad y el CNR
	Implementación de estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de derechos de los excombatientes pertenecientes a la comunidad LGBTI. Esto, mediante la actualización del censo frente a estas personas así como implementación de estrategias para el respeto a la diversidad sexual.		ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el

			CNR
	<p>Consulta y construcción conjunta de instrumentos normativos para adoptar el Programa Especial de Armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género. Para ello, se actualizará el censo socioeconómico de las personas que se autoreconocen pertenecientes a un grupo étnico y se identificarán las organizaciones con las que se debe articular para definir los componentes del Programa.</p>	<p>A partir del primer semestre de 2019</p>	<p>ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior y las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos</p>

Sobre todas estas medidas, la ST resalta el esfuerzo del CNR por la “transversalización del enfoque de género” en la Política de reincorporación. Sin embargo, frente a las nueve acciones propuestas que debían iniciar su implementación para el segundo semestre de 2018, la ST desconoce en su gran mayoría, los avances concretos de las mismas, a excepción de tres de ellas:

- Sobre la “incorporación del enfoque de género y diferencial en las ofertas institucionales de reincorporación por parte de las entidades del Estado a nivel nacional y territorial”, no hay avances ni cumplimiento. Según información entregada por la Misión de NN.UU, la exigencia de la inclusión del enfoque de género en los proyectos productivos no está generando los resultados esperados ni la apropiación del mismo (Reunión de la ST con la Misión de NN.UU, 2018). Según la Misión, en los proyectos mixtos, la inclusión de este enfoque no ocurre en ningún proyecto. No obstante, actualmente están en desarrollo cinco proyectos autogestionados por mujeres indígenas y apoyados por la Cooperación internacional en Caldono, Monterredondo, Pondores y Pradera (Reunión de la ST con la Misión de Naciones Unidas, 2018).
- Con respecto al “diseño de un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género”, de acuerdo con la Misión de Naciones Unidas, no se registran avances. Exclusivamente en el ETCR de Miravalle, existe un proceso de acompañamiento psicosocial que ha sido autogestionado por dos psicólogas

que se encuentran en el territorio, pero que no forma parte de un programa nacional (Reunión de la ST con la Misión de Naciones Unidas, 2018).

- Frente a la “Implementación de estrategias de seguridad y protección para las excombatientes”, la Instancia Tripartita de Seguridad y Protección conformada por la Unidad Policial para la Edificación de la Paz -UNPEP-, la Unidad Nacional de Protección -UNP- y la Misión, continúa “fortaleciendo su capacidad para responder a los riesgos específicos a que se enfrentan las mujeres que formaron anteriormente parte de las FARC-EP” (Misión de Naciones Unidas, 2018, pág. 8). Sobre este aspecto, la ST resalta la labor de la UNPEP y la UNP en la atención de estos casos.

En relación con el avance en estas acciones de los cuatro objetivos del CONPES 3931 de 2018, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN- en su informe de gestión trimestral (septiembre 2018), señala que, “no [se] presenta un cumplimiento de metas para el tercer trimestre, ya que las metas están planificadas para el cuarto trimestre” (ARN, 2018, pág.19). Sin embargo, la ARN registra avances de gestión en cada uno de los objetivos, relacionados con: i) la designación de los responsables de ejecutar las acciones; ii) la construcción de una matriz de sub-actividades de cumplimiento y iii) un documento que establece las fases para la ejecución de las acciones.

Por lo cual, en el Plan de Acción y de Seguimiento, que realizará primer corte de evaluación en diciembre de este año, se deben dar a conocer los avances por parte de todas las entidades con competencias dentro de la implementación de la PNRSE.

b. Iniciativa de incorporación del enfoque de género desde las FARC

Paralelamente a este CONPES, el componente FARC del CNR elaboró la “Estrategia Integral para la Reincorporación de las Mujeres de las FARC”, documento que recoge las “necesidades y demandas en materia de reincorporación, teniendo en cuenta los riesgos específicos de género, a los cuales se ven expuestas las mujeres durante el proceso de transición a la vida civil” (FARC, 2018, pág. 1). Siendo la finalidad de esta Estrategia,

resolver las necesidades básicas referidas a las circunstancias inmediatas, sociales y económicas de las mujeres, y a impulsar sus intereses estratégicos para garantizar un cambio de su posicionamiento social, fortaleciendo su participación activa en el campo de la política y su rol en la construcción de paz. Se espera que la reincorporación tenga

un carácter integral y que conlleve acciones transformadoras y significativas en la vida de las mujeres exguerrilleras (FARC, 2018, pág. 4).

Teniendo en cuenta estos aspectos, la Estrategia establece líneas de acción y una ruta de trabajo para garantizar la inclusión del enfoque de género dentro de la reincorporación social, política, económica y socio-jurídica de las excombatientes. Resaltando que la materialización de estas líneas debe ser de carácter individual, colectivo y comunitario, para focalizar el “trabajo en las mujeres, desarrollar acciones colectivas para hombres y mujeres de las FARC y garantizar acciones que favorezcan la reconciliación y el encuentro entre excombatientes y civiles; e impacten a las mujeres civiles y su comunidad respecto al avance de sus derechos en el marco de la construcción de paz” (FARC, 2018, pág.8). Estas líneas de acción son:

Reincorporación política

1. Promover y cualificar la participación y representación política de las mujeres exguerrilleras.
2. Desarrollar procesos de memoria histórica de las mujeres guerrilleras que reconozca las causas de su vinculación a la lucha insurgente, sus aportes y propuestas políticas.

Reincorporación social

1. Impulsar procesos de reflexión e interacción psicosocial colectivo con enfoque de derechos para las mujeres.
2. Garantizar el acceso y la atención integral en salud a las mujeres guerrilleras con énfasis en salud sexual y reproductiva.
3. Garantizar el derecho a la educación de las mujeres guerrilleras y las formalización de su educación básica, media y superior.
4. Garantizar una vida libre de violencias, su prevención y atención.

Reincorporación económica

1. Promover los derechos económicos de las mujeres garantizando su autonomía (Acceso y control de recursos).
2. Promover procesos de transformación de las formas de organización de la reproducción social y la economía del cuidado.

Reincorporación sociojurídica

1. Garantizar el derecho a la defensa y al debido proceso de las mujeres ex-guerrilleras que sean requeridas ante la JEP y demás instancias.

Fuente: elaboración propia con base en FARC, 2018.

De acuerdo con información brindada por el componente FARC, ya se está desarrollando la primera fase de implementación en materia de reincorporación política de esta Estrategia en siete ETCR de los departamentos de Antioquia y Cauca, a través del Proyecto Escuela “Maria Cano”, que busca promover la participación e incidencia política así como la formación de liderazgos comunitarios de las excombatientes de las FARC, con apoyo técnico y financiero de ONU Mujeres, la Embajada de Suecia y en asocio con la ONG La Kolectiva (Reunión de la ST con Componente FARC de la CSIVI, 2018).

En materia de reconstrucción de memoria histórica de esta exguerrilla, se destaca la presentación del corto documental “Nunca invisibles: mujeres farianas, adiós a la guerra”, el pasado 26 de noviembre en Bogotá, por parte de 20 mujeres excombatientes del ETCR “Antonio Nariño” en Icononzo, Tolima y 20 mujeres en Bogotá, que ahora forman parte del partido político FARC. Esta iniciativa contó con el acompañamiento técnico y financiero del Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- y el Gobierno de Canadá, por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-.

La finalidad de este documental es “reconstruir y resignificar [las] miradas, vivencias e historias de vida personales y colectivas [de las excombatientes] antes de ingresar a las filas de la guerrilla, durante su participación en este grupo armado y ahora de vuelta a la legalidad, tras el proceso de paz de La Habana” (CNMH, 2018).

De forma general, aunque las líneas de acción y los escenarios planteados en la Estrategia están recogidos en el CONPES 3931 de 2018, la ST destaca su construcción y el inicio de su implementación, como una oportunidad para potencializar y fortalecer la efectiva inclusión del enfoque de género dentro del proceso de reincorporación a mediano y a largo plazo, en cumplimiento con los compromisos establecidos en el numeral 3.2 del A.F.

c. El seguimiento a la reincorporación por parte de la Misión de Verificación de Naciones Unidas

Tal y como se encuentra establecido en el numeral 6.3.3 del A.F la labor de la Misión es “verificar la reincorporación de las FARC-EP y la implementación de medidas de protección y seguridad personal y colectiva” (Gobierno y FARC, 2018, pág. 213), correspondientes a los puntos 3.2 y 3.4 del A.F.

En el ejercicio de su verificación, la ST reconoce el apoyo que brinda la Misión en materia de seguimiento a la implementación de los compromisos relacionados con el enfoque de género y su adopción de una directriz de género. Sobre este último aspecto, la Misión dio a conocer en su último informe (28 de septiembre de 2018) que “el 58% de los puestos del Cuadro Orgánico sobre el terreno están ocupados por mujeres, y el 65% de los equipos de las oficinas sobre el terreno están liderados por mujeres. Además, 28 de los 111 observadores internacionales no armados son mujeres” (Misión de Naciones Unidas, 2018, pág. 17).

Frente a los avances de la Misión en apoyo a la incorporación del enfoque de género, durante estos seis meses, se conformaron 24 puntos focales de género en cada uno de los ETCR, con la finalidad de aumentar el liderazgo de las mujeres y favorecer el establecimiento de espacios entre las excombatientes y las comunidades. Un resultado concreto de estos espacios, fue la creación de la Mesa Departamental en Sucre que ha venido adelantando procesos organizativos y de fortalecimiento de liderazgos en género (Reunión de la ST con la Misión de NN.UU., 2018).

En relación con el funcionamiento de la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación -CNR-, la ST considera positivo que en los once meses transcurridos desde su aprobación ha desarrollado iniciativas de inclusión del enfoque de género en los proyectos productivos presentados y aprobados por el CNR. No obstante, la ST conoció por información de la Misión de Naciones Unidas, que este espacio presenta dificultades para lograr una mayor incidencia y financiación. Dado que el trabajo de esta Mesa es nacional y no territorial, no presta asesoría técnica, apoyo o pedagogía en la inclusión del enfoque de género en los proyectos productivos de los ETCR, en razón a que la Mesa no cuenta con los recursos para desplazarse y brindar el acompañamiento necesario en la formulación de los proyectos productivos con enfoque de género.

Frente a la situación diferenciada en términos de acceso a servicios por parte de las mujeres en los ETCR, para el período de corte de este informe y en comparación con el

primero (mayo 2018), la ST evidencia continuidad en las dificultades en materia de reincorporación y en la precariedad de acceso a servicios y beneficios priorizados para las mujeres en su permanencia en estos territorios. Para la Misión, la principal preocupación en materia de género es la falta de una agenda en materia de reincorporación con recursos y prioridades para dinamizar la transversalización de este enfoque (Reunión de la ST con la Misión de NN.UU., 2018). Sobre el acceso a servicios y beneficios, la ST conoció que:

- “No se lograron avances en relación con las instalaciones de guardería para los hijos de los antiguos miembros de las FARC-EP que viven en los ETCR. La falta de programas de inclusión social, tales como actividades de salud preventiva, educativas, recreativas y culturales también es un problema que exige una política clara del Gobierno” (Misión de Naciones Unidas, 2018, pág.13).
- De acuerdo con información de la Misión de Nación Unidas, persisten casos de violencia de género dentro de los ETCR, aunque actualmente existe un subregistro de este tipo de violencia. Los mayores retos están relacionados con la labor de atención de la Fiscalía ante estos casos, de modo que es una oportunidad de mejoramiento que esta Institución aplique los protocolos recientes de recepción y seguimiento a la violencia de género. (Reunión de la ST con la Misión de Naciones Unidas, 2018).
- No se registran avances en las rutas de acceso a programas de prevención y promoción de salud sexual y reproductiva de las mujeres excombatientes (Reunión de la ST con la Misión de Naciones Unidas, 2018).

Sobre estas dificultades, la ST reitera que los pocos avances en estos aspectos limitan la efectiva inclusión y participación de las mujeres dentro de las diversas actividades organizativas y políticas de reincorporación que se desarrollan en los ETCR.

B. Garantías de Seguridad

En materia de garantías de seguridad, el A.F. (3.4) establece la realización de un “Acuerdo sobre garantías y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, (...) incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesores del paramilitarismo y sus redes de apoyo” (Gobierno nacional y FARC- EP, 2016, pág. 77). En cumplimiento de este numeral y mediante el desarrollo normativo, han sido creadas

varias instancias de seguimiento e investigación con especial énfasis en la protección de mujeres y niñas, y los riesgos que enfrentan contra su vida, libertad, integridad y seguridad. Algunas de estas instancias son la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales y la Subdirección Especializada de seguridad y protección de la UNP.

Este acuerdo se enmarca en el “Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)” (A.F. 2.1.2), en la adopción de medidas de seguridad y protección que permitan garantizar los derechos de las defensoras de DDHH y lideresas sociales de participación política y social para la implementación del A.F., tal y como fue expuesto previamente en este informe.

a. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad -CNGS-

Tal y como fue mencionado en el anterior informe de la ST (mayo 2018), y en cumplimiento al numeral 3.4.3 del A.F., fue expedido el Decreto Ley 154 de 2017 que creó esta Comisión con el principal objetivo de diseñar y hacer seguimiento a

La política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (Decreto Ley 154/17, Art. 1).

56

Para el periodo del presente informe, la CNGS se reunió por última vez el 10 de julio de 2018 donde se anunció la puesta en marcha de un Plan de Intervención y Recompensa para la protección de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en las zonas más afectadas del conflicto armado, priorizando la ruta de protección colectiva y la atención a las alertas emitidas por el Sistema de Prevención y Alertas Tempranas, con especial énfasis en mujeres, indígenas, niños, niñas y adolescentes. Hasta el momento, la ST no cuenta con información para verificar los avances en el plan de medidas en seguridad y protección para esta población.

La ST reitera, como lo manifestó en su informe anterior, que pese al avance que representa la creación de esta Comisión, esta instancia carece de representatividad y

participación de las mujeres y la población LGBTI, incluso en sus cuatro mesas técnicas de trabajo (STCVI, 2018, pág. 48).

Aunque la CNGS hace parte del SISEP y responde a su rol coordinador, aún no ha sido convocada oficialmente en este gobierno, por lo cual se encuentra inoperante al igual que el Sistema, situación que limita los posibles avances del A.F. en esta materia.

b. Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP

En cumplimiento de los numerales 3.4.7.4.1 y 3.4.7.4.2 del A.F. fue creada al interior de la UNP una Subdirección especializada de seguridad y protección, y una Mesa Técnica de Seguridad y Protección “(...) para desarrollar, coordinar y hacer seguimiento y sugerencias a la implementación de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección, que contemple medidas materiales e inmateriales para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, sedes y actividades” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 89).

La Mesa puso en marcha el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección (A.F.3.4.7.4), creado mediante el Decreto 299 de 2017 para los integrantes del partido FARC, que cuenta con enfoque diferencial de género tanto para su implementación como para la conformación de los esquemas de seguridad y protección. Al respecto, la UNP ha aprobado 178 esquemas de protección, de los cuales 150 son individuales, 27 colectivos, y uno corresponde a un esquema de residencia, en la sede del partido FARC, y aquellos esquemas de seguridad que están siendo implementados en los ETCR y en algunos NPR (4to Informe de Verificación del A.F., 2018, pág. 119).

Además de la participación de mujeres en esquemas de protección, el 30% (345 mujeres) de las 1.152 personas contratadas y formadas por la Subdirección de Seguridad y Protección de la UNP, son mujeres, quienes ya forman parte de los programas de protección de miembros del partido FARC, frente al 70% (806 hombres) vinculados a la UNP, lo que significa un avance en materia de enfoque de género (4to Informe de Verificación del A.F., 2018, pág. 123).

Sin embargo, la implementación del Programa ha sufrido algunas dificultades, entre las cuales la ST resalta que, según información de la Subdirección Especializada, su personal es insuficiente para atender a las solicitudes de protección, hay desconocimiento del enfoque de género entre los funcionarios de la UNP y faltan

recursos para garantizar la implementación del enfoque. Ello a pesar de los esfuerzos adoptados a nivel institucional por diseñar lineamientos para la implementación del enfoque de género, y adoptar unas líneas de trabajo para el desarrollo metodológico del enfoque dentro del Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

3.4. El rol de las mujeres en la Política de sustitución de cultivos de uso ilícito

El numeral 4 del A.F reconoce que los cultivos, la producción y comercialización de drogas ilícitas así como las economías criminales, han afectado de forma diferenciada a las mujeres y han “incidido de manera grave en formas específicas de violencia que afectan de manera especial a las mujeres, víctimas de la trata de personas, explotación sexual y violencia derivada del consumo de drogas ilícitas, entre otros, lo que exige la formación de mujeres en el diseño y seguimiento de acciones para combatir este tipo de violencias” (Gobierno y FARC, 2018, pág. 98).

Con lo cual, el A.F reconoce la necesidad de implementar procesos de planeación participativa entre las comunidades y las autoridades para dar solución a esta problemática y avanzar en la sustitución voluntaria. Dentro de estos procesos se encuentran el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1) y la Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (A.F. 4.3), siendo éste último el que la ST prioriza para este informe.

a. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito

59

En cumplimiento del numeral 4.1 del A.F, fue creado el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS- mediante el Decreto 896 del 2017, que busca “promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito (Artículo 1°, Decreto 896 de 2017). En este Programa, las mujeres son reconocidas como “sujetos activos de los procesos de concertación de sustitución voluntaria”, situación por la cual, es necesario analizar la realidad de las mujeres y “abordar el fenómeno desde una perspectiva diferencial” (Decreto 896 de 2017).

Tras una caracterización de las familias en 29¹⁵ municipios en donde se está implementando el PNIS, la Fundación Ideas para la Paz -FIP- y la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC- encontraron que “el 46.9% de los integrantes de las familias son mujeres y el 29% son jefas del hogar” (FIP y UNODC, 2018, pág. 9). Pese a estas cifras, la ST conoció por documentos e información del

¹⁵ De acuerdo con el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, el PNIS está siendo implementado en 51 de 186 municipios con presencia de cultivos ilícitos (2018, pág.6),

componente FARC que pese a que las mujeres representan la mayoría de integrantes de las familias, su participación e inclusión dentro de los procesos de sustitución de cultivos ilícitos ha sido baja y limitada.

Al respecto, la ST conoció que en Tumaco, aunque las mujeres cultivadoras han reiterado su intención de sustituir cultivos, se han enfrentado a la falta de continuidad en los procesos, relacionadas con dificultades logísticas del Gobierno, tanto en la firma de las actas de sustitución como en la continuación del proceso luego de la firma y a la recepción del primer pago.

Además de otras dificultades relacionadas con asuntos de seguridad por presión de parte de grandes cultivadores y carteles internacionales de narcotráfico, así como choques con la comunidad por la erradicación forzada que está llevando a cabo la Fuerza Pública (Presentación informe Misión de Observación de la situación de DDHH y seguridad de las mujeres, y del estado de implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz en Tumaco, 2018).

En relación con otros componentes que forman parte del PNIS, la ST tampoco registra avances en compromisos que pueden beneficiar la inclusión y participación de las mujeres en este Programa. Uno de estos componentes es el Plan de Atención Inmediata -PAI- que puede ser comunitario o familiar, para cultivadores que se acojan al PNIS (A.F. 4.1.3.6). Frente al PAI comunitario que se encuentra orientado en mejorar y solucionar necesidades específicas de los territorios afectados por cultivos ilícitos, la ST no registra avances en el desarrollo de guarderías rurales, hogares infantiles, restaurantes comunitarios, etc, programas que podrían dinamizar y fortalecer la asistencia y participación de las mujeres a los espacios de concertación de sustitución y demás procesos comunitarios. Mientras que frente al PAI familiar, para el período septiembre-noviembre, la ST no obtuvo información de los pagos correspondientes como parte de la asistencia alimentaria inmediata.

A grandes rasgos, es posible que la falta de incorporación de una ruta de trabajo específica para la inclusión del enfoque de género en esta Política no favorezca el seguimiento a los avances en materia de género en este punto. Normativamente, en el Decreto 896 de 2017 que crea el PNIS, las disposiciones en materia de enfoque de género priorizan incluyen y promueven la participación de las mujeres dentro de este Programa. No obstante, como la ST lo ha reiterado, la falta de incorporación de acciones afirmativas en la normativa expedida correspondiente al A.F., dificultan el

seguimiento a la transversalización de este enfoque, así como la verificación de su impacto real sobre las mujeres cultivadoras.

b. El enfoque de género en la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería para la Posconflicto

En materia institucional, la entidad encargada de materializar los compromisos en cultivos ilícitos y sustitución es la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería para el Posconflicto. Aunque a la fecha, la ST desconoce la agenda en materia de género que está adelantando esta instancia, el pasado 3 de agosto, se llevó a cabo la primera mesa de trabajo para incorporar el enfoque de género en el PNIS con apoyo institucional de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia -MAPP/OEA-, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Agencia de Renovación del Territorio, Dejusticia y la Corporación Humanas. Esta Mesa tuvo el objetivo de dialogar en torno a la importancia de “vincular la implementación del PNIS con las economías del cuidado, el fortalecimiento de las capacidades basadas en liderazgos, el desarrollo de iniciativas productivas que incluyan medidas para el entorno habitacional, y el diseño de mecanismos específicos para la asignación presupuestal, entre otros temas” (Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, 2018).

61

Para la ST, el desarrollo de mesas de trabajo es una oportunidad para potencializar la efectiva inclusión y participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres dentro de los procesos de sustitución de cultivos ilícitos, reconociendo su rol y afectación, tal como quedó establecido en el Decreto 896 de 2017 y como fue reseñado en la primera parte de esta sección. No obstante, es necesario realizar nuevas mesas de trabajo en diferentes regiones del país, reconociendo los contextos y especificidades socioeconómicas de las comunidades que requieren atención e inclusión diferenciada para las mujeres cultivadoras: rurales, indígenas y de la población afrodescendiente, raizal y palenquera. Además, la ST advierte la necesidad de concretar una hoja de ruta de trabajo de las mujeres en este Programa, en razón a que la falta de medidas concretas y avances con enfoque de género supone falta de garantías y oportunidades para que las mujeres se vinculen a la economía legal y tengan acceso a las diversas ofertas institucionales, derivadas de su participación en el PNIS, que podrían mejorar sus condiciones de vida.

3.5. La justicia Transicional: la apuesta por garantizar el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas con enfoque de género y territorial

“Un pasado con rendición de cuentas, un presente con protección de los derechos de las víctimas y un futuro con reconciliación”- Lorena Vega.

El A.F. (5.1) planteó un modelo de justicia transicional que incluyera mecanismos judiciales, extrajudiciales y humanitarios, para la satisfacción de dichos derechos y la solución de la situación jurídica de quienes fueran responsables de violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado. Este modelo quedó materializado en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, con la creación de las tres entidades que lo componen: la **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición –CEV-**; la **Unidad Especial para la Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas –UBPD-**; y la **Jurisdicción Especial para la Paz –JEP-**; aunados a las medidas de reparación integral y compromisos en materia de DDHH también pactadas. El A.F. estipuló los principios¹⁶ que regirán este sistema y reconoció la necesidad de enfoques diferenciales transversales, para atender a aquellas víctimas que sufrieron impactos desproporcionados y fueron sometidas a distintos tipos de violencias, debido a su condición de género u orientación sexual diversa.

62

En general, el SIVJRNR cuenta con un marco normativo claro¹⁷ para la creación de las tres instituciones que lo componen –CEV, UBPD y JEP-, en el cual se hace énfasis en la aplicación del enfoque de género en las funciones que desarrollen¹⁸, las medidas de atención a las víctimas y la habilitación de espacios para su participación. Un elemento fundamental, también resaltado en el primer informe de esta ST, es el reconocimiento e inclusión de la población LGBTI dentro de los articulados normativos que sustentan el SIVJRNR, y que se enfocarían en la satisfacción de los derechos de las víctimas y las garantías de no repetición y reconciliación.

¹⁶ Los principios que rigen el SIVJRNR son el reconocimiento de las víctimas, la satisfacción de sus derechos, su reparación y participación; el reconocimiento de responsabilidad y el esclarecimiento de la verdad frente a lo ocurrido; las garantías de protección y seguridad de las víctimas; las garantías de no repetición y el principio de reconciliación; y el enfoque de derechos.

¹⁷ El Acto Legislativo 01 de 2017, los decretos ley 587, 588 y 589 de 2017, y las leyes de funcionamiento respectivas de la JEP (Ley Estatutaria y Reglas de Procedimiento).

¹⁸ Ello incluye los lineamientos metodológicos que vayan definiendo para desempeñar sus mandatos e incluir el enfoque de género.

Debido a la complejidad del SIVJRNR, y los avances desiguales en la implementación y puesta en marcha de sus entidades, el presente análisis sólo se enfocará en la transversalización del enfoque de género en CEV, UBPD y JEP, prestando atención a su inclusión en el funcionamiento, medidas de atención a víctimas y su participación, así como el desarrollo de alianzas estratégicas que contribuyan a la promoción de este enfoque, así como en sus retos y recomendaciones. Lo anterior sin desconocer un llamado a la integralidad de los compromisos adquiridos en el Punto 5 del A.F. sobre víctimas y la importancia de avanzar también en los componentes de reparación y compromisos con la garantía de DDHH, para garantizar el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas del conflicto, particularmente de mujeres y población LGBTI.

a. El enfoque de género en el SIVJRNR: Una visión Integral

En términos generales, los fundamentos del enfoque de género del SIVJRNR pueden encontrarse en principio en el A.F., en el cual se transversaliza el enfoque en el desarrollo de los mandatos asignados a cada una de las entidades que componen el SIVJRNR a partir de una serie de medidas que promueven la satisfacción integral de los derechos de mujeres y población LGBTI víctima, en términos de un desarrollo de funciones y metodologías y estrategias de atención y participación acordes a las necesidades diferenciadas de esta población. Ello con el fin de alcanzar un “máximo de justicia y de rendición de cuentas (...) verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica”, y el resarcimiento de los derechos de las víctimas del conflicto, sin excluir a aquellas en condición de mayor vulnerabilidad, como mujeres, niñas y población LGBTI (A.F.5.1.a, pág. 128).

También el Acto Legislativo 01 de 2017, en su Art. 1, establece que el SIVJRNR

Tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. **El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto** [Énfasis del autor] (AL 01, 2017, Art. 1, parágrafo 1°).

El PMI realizó un diagnóstico en torno a las afectaciones y violencias generalizadas del conflicto, dando cuenta de los impactos desproporcionados sobre las mujeres y población LGBTI. Sin embargo, dicho diagnóstico no se tradujo en indicadores de

género específicos para el SIVJRNR¹⁹, exceptuando aquellos sobre medidas de reparación, lo cual dificulta la medición del impacto de la aplicación del enfoque en cada uno de los compromisos de este punto del A.F.

Ahora bien, en el marco de la implementación de los compromisos en torno al enfoque de género, se destacan 3 elementos importantes. En principio, como fue reportado por esta ST en su anterior informe, tanto la CEV, la UBPD y la JEP con organizaciones de víctimas y defensoras de DDHH con experiencia en temas de género, para la recolección de insumos y metodologías que puedan servir para la implementación del enfoque de género. También han generado alianzas estratégicas con organizaciones internacionales para la promoción del enfoque de género en el SIVJRNR. Además, se avanzó en la articulación con diversas entidades para el intercambio de información, experticias y experiencias en materia de la aplicación de este enfoque, como la Fiscalía General de la Nación –FGN-, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF-, y el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH-.

Este relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil y otras entidades se ha acompañado del avance en acuerdos y discusiones metodológicas entre la CEV, UBPD y JEP²⁰, en las cuales se planteó un abordaje conjunto del enfoque de género, en torno a los siguientes elementos:

- El diseño de lineamientos y lenguajes comunes para la implementación de los enfoques diferenciales y de género, particularmente en el acercamiento a víctimas del conflicto armado (Magistratura JEP, 2018; UBPD, 2018; CEV, 2018).
- Apertura de un espacio de diálogo en torno al acompañamiento psicosocial de las víctimas, elemento fundamental para evitar revictimizaciones en los diversos

¹⁹ El PMI sólo incluye como indicadores con enfoque de género: (i) Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados; (ii) Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos; (iii) Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género (PMI, 2018, pág. 162-163).

Desde una visión amplia del A.F., se podría afirmar que los indicadores correspondientes a la creación de la CEV, la UBPD y la JEP recogen el enfoque de género, en tanto el A.F. y las normas que regulan estas entidades, establecen como mandato para las tres instituciones la aplicación de este enfoque y demás enfoques diferenciales en el desarrollo de sus labores (I. Kroc, 2018).

²⁰ A lo largo del 2018 han realizado 3 encuentros del SIVJRNR, en abril, septiembre y octubre, en los cuales se definieron estos acuerdos.

procesos de esclarecimiento, búsqueda de desaparecidos e investigaciones judiciales en el marco del Sistema.

- Una propuesta pedagógica del SIVJRNR para implementar a nivel nacional, que incluya la socialización de la aplicación del enfoque de género en las labores de las instituciones del Sistema; estrategias de seguridad conjunta; y el acceso a información, atendiendo a las especificidades de los mandatos de cada institución. Dicha estrategia de pedagogía también debe dirigirse hacia la formación y capacitación de los funcionarios del Sistema, quienes ejercen en principio como garantes de la implementación de este enfoque, además de funcionarios locales con quienes sea menester la articulación en territorio.

Por último, la ST reconoce que la aplicación del enfoque de género se encuentra íntimamente ligada con la estrategia de territorialización de los procesos que realicen los componentes del SIVJRNR y la priorización de los territorios y casos a investigar; así como con las garantías de protección a las víctimas que accedan y participen en estos escenarios, en particular ante un contexto de recrudecimiento de la violencia en algunos territorios, particularmente los más afectados por el conflicto armado.

A continuación, se detallan los avances en materia del enfoque de género que se han alcanzado de forma específica en la CEV, la UBPD y la JEP, atendiendo a sus funciones, medidas de atención a víctimas y su participación, y la interlocución con actores nacionales e internacionales para la promoción del enfoque. Cabe resaltar que, si bien existe un ímpetu en la construcción y puesta en marcha de mecanismos y líneas de trabajo en cuanto al enfoque de género, estos esfuerzos permanecen en una fase enunciativa en algunos casos, sin que exista aún una metodología consolidada y pública al respecto.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad:

Cuadro 5. Marco normativo del enfoque de género en la CEV

- **Decreto 588 del 5 de abril de 2017**, "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición".
 - **Artículo 8. Enfoque diferencial y de género.** "En el desarrollo de su mandato y de sus funciones, la CEV tendrá en cuenta las distintas experiencias, impacto diferencial y condiciones particulares de las personas, poblaciones o sectores en condiciones de discriminación, vulnerabilidad o especialmente afectados por el conflicto. Habrá especial atención a la victimización sufrida

- por las mujeres”.
- **Artículo 13. Funciones.**
 - **(10.)** Asegurar la transversalidad del enfoque de género en todo el ámbito de trabajo de la CEV, con la creación de un grupo de trabajo de género que contribuya con tareas específicas de carácter técnico, de investigación, preparación de audiencias, entre otras. Este grupo de trabajo no será el único en tratar el enfoque de género, pero sí debe responsabilizarse de la revisión de metodologías para que todos los instrumentos de la CEV tengan un enfoque de género, y de la coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI.
 - **Resolución 006 del 24 de agosto de 2018**, “Por la cual se adopta la estructura interna y la planta de personal de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”.
 - **Artículo 1. Estructura organizacional.**
 - **1.2.7.** Coordinación enfoque de género.

Fuente: Elaboración propia

La CEV inició oficialmente su mandato el 29 de noviembre de 2018, y será la primera comisión de la verdad del siglo XXI en aplicar un enfoque diferenciado de género, étnico y psicosocial. En lo corrido del segundo semestre de 2018, ha avanzado en la implementación del enfoque de género y demás enfoques diferenciales, en materia de su funcionamiento, con la definición de sus lineamientos metodológicos –incluidos mecanismos de participación de las víctimas- y la conformación de grupos de trabajo interno.

Como producto de su trabajo metodológico preparatorio, en el mes de noviembre, la CEV realizó la socialización de sus lineamientos metodológicos, dentro de los cuales definió el enfoque de género como:

[Herramienta de análisis que] Reconoce los efectos diferenciados del conflicto armado en la vida y el cuerpo de mujeres, niñas y personas con identidad sexual diversa en el marco de una cultura patriarcal que exacerba las violencias ejercidas en su contra. Por ello, creó un grupo de trabajo que contribuye a: a) dar apoyo técnico a la Comisión en esta materia. b) Investigar las causas, afectaciones y afrontamientos (sic) de la violencia de género en el marco del conflicto armado y analizar el impacto diferencial en mujeres y personas LGTBI. c) determinar el impacto de la guerra en la construcción de los modelos de masculinidad que refuerzan el patriarcado (Comisión de la Verdad, 2018b).

Es interesante resaltar que la CEV indicó que su metodología se enfocará en la escucha de las víctimas y demás actores en los territorios, como un mecanismo de participación dentro de sus funciones, a través de la recolección de: “1) Testimonios individuales; 2) Testimonios colectivos; 3) Entrevistas en profundidad; 4) Presentación de casos por parte de las organizaciones; 5) Diagnósticos comunitarios; 6) Narraciones cortas sobre experiencias significativas, como historias de vida” (Comisión de la Verdad, 2018b, pág. 6). Aunado a lo anterior, compilará la información existente sobre el conflicto, recibirá información proveniente de la JEP, e identificará patrones comunes dentro de cada tipo de violencia y esbozará explicaciones.

En cuanto a sus grupos de trabajo interno, el grupo de género será el responsable de garantizar la transversalización del enfoque en las labores de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición, particularmente en el trabajo que se desarrolle en las 9 macro regiones y 2 territorios²¹ definidos por la CEV para sus labores. También se conformó una Mesa Técnica asesora LGBTI, con la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil²², para “el análisis de las metodologías y comprender los impactos específicos del conflicto armado” sobre esta población y definir casos significativos (Comisión de la Verdad, 2018a).

Asimismo, el grupo de trabajo de enfoque psicosocial, conformado para el acompañamiento a las víctimas, contará con metodologías especiales para brindar atención a las víctimas de violencias de género, un avance importante en este tipo de medidas. Para ello, este grupo de trabajo contará con la participación de lideresas con experiencia en acompañamiento psicosocial a mujeres víctimas, “quienes serán entrenadas para ser documentadoras comunitarias de casos de violencia sexual, como parte del [objetivo] esclarecimiento de la verdad” de la CEV (Comisión de la Verdad, 2018c).

Aunado a estas medidas de atención, los comisionados han reconocido que uno de los mayores desafíos para llevar a cabo su mandato, exaltado generalmente por las

²¹ La CEV definió 11 territorios en los cuales se espera generar espacios de encuentro tanto con víctimas como con actores del conflicto, divididos en 9 macro regiones y 2 territorios. Las 9 macroregiones priorizadas son: Caribe e insular, Magdalena Medio, Nororiente, Antioquia y Eje Cafetero, Bogotá, Pacífico, Centroandina, Surandina y Orinoquía y Amazonía. Se tendrán en cuenta como territorios: una sede internacional para víctimas en el exilio ubicada en Bilbao, España, y una sede para territorios étnicos coordinada desde Bogotá.

²² La Mesa Técnica integra a “Colombia Diversa, Pink Consultores, Grupo de Acciones Transgénero, Caribe Afirmativo, Fundación Sergio Urrego y el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - Capaz, entre otras organizaciones” (Comisión de la Verdad, 2018a).

organizaciones de la sociedad civil, es el “contexto de incertidumbre política y de violencia en diferentes lugares del país, por lo que se requerirá de medidas de protección tanto para las víctimas como para los responsables” que participen de la CEV, un elemento que excede el mandato establecido para la CEV (Beristaín, 2018). Ello en particular para mujeres que han sido víctimas de violencias basadas en género que se encuentran en los territorios en los que persisten las violencias, como Tumaco, Norte del Cauca y Urabá, y para quienes existe un gran riesgo en informar sobre sus casos, debido a la falta de garantías de seguridad (Diálogos con Magistratura-JEP sobre violencia sexual, 2018).

En términos de la habilitación de escenarios para la participación y relacionamiento con organizaciones de víctimas, la CEV ha adelantado diversos encuentros de carácter nacional y regional para la recolección de insumos metodológicos y la socialización de su trabajo. Entre ellos se destacan:

- Encuentros con la Comisión de Verdad, Memoria y Reconciliación de las mujeres colombianas en la Diáspora -Mujeres en la Diáspora-, quienes han documentado cerca de 100 casos de víctimas del conflicto que viven ahora en Europa, y cuyo objetivo es “empoderar a las víctimas del conflicto armado y a otros migrantes en el extranjero para que se conviertan en catalizadores de un cambio pacífico en Colombia y logren una mayor integración en los países receptores, mediante un innovador proceso de sanación psicosocial” (Conciliation Resources, 2018). Esta red organizó también diversos espacios en Londres y Barcelona para que la delegación de la CEV se encontrara con grupos de víctimas y sociedad civil.
- Encuentro entre la CEV, el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad –MPDL- sobre Conflicto Armado y Violencia Sexual, realizado el pasado 22 de noviembre en Cartagena. En este espacio, se compartieron experiencias sobre los impactos de la violencia sexual en las mujeres, estrategias de memoria como la elaboración de murales y aprendizajes de estos procesos. Las víctimas también manifestaron su interés en que la CEV visibilice y dé relevancia a los “hechos y atrocidades cometidos contra el cuerpo de nosotras” e hicieron un llamado a que “la verdad de las mujeres no se limita al registro de los hechos”, sino que implica la comprensión de las experiencias de sufrimiento y respuesta ante las violencias sufridas, rescatando la capacidad de resiliencia de las mujeres. Entre las recomendaciones hechas a la CEV están: (i) la propuesta de

que los procesos de documentación y registro de historias sean transformadores, (ii) la inclusión de los contextos territoriales en los análisis, e (iii) insumos para la adopción de “protocolos de seguridad físicos y emocionales” para las mujeres (Comisión de la Verdad, 2018).

En el marco de estos ejercicios, ha recibido informes y recomendaciones para el desarrollo de su mandato de parte de organizaciones de mujeres como la Ruta Pacífica de Mujeres, la Corporación Humanas, la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz –IMP-, Colombia Diversa y ONU Mujeres. Cabe agregar que las organizaciones de mujeres en los territorios esperan que la CEV de cuenta de las realidades de todas las mujeres, desde una perspectiva interseccional y visibilice las violencias basadas en género en el marco del conflicto armado; así como recomiendan que el informe final que realizará la CEV “sea una herramienta pedagógica accesible, desde la educación primaria hasta todas las esferas de la sociedad de tal manera que pueda transformar las desigualdades estructurales y culturales” (Encuentro Nacional Retejiendo Saberes: Diálogos de construcción de paz con enfoque de género, 2018).

Finalmente, en el marco de su interlocución con actores internacionales, la CEV ha avanzado en la firma de acuerdos con organismos internacionales y otros Estados para la promoción y fortalecimiento del enfoque de género, como:

- *El acuerdo de cooperación firmado entre la CEV y ONU Mujeres*, “con el objetivo de integrar los relatos y experiencias de las mujeres en el proceso de construcción de la verdad” (ONU Mujeres, 2018b). En el marco de esta alianza, se espera promover y fortalecer la participación de las mujeres en las actividades que desarrolle la Comisión, así como la estrategia pedagógica y de documentación de los procesos, con el fin de garantizar la transversalidad del enfoque de género. Con este fin se instauró una Mesa Técnica de trabajo con plataformas de mujeres, y se desarrolló un primer Seminario de intercambio de saberes, en el cual participaron también la academia, la población LGBTI y plataformas internacionales (ONU Mujeres, 2018c).
- *El convenio entre la CEV, la Embajada de Portugal y la Ruta Pacífica de las Mujeres*, con el fin de formar un equipo de documentadoras que recolecten testimonios y casos, para contribuir a la verdad desde la perspectiva de las mujeres. Para este propósito, la Ruta Pacífica de las Mujeres aportará su

experiencia y aprendizajes de trabajo con organizaciones de base en la construcción de memoria.

Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecida

Cuadro 6. Marco normativo del enfoque de género en la UBPD

- **Decreto 589 del 5 de abril de 2017**, " Por el cual se crea la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto".
 - **Artículo 4. Enfoque territorial, diferencial y de género.** UBPD tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque de género y diferencial se aplicará en todas las fases y procedimientos de la UBPD, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto. La UBPD adoptará con participación de las víctimas y la sociedad civil, líneas para la determinación del paradero de las niñas y mujeres dadas por desaparecidas.
- **Decreto 1393 del 2 de agosto de 2018**, "Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se determinan las funciones de sus dependencias". En este decreto se transversaliza la aplicación del enfoque de género en las diversas funciones que desempeñan las direcciones y subdirecciones de la UBPD.
 - **Artículo 9. Funciones de la subdirección general técnica y territorial.** Proponer a la Dirección General lineamientos de formulación del plan nacional y los planes regionales de búsqueda, con enfoque de género.
 - **Artículo 10. Funciones de la Dirección Técnica de Información, Planeación y Localización para la Búsqueda.** Deberá aplicar los lineamientos de género de la UBPD en labores de investigación y búsqueda de personas.
 - **Artículo 11. Funciones de la Subdirección de Gestión de Información para la Búsqueda.** Incorporar criterios y lineamientos de interlocución y participación de familiares de víctimas con enfoque de género, en las labores recolección de información.
 - **Artículo 12. Funciones de la Subdirección de Análisis, Planeación y Localización para la Búsqueda.** Implementación de metodologías y estrategias de búsqueda con la participación de familiares de las víctimas, que incluyan el enfoque de género y demás enfoques diferenciales.

- **Artículo 13. Funciones de la Dirección Técnica de Prospección, Recuperación e Identificación.** Formulación de los protocolos de aseguramiento de elementos asociados al cadáver, dirección e implementación de acciones técnico forense, y documentación y recuperación de cadáveres, garantizando la interlocución y participación de los familiares de la víctima, con enfoque de género.
- **Artículo 14. Funciones de la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales.** Formulación de los criterios y lineamientos de interlocución permanente y participación de los familiares de las víctimas, así como los lineamientos para la incorporación de los enfoques diferenciales, territoriales, étnicos y de género; y dirigirá las acciones necesarias para garantizar la entrega digna de los cuerpos en los territorios considerando el enfoque de género, y las necesidades, costumbres y tradiciones de los familiares, pueblos étnicos y organizaciones.

Fuente: Elaboración propia.

La UBPD ha sido la entidad del SIVJNR que ha iniciado con mayores dificultades, actualmente se encuentra funcionando parcialmente, y se espera que para 2019 inicie plenamente sus labores. Este rezago también se ha manifestado en la implementación del enfoque de género en sus labores, aunque se han identificado algunos avances en el esquema organizacional de la Unidad y la definición de funciones entre sus componentes, en escenarios de encuentro con actores nacionales y en el desarrollo de alianzas estratégicas para la definición metodológica del enfoque.

En términos del funcionamiento de la UBPD, un elemento fundamental resaltado por su directora , es el enfoque humanitario hacia la “búsqueda efectiva” de las personas desaparecidas, y de información que permita rastrear los hechos ocurridos y de ser posible determinar su paradero; con ello se pretende ir más allá del enfoque de identificación y enjuiciamiento de los responsables, que finalizaba la investigación, sin dar cuenta de la persona o de los hechos que la victimizaron (Instituto Capaz, 2018). A ello se aúna el interés en visibilizar las violencias de género a las que son sujetas algunas mujeres víctimas, como violencia sexual y torturas, previo a su desaparición (Instituto Capaz, 2018). Sin embargo, este interés se encuentra confrontado con un reto importante en términos de financiación, pues las labores de búsqueda y prospección sobre los hechos ocurridos tienen costos muy altos, en especial porque se requiere del desarrollo de protocolos y metodologías especializadas que respondan a la aplicación de los diversos enfoques diferenciales, de género y étnico. Ello se visibilizó fuertemente

en la reducción del presupuesto solicitado en la Ley de Presupuesto aprobada para 2019, la cual afectaría principalmente la implementación territorial de las labores de la Unidad, y de esta forma la implementación del enfoque de género.

La Unidad ya cuenta con su organigrama completo, dentro del cual se destaca el rol de la “Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales”, subordinada a la Subdirección General Técnica y Territorial, la cual se encargará de la articulación de los enfoques diferenciales y de género. Asimismo, esta Dirección es la encargada de formular los criterios de interlocución permanente y de participación de los familiares de las víctimas en los procesos que adelante la UBPD, los cuales serán implementados por las demás subdirecciones y direcciones y deberán incluir el enfoque de género (Decreto 1393/2018, Art. 14). Estas deben definir prontamente y de forma conjunta los lineamientos de género a aplicar por cada una de acuerdo a sus funciones.

Para este propósito, a lo largo de este año, la UBPD ha promovido el desarrollo de encuentros con la participación de familiares de víctimas de desaparición forzada y secuestro, miembros de Fuerza Pública y excombatientes, organizaciones sociales y autoridades locales (UBPD, 2018), en 25 ciudades diferentes del país. Ello responde al esfuerzo por socializar las labores que realizará la UBPD y recabar información sobre la desaparición directamente con los familiares de víctimas y posibles perpetradores – particularmente se ha promovido un acercamiento hacia FARC. Esta participación ha servido de insumo para la construcción metodológica de la Unidad, así como plantea un reto en la adopción de mecanismos e instrumentos de acercamiento y acompañamiento que evite la revictimización de los familiares²³, en su mayoría mujeres madres, esposas e hijas. Las víctimas hacen un llamado al agotamiento efectivo de todos los mecanismos de búsqueda y que se les brinde condiciones de seguridad a lo largo del proceso (EQUITAS, 2010).

Por último, la Unidad ha empezado a desarrollar alianzas estratégicas con diversos actores internacionales. Ejemplo de ello es la reciente firma de un memorándum de entendimiento con la Embajada del Reino Unido de los Países Bajos y el Centro

²³ Ejemplo de dicha revictimización, manifiestan algunas mujeres, puede asociarse al desconocimiento por parte de los funcionarios de atención a las víctimas y familiares con enfoque de género, “desconocimiento de humanidad de las víctimas”; la falta de seguimiento e información sobre sus casos de desaparición; la falta de proactividad por parte de la institucionalidad para dar solución a estos casos, en particular por parte de la FGN (Retejiendo Saberes: Diálogos de construcción de paz con enfoque de género, 2018).

Internacional para la Justicia Transicional -ICTJ- (por sus siglas en inglés), para la puesta en marcha del proyecto “Promoción de la participación de familiares, comunidades y pueblos étnicos e implementación de enfoques de género, étnico-territorial y enfoques diferenciales en los procesos de búsqueda humanitaria de búsqueda de personas desaparecidas”.

Jurisdicción Especial para la Paz

Cuadro 7. Marco normativo del enfoque de género

- **Ley Estatutaria de la JEP [Pendiente de sanción presidencial].**
 - **Artículo 16. Derechos de las víctimas en caso de violencia sexual.** En el caso de delitos que constituyan alguna forma de violencia sexual, la JEP les garantizará a las víctimas, además de lo previsto en las reglas de procedimiento, los siguientes derechos procesales: el deber de debida diligencia, el derecho a la intimidad, debiendo abstenerse, en especial, de realizar prácticas de pruebas que impliquen una intromisión irrazonable, innecesaria y desproporcionada de su vida íntimas, evitando en todos los casos posibles situaciones de revictimización. Con respecto a hechos de violencia sexual, se incorporan como normas de procedimiento las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas incluidas en el Estatuto de Roma.
 - **Parágrafo 1°.** Las víctimas de violencia sexual pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas contarán con las debidas garantías procesales (...), y contarán con un enfoque diferencial étnico que evite su revictimización.
 - **Parágrafo 2°.** En la valoración y juzgamiento de los delitos sexuales deberá presentarse especial atención al contexto de intimidación generalizada causado por el conflicto armado, para efectos de determinar la ausencia de consentimiento del sujeto pasivo.
 - **Artículo 18. Enfoque diferenciado.** El funcionamiento de la JEP dará énfasis a las necesidades de las víctimas mujeres, niñas y niños, quienes sufren de una manera desproporcionada y diferenciada los efectos de las graves infracciones y violaciones cometidas con ocasión del conflicto.
- **Ley 1922 del 18 de julio de 2018,** “Por medio del cual se adoptan unas Reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”.
 - **Artículo 1. Principios**
 - **(c.)** Enfoques diferenciales y diversidad territorial. La JEP observará en

todas sus actuaciones, procedimientos, decisiones y controles, enfoques diferenciales con ocasión de la condición de discapacidad; la orientación sexual o la pertenencia a la población LGBTI; la raza o etnia; la religión o creencias la pertenencia a la tercera edad; o ser niños, niñas y adolescentes; entre otros; y la diversidad territorial. Este principio de diversidad se traduce en la obligación de adoptar medidas adecuadas y suficientes a favor de los sujetos de especial protección constitucional.

- **(h.) Enfoque de género.** A fin de garantizar la igualdad real y efectiva y evitar la exclusión, en todas las actuaciones y procedimientos que adelante la JEP se aplicará el enfoque de género.
- **Artículo 19. Modalidades de pruebas.**
 - **Parágrafo 3°.** Las víctimas de violencia basada en género, incluyendo aquellas de violencia sexual, tienen derecho a no ser confrontadas con su agresor.
- **Artículo 65. Componente restaurativo y con enfoque de género de los proyectos de reparación.** (...) en casos relacionados con violencia basada en género, incluyendo violencia sexual, los proyectos de ejecución de trabajos, obras o actividades reparadoras y restaurativas serán consultados con las víctimas, y la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad promoverá que el proyecto de ejecución de trabajos, obras o actividades incluyan compromisos y actividades que redignifiquen las actividades socialmente asignadas a las mujeres, y en las que se destruyan los prejuicios y estereotipos machistas, incluyendo labores de cuidado en lo público como limpieza y mantenimiento del espacio público y la participación en procesos de capacitación y formación sobre derechos de las mujeres, violencias y discriminaciones basadas en género (...).
- **Artículo 72. Cláusula remisoria.**
 - **Parágrafo.** En todos los procesos que se adelanten ante la JEP se garantizarán los derechos de las víctimas de violencia basada en género y en especial la violencia sexual de conformidad con lo previsto en el bloque de constitucionalidad, las Reglas de Procedimiento y Prueba del Estatuto de Roma, las Leyes 1257 de 2008 y 1719 de 2014, así como sus decretos reglamentarios.
- **Acuerdo No. 001 del 9 de marzo de 2018, “Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”.**
 - **Artículo 4. Principios.**

- **(h.)** Enfoque diferencial, territorial, étnico y de género.
 - **Artículo 104.** Comisión de género (conformación). La Comisión de género de la JEP es una instancia permanente, que se encarga de promover la efectiva implementación del enfoque de género en el componente de justicia del SIVJRNR. La Comisión está conformada por seis (6) magistrados y magistradas, (...), designados por la Plenaria por un periodo de tres (3) años. (...).
La Comisión tiene como fines promover la igualdad entre hombres y mujeres, la no discriminación y evitar la exclusión de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas en las decisiones judiciales, en el servicio público de la administración de justicia y en el funcionamiento de la JEP. En vista de este objetivo, esta Comisión sirve como instancia consultiva sobre temas relacionados con la aplicación del enfoque de género o casos de violencia contra las mujeres, niñas y población LGTBI, en el desarrollo de las funciones de la JEP (...).
 - **Artículo 105. Funciones de la Comisión de Género.**

Fuente: Elaboración propia

La JEP es quizás el componente del Sistema que mayores avances presenta en su implementación y la aplicación del enfoque de género. En términos de su funcionamiento se avanzó en la conformación grupos de trabajo, en la definición de algunos criterios de interpretación jurídica en materia de género y el manejo de información al interior de la JEP y la consolidación de su marco normativo, aunque con algunas controversias. Sin embargo, persisten algunos embates en materia normativa que amenazan con cambiar el mandato de la JEP sobre los casos que involucren violencias basadas en género –VBG-, así como los retos en materia de protección a quienes participen en los procesos.

En cuanto a sus grupos de trabajo, fue conformada la Comisión de Género, la cual está integrada por magistradas y magistrados de la JEP. Esta comisión ha avanzado en la definición de lineamientos para la transversalización del enfoque de género en los procesos judiciales que adelanta la JEP, y ha desarrollado a pedido de sus salas, algunas recomendaciones jurídicas sobre el enfoque de género en los procesos que adelanta la Jurisdicción²⁴. La Unidad de Acusación e Investigación -UIA-, también

²⁴ De acuerdo con el Art. 104 del Reglamento General de la JEP (Auto 001/18, Sala Plena), la Comisión de Género fungirá una “instancia consultiva sobre temas relacionados con la aplicación del enfoque de género o casos de violencia contra las mujeres, niñas y población LGTBI, en el desarrollo de las

cuenta con un Grupo de Violencia Sexual (Resolución No. 140 JEP, Art. 34), para garantizar el acceso efectivo a la justicia por parte de víctimas de estos tipos de violencia, y su atención prioritaria.

Uno de los elementos en los cuales se ha avanzado desde la JEP, es en los criterios de interpretación jurídica para definir la relación directa o indirecta de un hecho con el conflicto armado (fundamental para garantizar el conocimiento o no de un caso de violencia basada en género), ligados al contexto de comisión de la conducta, como la ventaja militar que pudo generar la conducta y el vínculo del contexto de los hechos con el conflicto²⁵. A partir de esto se pueden identificar escenarios de oportunidad para los actores del conflicto y los patrones de las VBG cometidas (Diálogos con Magistratura-JEP sobre violencia sexual, 2018).

En materia de recolección y manejo de información, la ST registró que la UIA cuenta con el software Layna, “un sistema que procesará rápidamente la información contenida en los informes de violencia sexual”, además de comparar las versiones rendidas por los comparecientes al respecto (El Espectador, 14 de octubre de 2018). Cabe agregar que a la JEP han sido allegados 2.300 casos de violencia sexual²⁶, los cuales plantean un reto importante, en tanto los índices de impunidad frente a estos delitos son del 98%. Por ahora la documentación que reciben se encuentra custodiada por el GRAI, y la magistratura de la JEP indica que se surtirá un proceso de sistematización conjunta con la UIA para el cruce de datos y su asociación a casos abiertos en la Jurisdicción, y la perfilación de futuros casos (posibles priorizaciones) (Diálogos con Magistratura-JEP sobre violencia sexual, 2018).

Como fue mencionado en un principio, la JEP cuenta con un marco normativo que está prácticamente consolidado. Los últimos avances en esta materia son:

funciones de la JEP”. De igual forma, esta Comisión tiene como función “emitir recomendaciones que orienten el ejercicio de las Salas y Secciones, cuando estas así lo requieren, sobre los casos relacionados con enfoque de género o violencia contra las mujeres, niñas y comunidad LGBTI” (Reglamento General de la JEP, 2018, Art. 105).

²⁵ La JEP ha empezado a generar precedente judicial en torno a este tema a partir de decisiones de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, principalmente: Auto TP/SA 19, Auto TP-SA 20 y Auto TP-SA 21, de 2018. Estos elementos responden a interrogantes tales como: ¿qué efectos en términos de ventajas militares generó? ¿ese mismo hecho habría ocurrido en el mismo lugar, a la misma persona y en similar momento de no haber existido conflicto? ¿qué se logra con la comisión de estos delitos? (Diálogos con Magistratura-JEP sobre violencia sexual, 2018).

²⁶ La magistratura aclaró que se refieren realmente a 800 hechos de violencia sexual, cuyo nexa con el conflicto armado está siendo analizado (Diálogos con Magistratura-JEP, 2018).

- La aprobación de la Ley 1922/2018, sobre las reglas de procedimiento de la JEP, la cual recibió fuertes críticas debido a los cambios que se realizaron en torno al enfoque de género, particularmente en la eliminación de la sigla LGBTI de casi todo el articulado e inclusión de forma genérica la definición del enfoque diferencial y territorial (Art. 1.h.). Sin embargo, la magistratura ha sido enfática en torno a la visión amplia y garantista que aplicarán del enfoque en el desarrollo de sus procesos, la cual han construido a partir de los insumos recolectados de parte de las experiencias de organizaciones sociales y la observancia de las normas internacionales sobre la materia. De igual forma, resaltan que la Ley de Procedimiento también concibió algunos elementos positivos victorias para el enfoque en términos procesales, por ejemplo, (i) el derecho de las víctimas de violencia sexual a no ser confrontadas con su agresor; y (ii) la inclusión del *criterio de permanencia de la prueba*, para el acervo probatorio que provenga de otros procesos allegados a la JEP desde otras jurisdicciones²⁷.
- La declaración de exequibilidad de la Ley Estatutaria de la JEP (Comunicado No. 32, Corte Constitucional), -estando pendiente la publicación de la sentencia de la Corte y su posterior sanción presidencial-, con la cual se realizaron varios condicionamientos y cambios a la normativa. Entre estos se resalta la declaratoria de inexequibilidad del Art. 146 bajo el cual se imponían penas ordinarias a quienes hayan cometido delitos sexuales contra menores. Este artículo había sido fuertemente criticado por organizaciones defensoras de DDHH, en tanto consideraban que iba en “contra del interés superior de los niños, niñas y adolescentes y de sus derechos como víctimas del conflicto armado, pues en realidad retrasa su derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación”, debido al desincentivo en el reconocimiento de dichos hechos (Ardila Trujillo, 2018).

Sin embargo, la ST ha registrado a lo largo de sus informes los diversos embates que ha sufrido la JEP, particularmente propuestas legislativas para modificar su mandato que han iniciado su paso por el Congreso de la República. Ejemplo de ello fueron los cambios surtidos en el Congreso de la República a la Ley Estatutaria de la JEP y la Ley

²⁷ La importancia del criterio de permanencia de la prueba radica en que, ante hechos como la violencia sexual, la validez de las pruebas obtenidas varios años atrás sigue vigente; y se podrían revisar casos que hubiesen sido archivados –en desconocimiento del contexto de conflicto-, que pudiesen versar sobre violencia sexual.

1922/2018 de Reglas de procedimiento de la JEP. En la actual legislatura se encuentran: (i) el *Proyecto de Acto Legislativo 20/Senado*, radicado por el Centro Democrático, que busca desligar todo tipo de conducta de violencia sexual del conflicto armado, contrariando los intereses del movimiento de mujeres a este respecto, y que podría generar consecuencias sobre la competencia de la JEP para conocer de estos casos; y (ii) *Proyecto de Acto Legislativo 23/Senado*, radicado por el Centro Democrático, con el cual se pretende limitar el conocimiento por parte de la JEP de los delitos que involucren violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, los cuales serían judicializados solo por la Justicia Ordinaria. Esto desconoce la decisión de la Corte Constitucional al respecto de la Ley Estatutaria de la JEP, en particular sobre estos casos, y las implicaciones de este cambio.

De igual forma, la ST identificó que uno de los mandatos asignados a la JEP, a partir de las funciones de la UIA en la Ley Estatutaria (Artículo 87.b), es la protección a víctimas, testigos y demás intervinientes ante la JEP; sin embargo, la norma no es clara en el alcance y los mecanismos para el desarrollo de dicha función. Ello presenta un reto ante el reconocimiento de la falta de capacidades y experticia de la JEP, además de la carencia del capital humano para el desarrollo de estas labores, particularmente en los casos en los que se requiere incluir un enfoque de género en la protección.

La Jurisdicción ha recurrido a la UNP y la Policía para solicitar apoyo en las situaciones en las que han sido solicitadas medidas de protección de forma expresa (UIA, 2018) y espera poder generar acuerdos para la articulación con estas entidades a futuro. Si bien existe un esfuerzo por atender a su mandato, no se deben desconocer las preocupaciones y críticas que existen en torno a las dificultades de estas entidades para asegurar el respeto de medidas particulares de género en el desarrollo de sus labores y que respondan efectivamente a los contextos territoriales de la población²⁸, lo cual plantea un desafío para la protección de mujeres, niñas y población LGBTI que soliciten protección ante la JEP, en particular quienes fueron sujeto de violencias de género. De igual forma, la magistratura ha planteado la posibilidad de generar también,

²⁸ Algunas de las dificultades presentada por la población que ha solicitado medidas de protección ante la UNP, es la desconexión entre las medidas aprobadas y los contextos en los que se encuentra la población. Ejemplo de ello es la entrega de carros o camionetas para garantizar seguridad, en zonas en las que la movilidad sólo es posible a través de medios fluviales; o la entrega de celulares para mantener contacto con la persona, en zonas en las cuales no hay conectividad telefónica. Específicamente en temas de género, algunas mujeres y población LGBTI solicitan que les sean asignadas escoltas mujeres, sin embargo, en ocasiones dicha solicitud no es atendida y se asignan hombres, que no necesariamente poseen formación en temas de género.

mecanismos de articulación con redes locales de seguridad y confianza, de manera que se pueda brindar protección a quienes participen de los procesos de la JEP en los territorios. Este es un debate interesante que se encuentra en desarrollo al interior de la JEP.

En cuanto a la participación de las víctimas en los procesos que adelanta la JEP, esta se puede ver de dos formas: de un lado, en el aporte de insumos e información para la priorización de los casos, particularmente en la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SRVR-; y de otro lado, en los espacios de encuentro y acercamientos generados por la JEP para dialogar en torno al enfoque.

Frente al inicio de labores judiciales, cabe resaltar que, como fue mencionado en informes anteriores de esta ST, la SRVR construyó una Guía para la Presentación de Informes, la cual fue socializada con organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de mujeres y población LGBTI. La SRVR ha recibido informes de parte de instituciones como la Fiscalía General de la Nación –FGN-, el CNMH, así como de algunas organizaciones que dan cuenta de violencias de género en el marco del conflicto²⁹. De igual forma, la ST rescata que la priorización de casos territoriales por parte de esta Sala, tales como el Caso 003 que prioriza los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas (Nariño), y el Caso 004 que prioriza los hechos ocurridos en Urabá entre 1986-2016, responde a un interés de lograr una mayor complejidad en el análisis de contextos de violencias en el marco del conflicto, en el cual puedan visibilizarse múltiples violencias, incluidas las violencias de género, y una aplicación integral de los enfoques diferenciales (Magistratura JEP, 2018).

Sin embargo, organizaciones de mujeres han manifestado sus inquietudes en torno a este punto, principalmente en términos de: (i) las dificultades en el acceso a información por parte de la JEP para la construcción y priorización de casos, debido a la necesidad de informes de la sociedad civil y de entidades para este propósito; (ii) falta de claridad en el tipo de información requerida por la JEP en los informes que puedan realizar las organizaciones de mujeres y temas de género para la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SRVR-; (iii) el reconocimiento y uso que se pueda realizar de otros registros oficiales con información sobre violencia sexual

²⁹ Entre ellas se destacan Colombia Diversa, la Red de Mujeres Víctimas y Profesionales, la Mesa Nacional de Víctimas y la campaña No Es Hora de Callar, las tres últimas presentaron casos de violencia sexual a la JEP.

que la JEP pueda estar pasando por alto³⁰; (iv) las condiciones de inseguridad que se viven actualmente en los territorios, y el miedo y desconfianza de las mujeres en denunciar estos casos ante la JEP; (v) información requerida para la construcción de los casos (Diálogos con Magistratura-JEP sobre violencia sexual, 2018).

De igual forma, para algunos, no hay claridad en torno a los mecanismos de atención específicos para las víctimas de VBG que recurran a la JEP, los cuales por ahora han recaído en manos de las organizaciones sociales acompañantes de algunos procesos de construcción de informes y recolección de información para la SRVR (Diálogos con Magistratura-JEP sobre violencia sexual, 2018).

Cuadro 8. ¿Qué información deben contener los informes que se entreguen a la SRVR?

La JEP reconoce la experiencia y el trabajo que realizan las organizaciones en la recolección y sistematización de información relativa a los delitos y sus manifestaciones en el marco del conflicto armado. Por ello rescatan los análisis que dan cuenta de:

- Un enfoque territorial, en términos de la comprensión de las lógicas de la guerra en relación con los hechos victimizantes que reportan.
- La comprensión de las mujeres desde sus múltiples roles.
- Los estudios en torno al uso de la VBG, en especial la violencia sexual, como estrategias de guerra (Ej. Asociadas al control territorial y limpieza social).

Sin embargo, hacen un llamado a brindar mayor especificidad incluyendo en los informes:

- La identificación de las posibles víctimas³¹.
- La descripción detallada de los hechos.
- El contexto en el cual se llevó a cabo el hecho o conducta.
- Información sobre denuncia ante alguna otra institución sobre el mismo hecho, o su posible registro ante alguna autoridad.

Fuente: Elaboración propia con base a (Diálogos con Magistratura-JEP sobre violencia sexual, 2018).

³⁰ Ejemplo de estos registros incluyen: Registros de salud y vigilancia epidemiológica de los hospitales; los registros del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF-, que cuentan con información de presuntos responsables; y declaraciones entregadas a la URT por parte de mujeres reclamantes de tierra, en las que en ocasiones relatan los casos de violencia sexual.

³¹ Es importante que las organizaciones cuenten con el consentimiento informado de las víctimas para presentar sus hechos victimizantes ante la JEP.

Por último, al igual que la CEV y la UBPD, la JEP ha adelantado encuentros y acercamientos con múltiples organizaciones expertas en género³²:

- “Jurisdicción Especial para la Paz y Género”, el pasado 20 de junio, en el cual se abrió el diálogo en torno al abordaje del enfoque de género en el escenario de justicia transicional.
- “Diversidad en la JEP”, el pasado 30 de julio, con sectores sociales LGBTI organizados y no organizados para socializar las rutas de acceso y formas de participación de esta población.
- Exposición Fotográfica por las Víctimas de Violencia Sexual “Derechos de Voz(s)”, con el apoyo de la Fundación Círculo de Estudios, el PNUD y Oxfam.
- La UIA organizó un panel sobre “investigación con enfoque de género y derechos de las mujeres en la Justicia Restaurativa”, en el marco de la conmemoración del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer, el pasado 23 de noviembre.

d. Retos para la implementación del enfoque de género en el SIVJNR

A lo largo del segundo semestre de 2018 se han logrado avances importantes en la adopción de estrategias encaminadas a la definición de lineamientos, funciones y metodologías en torno al enfoque de género en el SIVJNR, así como se ha avanzado en la generación de espacios de participación de para las víctimas y la interlocución con actores estratégicos que contribuyan a la promoción del enfoque de género. Esta ST también observa de forma positiva que se esté trabajando en una construcción participativa de metodologías de trabajo, las cuales se espera puedan ser implementadas prontamente, en particular en el caso de la CEV, en tanto cuenta con 3 años para el cumplimiento de sus mandatos. Sin embargo, podría argumentarse que, al igual que en el informe anterior, persiste el carácter enunciativo de este enfoque en el desarrollo de las labores de las entidades, particularmente de la UBPD y la CEV en tanto continúan en fase de diseño, y en menor medida en el caso de la JEP.

³² En cuanto a la interlocución con actores internacionales, la ST resalta iniciativas desde organizaciones como Abogados Sin Fronteras y la Embajada de Canadá con el proyecto “Justicia Transicional y Mujeres” – JUSTRAM-, “cuyo propósito es que actores judiciales estén empoderadas/os para proteger el derecho de la población en situación de vulnerabilidad a la verdad, justicia y reparación, en particular los de las mujeres víctimas de [VBG]”, y desde el cual se ha promovido la formación y pedagogía sobre el A.F. (Abogados Sin Fronteras, 2018).

Así pues, persiste el reto de fortalecer la implementación del enfoque de género, de manera que trascienda de la norma hacia la práctica, prestando especial atención a los elementos mencionados sobre: i) la documentación de hechos y casos; ii) la recolección de información a través de registros institucionales existentes; iii) el diseño de protocolos especializados para la búsqueda de personas y la prospección posible sobre VBG; y iv) la participación de las víctimas en los procesos que adelanten la CEV, la JEP y la UBPD. En esta misma línea, es necesario que se habiliten estrategias más efectivas de pedagogía que contribuyan a clarificar las inquietudes en torno al funcionamiento e inclusión del enfoque de género en las 3 entidades, e instrumentos y canales claros y efectivos de interlocución con la sociedad civil para este propósito, para que el flujo de información, desde y hacia la JEP, sea constante.

Con respecto a la articulación mencionada entre la aplicación del enfoque de género y las estrategias de territorialización del SIVJNR, se requiere que tanto CEV, UBPD y JEP promuevan la atención integral de las víctimas que participen en sus territorios, no sólo a partir de la pedagogía e información sobre sus procesos, sino también a partir de una asesoría que favorezca su participación en las labores del Sistema. De igual forma, ello se relaciona con el desafío de brindar garantías de seguridad y protección en los territorios más afectados por la violencia, lo cual requeriría, en cualquier caso, la articulación con la institucionalidad existente con experticia en este campo, particularmente la UNP y la Fuerza Pública, de manera que sea posible para el SIVJNR acceder a los territorios sin poner en riesgo la vida de las víctimas y comunidades que participen de sus procesos. Esto último cobra mayor sentido, en tanto la CEV y la UBPD no cuentan con mandatos específicos de protección y cuyo trabajo deberá concentrarse especialmente en los territorios; por su parte la UIA, a pesar de contar con el mandato, carece de las capacidades y experticia para afrontarlo por sí misma, razón por la cual requiere del apoyo de otras instituciones.

El respaldo y el respeto por la autonomía e independencia de las entidades que componen el Sistema, sigue siendo un reto importante para garantizar su funcionamiento, y adoptar en la implementación el enfoque de género. Como ha mencionado la ST en sus informes trimestrales, la persistencia de embates tanto políticos como legislativos, particularmente en el caso de la JEP, podrían conllevar a desvirtuar el propósito del SIVJNR, impidiendo la construcción de una verdad histórica, humanitaria y judicial completa, y la invisibilización de violencias de género en el marco del conflicto armado.

De igual forma, se requiere de los recursos financieros suficientes para garantizar la puesta en marcha de los mecanismos de atención, asistencia y participación de las víctimas en la CEV, la UBPD y la JEP, y la efectiva implementación del enfoque de género. La ST reportó un recorte de cerca del 44% de los recursos solicitados en la ley de presupuesto para el año 2019, particularmente en materia de inversión, lo cual podría generar consecuencias negativas sobre la implementación del enfoque de género, especialmente en su aplicación a nivel territorial (STCVI, Cuarto Informe de seguimiento a la implementación del A.F., Punto 5). La ST hace un llamado al gobierno nacional para que cumpla con el compromiso adquirido con las víctimas en el A.F. y la garantía del restablecimiento de sus derechos, y que brinde las condiciones necesarias para la correcta implementación del modelo de justicia transicional acordado.

Finalmente, es importante que el SIVJRNR se articule con la institucionalidad existente (Fiscalía General de la Nación, Centro Nacional de Memoria Histórica, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Unidad Nacional de Protección), de forma que esta contribuya al pleno desarrollo de los mandatos del Sistema a partir de sus experticias en temas específicos e información, en particular en lo correspondiente a los aprendizajes de la implementación del enfoque de género. En este sentido, la ST reitera que el SIVJRNR, a pesar de su carácter transicional y temporal, hace parte de la nueva institucionalidad estatal que debe funcionar de forma coordinada con la que la precede, y no como un ente aislado del funcionamiento estatal.

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

Como lo establece el A.F en el numeral 6.1,

la implementación [de lo acordado] contemplará medidas y mecanismos que permitan que la participación ciudadana incida efectivamente en las decisiones de las autoridades públicas correspondientes y promuevan el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad, la construcción de confianza y la inclusión social. Contará con acompañamiento técnico, información y metodologías para asegurar la eficacia de la participación en la definición de prioridades y en la formulación de proyectos (Gobierno y FARC, 2018, pág. 196).

Así mismo, este proceso de implementación tendrá como principios generales el enfoque de derechos, el respeto a la igualdad y la no discriminación y el enfoque de género.

En cumplimiento con el A.F, desde el Gobierno se contemplaron medidas en el Plan Marco de Implementación -PMI- que buscan que el enfoque de género se transversalice en la implementación de lo acordado, siendo la Instancia Especial de Género, creada en el marco del A.F., la encargada de garantizar la incorporación de este enfoque. Como se señaló anteriormente, el PMI³³, es el principal documento para cumplir esta finalidad, pues en éste quedaron plasmados los objetivos, indicadores, metas, plazos y entidades responsables para el cumplimiento del A.F.

84

a. Ruta de transversalización del enfoque de género en el PMI

Además de las principales estrategias e indicadores establecidos para cada punto del A.F. en este documento, el PMI definió una hoja de ruta “para avanzar en el cumplimiento de la transversalización del enfoque de género durante la implementación del A.F.” (PMI, 2018, pág. 146). A continuación, la ruta establecida en el PMI:

- Creación de una **instancia de alto nivel, con el liderazgo de la Presidencia de la República**, en la que concurren las entidades competentes para dar cumplimiento al enfoque de género en el marco de los compromisos del A.F. Esta instancia se creará a través del acto administrativo que determine la Presidencia de la República.

³³ Sobre la versión final del PMI, en el primer informe de la ST se señaló que, para la Instancia Especial, no quedaron incorporadas todas las recomendaciones para la efectiva transversalización del enfoque, especialmente aquellas relacionadas con compromisos con la comunidad LGBTI, así como su traducción en acciones concretas e indicadores de impacto.

- Desde esta instancia se diseñará e implementará un **documento de lineamientos para la transversalización**, que será liderado por la Consejería Presidencial para la Equidad para la Mujer -CPEM-.
- **Creación de espacios y mecanismos de interlocución** entre la Instancia de Alto Nivel del Gobierno y la Instancia Especial de Género -creada en el marco del A.F.-, para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del A.F.
- Contar con **esquemas de seguimiento de las medidas de género del PMI**, incorporados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-.
- **Reportes de monitoreo de los avances** en el proceso de transversalización del enfoque de género durante la implementación del A.F.

Fuente: elaboración propia con base en PMI, 2018

Frente al nivel de avance en el cumplimiento de esta ruta, la ST registra la creación de la Alta Instancia de Género del Gobierno, mediante el Decreto 1418 de 2018, que tiene el objetivo de “coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación, por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias” (Artículo 2, Decreto 1418 de 2018).

Esta Alta Instancia está conformada por ocho entidades “líderes del sector”, quienes deben reunirse de manera ordinaria por lo menos, cada cuatro meses. La Secretaría Técnica de esta Instancia la asumió la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM-. Estas entidades son:

- El/a Director/a del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien lo presidirá.
- El/la Ministro/a del Interior o su delegado.
- El/la Ministro/a de Hacienda o su delegado.
- El/la Ministro/a de Hacienda o su delegado.
- El/la Directora/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- El/la Directora/a del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- El/la Director/a de la Agencia de Renovación del Territorio, o su delegado.
- El/la Directora/a de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, o su delegado.

La ST resalta positivamente la creación de esta Alta Instancia del Gobierno como mecanismo para dinamizar la transversalización del enfoque de género en lo acordado.

Sin embargo, a la fecha la ST desconoce el inicio de labores de la misma, su plan de trabajo para el 2019 así como su articulación con espacios como la Instancia Especial de Género y con el componente FARC del CNR. Además, la ST considera como una oportunidad de mejoramiento, la articulación de la Alta Instancia de Gobierno con la Vicepresidencia de la República, teniendo en cuenta que el Decreto 1714 de 2018, confía a ésta “la misión de brindar apoyo al Presidente de la República en temas de transparencia y equidad de género” (Artículo 2, Decreto 1714 de 2018).

Sobre la articulación entre espacios, la Instancia Especial de Género -creada en el marco del A.F.- señaló que, al 25 de octubre, no han tenido comunicación con el nuevo Gobierno, aunque ya solicitaron un encuentro con la Nueva Consejera para la Equidad de la Mujer con el objetivo de estipular el mecanismo de comunicación con esta Alta Instancia del Gobierno, en razón a que desconocen su puesta en marcha (Reunión de la ST con la Instancia Especial de Género, 2018). De igual forma, el Componente FARC señaló que hasta el momento no existe articulación con esta Instancia del Gobierno (Reunión de la ST con Componente FARC, 2018).

Frente al avance del resto de componentes de la ruta de transversalización del PMI, sobre el diseño e implementación de un documento de lineamientos a cargo de la CPEM, la ST no cuenta con información para conocer el estado de desarrollo de éste, pero se permite recordar que de acuerdo al PMI, el documento debe estar listo finalizando el 2018. En cuanto a la incorporación de esquemas de seguimiento del enfoque de género al SIPO y los reportes de monitoreo de los avances, la ST identifica un serio problema de secuencia derivado de los retrasos en la implementación y puesta en marcha del SIPO, sin el cual no se puede avanzar en el cumplimiento de estos compromisos.

b. El papel de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM- tiene definidas sus funciones en el Decreto 672 del 26 de abril de 2017, que modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Aunque en el marco del A.F, la Consejería no aparece como entidad con competencias en la transversalización del enfoque de género, en el PMI, esta instancia es la principal encargada de asegurar el cumplimiento de la hoja de ruta anteriormente señalada. Sobre los avances y el apoyo de la CPEM para promover la inclusión de este enfoque, en su informe de gestión de 2018 están sus principales resultados en materia de paz:

- Apoyo técnico de la Consejería a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Departamento Nacional de Planeación para incorporar el enfoque de género en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final -PMI-.
- La Consejería junto a la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- y la CSIVI, implementaron en doce ETCR, una estrategia en “formación y promoción del enfoque de género y prevención de violencia basada en género” (CPEM, 2018, pág.1). El resultado concreto de esta actividad fueron los grados de 230 personas como promotores y formados en enfoque de género y la elaboración de 20 planes territoriales de prevención de violencia basada en género.
- La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo junto a la Consejería promovieron en dos ETCR de Tolima y Cauca, una estrategia de prevención de violencias, con el objetivo de “impulsar procesos de pedagogía del Acuerdo Final de Paz en género en el ámbito de las zonas rurales y veredales” (CPEM, 2018, pág. 2).

Aunque la ST resalta el apoyo que ha brindado la CPEM en actividades de promoción del enfoque de género en el marco del A.F., reitera la necesidad de que inicien las labores de la Alta Instancia del Gobierno con la finalidad de dar cumplimiento a los indicadores y metas establecidos en el PMI, así como en posibles mensajes para el avance en la implementación normativa de proyectos con disposiciones de género. Así mismo, del inicio de las labores de la Instancia del Gobierno dependen la articulación e implementación del enfoque de género para el cumplimiento de los indicadores y metas del PMI y de las instituciones con competencias en el mismo. Por consiguiente, el inicio tardío de labores de esta Instancia del Gobierno podría significar un retroceso o estancamiento en el cumplimiento de los compromisos establecidos en el A.F frente a la transversalización del enfoque de género y el diferencial.

Bibliografía

Documentos citados

- Abogados Sin Fronteras (8 de febrero de 2018). El pasado 2 de febrero se inició el Diplomado Género, Justicia transicional y paz en la Universidad Autónoma Latinoamericana, en la ciudad de Medellín, Colombia. Obtenido de: <https://www.asfcanada.ca/medias-et-evenements/medias/nouvelles/una-apuesta-para-el-reconocimiento-de-los-derechos-de-las-victimas-a-la-verdad-la-justicia-la-reparacion-y-las-garantias-de-no/>
- Agencia Nacional de Tierras [DNP]. (2018). *Informe de Rendición de Cuentas Construcción de paz. Agencia Nacional de Tierras, Bogotá.*
- Agencia de Renovación del Territorio (2018 A). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR Subregión Arauca. Suscrito el 2 de agosto de 2018.
- Agencia de Renovación del Territorio (2018 B). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR Subregión de Chocó. Suscrito el 19 de septiembre de 2018.
- Agencia de Renovación del Territorio (2018 C). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR Subregión Montes de María. Suscrito el 4 de septiembre de 2018.
- Agencia de Renovación del Territorio (2018 D). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR Subregión Sur de Bolívar. Suscrito el 1 de agosto de 2018.
- Agencia de Renovación del Territorio (2018 E). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR Subregión Sur de Córdoba. Suscrito el 31 de agosto de 2018.
- Agencia de Renovación del Territorio (2018 F). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR Subregión Sur del Tolima. Suscrito el 26 de agosto de 2018.
- Agencia de Renovación del Territorio (2018 G). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR Subregión Urabá Antioqueño. Suscrito el 14 de septiembre de 2018.
- Agencia de Renovación del Territorio (2018 H). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR Subregión Putumayo. Suscrito el 25 de septiembre de 2018.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización, (Octubre de 2018). *Informe de Gestión Tercer Trimestre de 2018.* Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Informes%20de%20gestin/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%203T%202018.pdf>
- Alto Comisionado para Paz, (24/11/2018). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. 2018. Gobierno Nacional.

Beristáin, C. (7 de noviembre de 2018). Los retos para Colombia en la construcción de la verdad del conflicto. Obtenido de: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/los-retos-para-colombia-en-la-construccion-de-la-verdad-del-conflicto>

Centro Nacional de Memoria Histórica, (06 de noviembre de 2018). *Nunca invisibles: mujeres farianas, adiós a la guerra*. Recuperada de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/de/noticias/noticias-cmh/nunca-invisibles-mujeres-farianas-adios-a-la-querria>

Comisión de la Verdad (5 de septiembre de 2018a). Mujeres y movimientos LGBTI apoyarán a la Comisión de la Verdad en enfoque de género. Obtenido de: Comisión de la Verdad. Recuperado de: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/mujeres-y-movimientos-lgbti-apoyaran-a-la-comision-de-la-verdad-en-enfoque-de-genero>

Comisión de la Verdad (13 de noviembre 2018b). Escuchar, reconocer y comprender: lineamientos metodológicos de la Comisión de la Verdad. Obtenido de Comisión de la Verdad. Recuperado de: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/publicaciones/escuchar-reconocer-y-comprender-lineamientos-metodologicos-de-la-comision-de-la-verdad-2>

Comisión de la Verdad (26 de noviembre 2018c). “La violencia sexual por cuenta del conflicto armado era un tabú, no se hablaba de este delito” Lideresa del Pacífico Obtenido de: Comisión de la Verdad. Recuperado de: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-violencia-sexual-por-cuenta-del-conflicto-armado-era-un-tabu-no-se-hablaba-de-este-delito-lideresa-del-pacifico>

Conciliation Resources. (mayo de 2018). La Comisión de la verdad de Colombia se reúne con las mujeres de la diáspora. Obtenido de: Conciliation Resources. Recuperado de: <https://www.c-r.org/es/news-and-views/news/la-comisi%C3%B3n-de-la-verdad-de-colombia-se-re%C3%BAne-con-las-mujeres-de-la-di%C3%A1spora>

Consejo Nacional de Reincorporación, (29 de junio 2018). *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Recuperado de: http://acmineria.com.co/sites/default/files/regulations/3932_plan_marco_implementacion_acuerdo_final.pdf

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, (28 de septiembre de 2018). *Informe del Secretario General*. Recuperado de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1829784.pdf>

- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer , (2018). *Informe de Gestión de 2018*. Recuperado de: <http://www.equidadmujer.gov.co/consejeria/Documents/gestion/CPem-2018-informe-gestion.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). Documento Conpes 3932. ANEXO B. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, junio 22 de 2018
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). Documento Conpes 3932. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Junio 22 de 2018
- Espacio de Cooperación para la paz (2018). Reunion con S.T. 14 de septiembre de 2018
- Ecos del Combeima (4 de diciembre de 2018). “La ultra derecha quieren apelar al desconocimiento y al miedo de los colombianos para que se subleven contra lo que no conocen”: Joaquín Gómez. Obtenido de: <https://www.ecosdelcombeima.com/nacional/nota-136733-la-ultra-derecha-quieren-apelar-al-desconocimiento-y-al-miedo-de-los>
- EQUITAS (2010). Desafíos psicosociales en la búsqueda de personas desaparecidas en Colombia. Obtenido de: <http://equitas.org.co/sites/default/files/biblioteca/7-DesafiosPsicosocialesdeBusqueda.pdf>
- Forst, M. (2018). Declaración de Fin de Misión. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Visita a Colombia 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018.
- Gallón, G. (22 de noviembre de 2018). Haciendo trizas la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad [Columna de opinión]. Obtenido de El Espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/haciendo-trizas-la-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad-columna-824873>)
- Instancia Especial de Género (2018). Reunión con S.T. 25 de octubre de 2018
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos,(Agosto de 2018). *Mesa de trabajo: Enfoque de Género en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*. Recuperado de: <https://www.mapp-oea.org/mesa-de-trabajo-enfoque-de-genero-en-el-programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-pnis/>
- Navarro-Ruiz, C. (23 de agosto de 2018). La JEP no es impunidad para la violencia sexual. Obtenido de El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/la-jep-no-es-impunidad-para-la-violencia-sexual-columna-807608>

Oficina de las Naciones Unidas contra Droga y el Delito, (Agosto de 2018). *¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca?*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Agosto/Quienes son las familias que viv en en las zonas con cultivos de coca N.1.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Agosto/Quienes%20son%20las%20familias%20que%20viven%20en%20las%20zonas%20con%20cultivos%20de%20coca%20N.1.pdf)

ONU Mujeres (2018). Comunicado: Lanzamiento del Programa integral de garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos. Recuperado de: <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/06/comunicado-programa-garantias>

ONU Mujeres (2018b). ONU Mujeres firma acuerdo de cooperación con la Comisión de la Verdad. Recuperado de: <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/10/cev>

ONU Mujeres (2018c). Seminario de Intercambio de Saberes: Grupo de Trabajo de Género de la Comisión de la Verdad y la Mesa de Asesoría Técnica. Recuperado de: <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/10/seminario-de-intercambio-de-saberes>

Redprodepaz (2018) Seguimiento al proceso de consolidación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de la Reforma Rural Integral (PDET) y Sistematización del trabajo realizado por la Mesa nacional de Seguimiento PDET a nivel nacional y en cinco regiones del país 2017 – 2018

Unidad Nacional de Protección [UNP]. (2016). *Protocolo de Atención a las Mujeres en el Programa de Prevención y Protección*, Bogotá

Unidad Nacional de Protección [UNP]. (s.f.). *Ruta de Protección a Mujeres -CERREM Mujeres*, Bogotá

Vanguardia Liberal (18 de noviembre de 2018) ¿Somos incluyentes? Obtenido de: <https://www.vanguardia.com/colombia/450841-somos-incluyentes>

Actos Legislativos, Leyes, Decretos y Proyectos Legislativos:

a. Actos legislativos:

Acto Legislativo 01 del 20 de abril de 2017, “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. [Creación del SIVJRNR].

b. Leyes:

Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78875>

Ley 1908 del 9 de julio de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201908%20DEL%209%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

Ley 1922 del 18 de julio de 2018, “Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201922%20DEL%2018%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

c. Proyectos legislativos:

Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado - 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2018 Senado (Acumulado con Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2018 Senado), “Por medio del cual se crean las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de representantes en lo que reste del periodo del 2018-2022 y en el periodo 2022-2026”. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PAL%2001-18%20Circunscripciones%202018.pdf>

Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2018 Senado (Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018 Senado), “Por medio del cual se aprueba una reforma política y electoral”. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PAL%2008-18%20Reforma%20Politica.pdf>

Proyecto de Acto Legislativo 19 de 2018 Senado, “Por medio del cual se adopta una reforma política que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PAL%2019-18%20Reforma%20Politica.pdf>

Proyecto de Acto Legislativo 20 de 2018 Senado, “Por medio del cual se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia”. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PAL%2020-18%20Violencia%20Sexual.pdf>

Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2018 Senado, “Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de:

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos+Radicados/proyectos+de+ley/2018+-+2019/PAL+23-18+Abuso+Sexual+No+Conexo+al+Delito+Pol%C3%ADtico.pdf>

Proyecto de Ley 001 de 2018 Senado, “Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la administración de justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de:

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PL%20001-18%20Especialidad%20Agraria%20Ordinaria.pdf>

Proyecto de Ley 003 de 2018 Senado, “Por la cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2018-2019/1129-proyecto-de-ley-003-de-2018>

Proyecto de Ley 004 de 2018 Senado, “Por la cual se regula el Servicio Público de Adecuación de Tierras -ADT- y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto de Ley 104 de 2018 Senado (Acumulado con el Proyecto de Ley 065 de 2018 de 2018, radicado por el Gobierno), "Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.3.1.4 del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera". Recuperado de:

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PL%20104-18%20Tratamiento%20Penal%20Diferenciado.pdf>

Proyecto de Ley 196 de 2018 Senado, “Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”. *Gaceta del Senado N°83 de 2018.* Recuperado de:

<http://www.imprenta.gov.co/documents/10280/3796703/g83B.pdf/bbd13f7b-0844-47db-9961-a9f6c3c81ec9>

Proyecto de Ley Orgánica 218 de 2018 Cámara de Representantes, “Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”. Recuperado de:

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>

d. Decretos Ley:

Decreto 588 del 5 de abril de 2017, "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición". Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80633>

Decreto 589 del 5 de abril de 2017, " Por el cual se crea la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto". Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20589%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

Decreto Ley 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Decreto-Ley 895 de 2017, Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

Decreto-Ley 660 de 2018, Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.

e. Decretos:

Decreto 299 del 23 de febrero de 2017, "Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección". Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79557>

Decreto 300 del 23 de febrero de 2017, "Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección – UNP" (Subdirección especializada de seguridad y protección). Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79558>

Decreto 895 del 29 de mayo de 2017," Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política". Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81877>

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

Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017, "Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la

libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”. Recuperado de:
<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84635>

Decreto 1393 del 2 de agosto de 2018, “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se determinan las funciones de sus dependencias”. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87860>

Decreto 1418 del 3 de agosto de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87871>

Reuniones, encuentros y entrevistas:

Balance Preliminar del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, presentado por Johana Silva Aldana del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Octubre 10 de 2018), reunión ST con componente CSIVI FARC.

Diálogos con Magistratura de la JEP sobre violencia sexual en los casos territoriales priorizados por la SRVR. (30 de noviembre de 2018).

Presentación informe de la Misión de Observación de la situación de DDHH y seguridad de las mujeres, y del estado de implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz en Tumaco (14 de septiembre)

Reunión de la STCVI con el Componente FARC. (2018).

Reunión de la STCVI con el Instituto Kroc. (2018).

Reunión de la STCVI con la Instancia Especial de Género en la Paz. (2018).

Reunión de la STCVI con la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. (2018).

Reunión de la STCVI con la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección. (2018).

Reunión de la STCVI con Víctor Barrera, investigador del CINEP-PPP. (2018).

Reunión de la STCVI-Punto 5 con la CEV. (2018).

Reunión de la STCVI-Punto 5 con la Magistratura de la JEP. (2018).

Reunión de la STCVI-Punto 5 con la UBPD. (2018).

Reunión de la STCVI-Punto 5 con la Unidad de Investigación y Acusación -UIA- de la JEP. (2018).

Retejiendo Saberes: Diálogos de construcción de paz con enfoque de género [Encuentro Nacional] (16 de noviembre de 2018). Proyecto de Justicia y Mujeres -JUSTRAM-.

ANEXOS

Anexo 1: Aproximación conceptual del enfoque de género y su inclusión en el Acuerdo Final y el Plan Marco de Implementación

El Género puede entenderse como una categoría analítica, con amplia aceptación académica y en materia de políticas públicas, que explica “la construcción social, discursiva, normativa [e histórica] de las diferencias sexuales y la división sexual del trabajo y el poder” (Villelas Ariño, 2010. pág. 17). Ello **denota** y permite **analizar la complejidad** de las relaciones sociales (personales, institucionales, económicas y políticas) entre hombres y mujeres, y la organización social de la diferencia sexual, que implican la subordinación de las mujeres (Scott, 1996).

Adoptar la perspectiva de género implica reconocer que las diferencias entre hombres y mujeres son resultado de las relaciones de poder desiguales que se han establecido históricamente entre ambos (Villelas Ariño, 2010, pág. 17), situación que ha sido reproducida a partir de estructuras patriarcales en las cuales prima una relación jerárquica de lo masculino sobre lo femenino (Díaz Susa, et al., 2012, pág. 57). Esto último, abre la puerta a discriminaciones en torno a quienes manifiesten aquel carácter “femenino” o que no se alineen a los parámetros heteronormativos³⁴ de lo “masculino”, incluida la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, como lo es la población LGBTI.

Las discriminaciones mencionadas se expresan en los ámbitos político, social, económico y cultural, a partir de la asignación de roles y comportamientos que sitúan a las mujeres (y quienes no se ajusten a la división masculino-femenina) en inferioridad frente a los hombres, y que de no ser cumplidos se incurre en sanciones. Ello limita las oportunidades para acceder a bienes tangibles e intangibles y al ejercicio pleno de sus derechos, afectando su calidad de vida.

A partir de lo anterior, el enfoque de género comporta dos (2) fases: una de análisis en tanto permite reconocer e identificar aquellas diferencias y la constitución de “relaciones

³⁴ La Heteronormatividad, corresponde a un concepto desarrollado por Michael Warner (1991, pág. 230), y comprende “al conjunto de las relaciones de poder por medio del cual la sexualidad se normaliza y se reglamenta en nuestra cultura y las relaciones heterosexuales idealizadas se institucionalizan y se equiparan con lo que significa ser humano” (citado en Leal Reyes, 2016). En este sentido, se asume que las relaciones entre seres humanos, hombre y mujeres, son estrictamente heterosexuales y guiadas por el deseo sexual del emparejamiento entre machos y hembras.

desiguales de poder entre las personas”, a causa de su género u orientación sexual; y otra que permita el desarrollo de mecanismos y herramientas que hagan frente a las formas de exclusión, discriminación y violencia que afectan a las personas en razón del género (Guzmán Rodríguez y Chaparro González, 2013, pág. 13). De su aplicación en contextos de conflicto armado, en los cuales la exacerbación de la violencia afecta de manera diferente a los hombres y a las mujeres, se identifican tres (3) roles asignados a las mujeres (Chhabra, 2005):

1. Como **víctimas del conflicto** ya sean sujeto de violencia sexual y/o de desplazamiento forzado (Chhabra, 2005, pág. 4 y 5), asesinato, desapariciones forzadas y reclutamiento.
2. Como **agentes del conflicto**. Ello se refiere a su rol como combatientes y excombatientes, siendo uno de los más invisibilizados a la hora de estudiar e intervenir en el conflicto. En algunos casos se trata de un medio de escape e independencia frente a sus familias y comunidades, en otros corresponde a una búsqueda de oportunidades o identidades con los objetivos perseguidos³⁵. Durante su vinculación como combatientes, pueden sufrir de violencias de género, incluida la violencia sexual por parte de sus compañeros y comandantes, y de la reproducción de jerarquías de género en sus grupos.
3. Como **agentes de paz**. “Las mujeres han estado de manera prominente en los procesos de construcción de paz, aunque su rol no siempre se ha basado en género” [Traducción de la STCVI] (Chhabra, 2005, pág. 6). Ello se ha relacionado también con los roles que desempeñan en sus entornos familiares y comunidades, tanto en escenarios de paz como de conflicto, como “cuidadoras/proveedores, consejeras y negociadoras” (Chhabra, 2005, pág. 7). Incluir estas perspectivas en la construcción de paz garantiza la incorporación de “las necesidades de las poblaciones locales (...) en la planeación de operaciones de paz y su implementación” [Traducción de la STCVI] (Chhabra, 2005, pág. 7).

A partir del reconocimiento de estos roles en el marco del conflicto y de la construcción de paz, se identificaron las prioridades temáticas del presente informe, de manera que fuese posible realizar un seguimiento a la implementación de los compromisos del A.F. en materia de género, correspondientes a: la reincorporación de excombatientes, la

³⁵ Esta situación se presentó también en el caso de las mujeres combatientes de las FARC. A este respecto se refirió Victoria Sandino Palmera (2015), mencionando que la vinculación de mujeres a las filas de la guerrilla “además de las causas de la violencia y la miseria también obedecía a que para muchas significaba la libertad y el reconocimiento como sujetos políticos”.

participación política como factor necesario que garantice la construcción de paz, y el resarcimiento a las víctimas más afectadas.

1.1 EL COMPROMISO DEL A.F EN MATERIA DE GÉNERO

La inclusión del enfoque de Género en el A.F. significó apostarle a superar las barreras que impiden lograr una sociedad más inclusiva, equitativa y democrática, y contribuir así a una paz estable y duradera. Aceptar incluir este enfoque analítico y propositivo implica “examinar las desigualdades injustas y los desequilibrios de poder entre varones y mujeres en la familia, las instituciones, el Estado, las comunidades y las organizaciones, y su alcance en la vida de las personas y en el **ejercicio de sus derechos**” (Corredor, 2016).

En efecto, el A.F. alude de forma explícita al enfoque de género como uno de los principios generales para su implementación. Este enfoque es comprendido en el A.F. como:

El reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto.

Para garantizar una igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual. Respecto de los derechos de las víctimas su protección comprende el tratamiento diferenciado que reconozca las causas y los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado especialmente sobre las mujeres. Además, se deberán adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en “igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en este Acuerdo. Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo (A.F. 2016, pág. 193).

Este enfoque se encuentra aunado al **principio de igualdad y no discriminación** bajo el cual ningún contenido, ni la implementación del A.F. pueden menoscabar los derechos de personas sin importar “su sexo, edad, creencias religiosas, opiniones, identidad étnica, por su pertenencia a la población LGBTI, o por cualquier otra razón”, en respeto a su libre desarrollo de la personalidad³⁶ (A.F., 2016, pág. 193). De esta manera, se reconoce también “que existen personas con orientaciones sexuales [e identidades de género] diversas que también han sido afectadas de manera particular y directa por el conflicto”, así como su rol de ciudadanos y sujetos de derechos (Sandino Palmera, 2016). Ello en respeto también, a la igualdad ante la manifestación de diversas condiciones, incluso aquellas que convergen en la cotidianidad de mujeres y hombres.

De esta manera, como lo señaló en su momento el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (I. Kroc), el enfoque de género incluido en el A.F.,

Representa un hito en materia de construcción de paz a nivel internacional ya que ubica los derechos de las mujeres y a la igualdad de género en el centro del Acuerdo. Es una innovación del Acuerdo colombiano. En el texto se crean medidas y disposiciones concretas para promover la igualdad de derechos, la participación activa y la representación equitativa de las mujeres en la construcción de paz. La implementación efectiva de estas medidas y disposiciones con enfoque de género incrementará el desempeño y la calidad de la implementación del Acuerdo Final (I. Kroc, 2017, pág.12).

100

Son numerosas las organizaciones comprometidas con el seguimiento al enfoque de género del A.F. En el caso del I. Kroc, éste identificó 130 disposiciones³⁷ “que comprometen a las partes a realizar acciones afirmativas específicas para asegurar el liderazgo y la participación de las mujeres en programas y entidades relacionados al proceso de paz” (I. Kroc, 2017, pág. 12). En estas disposiciones, se abordan

³⁶ Cabe resaltar que la inclusión de la población LGBTI en el A.F. no estuvo exenta de debate, debido a la negativa de algunos sectores sociales y a lo que denominaban como la promoción de la “ideología de género”. Tras los resultados del Plebiscito del 2 de octubre de 2016, “el texto final del nuevo Acuerdo contiene el 90% de las propuestas que presentaron defensores y detractores del enfoque de género”, presentando cambios que incluyen “la eliminación de expresiones y el remplazo de términos”, exigidos por sectores más conservadores (Mazzoldi Díaz & Cuesta, 2017). Por su parte las “organizaciones de mujeres y LGBTI rescataron que se incorporara el principio de no discriminación, al igual que la continuación del enfoque de género y las referencias a medidas afirmativas para la población LGBTI” (Mazzoldi Díaz & Cuesta, 2017).

³⁷ Las disposiciones son entendidas por el I. Kroc como “compromisos concretos del acuerdo, observables y medibles” (I.Kroc, 2017, pág. 5).

discriminaciones estructurales y los impactos desproporcionados del conflicto sobre mujeres y niñas.

Por su parte, Género en la Paz (Gpaz) identifica 122 disposiciones, ONU Mujeres 125 disposiciones, y CSIVI-FARC 146 disposiciones. Estas diferencias se explican principalmente por el criterio utilizado para seleccionar las disposiciones objeto de seguimiento. Ello en tanto, algunas organizaciones solo hacen seguimiento a aquellas que se pueden materializar y cuantificar.

Más allá del número de disposiciones consideradas, resulta de gran interés el esfuerzo analítico por establecer categorías de análisis, que permitan una mirada más integral y transversal, tal como lo está en el espíritu del A.F.

El A.F. estableció la creación de una Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo (A.F. 6.1.d), con interlocución permanente con la CSIVI y la institucionalidad encargada de la implementación, con el fin de incidir efectivamente en la inclusión de este enfoque en la toma de decisiones respecto al A.F. Es así como, la Instancia Especial de Género se creó a través del decreto 1995/2016, y cuenta con participación de mujeres rurales, de pueblos indígenas, comunidades negras y afrodescendientes y de la comunidad LGBTI. Esta ya ha iniciado sus funciones, y ha realizado el seguimiento de la implementación, específicamente respecto al PMI y, los avances en los PDET³⁸ y los PNIS.

1.2 EL COMPROMISO DEL PMI EN MATERIA DE GÉNERO

Uno de los referentes para el análisis de los compromisos establecidos en el A.F es el Plan Marco de Implementación (PMI), en tanto,

(...) Orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años, y facilitará su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin. De igual forma, será el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo en los términos establecidos en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016 (PMI, 2018, pág. 2).

³⁸ La Instancia Especial de Género realizó el documento: “Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), una oportunidad para la defensa y el cuidado del territorio” que contiene recomendaciones para el correcto desarrollo del enfoque de género en estos espacios territoriales creados por el A.F. (1.2.1. a 1.2.6).

El PMI define el enfoque de género, en concordancia con el A.F. (2016, pág. 194) como

El reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital, relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Esto implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto (Gobierno nacional y FARC-EP, Citado por PMI, 2018, pág. 144).

Con el propósito de transversalizar este enfoque en la implementación, el PMI establece unos principios orientadores y una ruta, como parte de una estrategia que busca reconocer las especificidades en razón a la condición y situación de algunos grupos poblacionales, e incorporar el enfoque diferencial en los procesos institucionales, en la formulación e implementación de las políticas públicas, los planes, programas y proyectos. Ello con el fin de garantizar los derechos de los grupos sociales que han sido históricamente discriminados y de aquellos que presentan vulnerabilidad manifiesta, que requieren de respuestas proporcionales y múltiples, a raíz de sus situaciones y condiciones específicas (PMI, 2018, pág. 144).

102

Resulta de gran importancia la identificación en el PMI de 8 medidas afirmativas, acordadas por las partes en el Comunicado Conjunto no. 82 de la mesa de negociación en La Habana, para materializar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final:

[1] Acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones; [2] garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con identidad sexual diversa del sector rural; [3] promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos; [4] medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres; [5] acceso a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición; [6] reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas; [7] gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y movimientos LGTBI para su participación política y social; [8] sistemas de información desagregados (2016).

Cabe destacar el seguimiento y revisión realizadas por la Instancia Especial de Género al desarrollo y documento final del PMI, para garantizar el enfoque de género en la implementación del A.F., el cual será abordado a profundidad en un aparte posterior de este informe. De igual forma, se reafirma que la inclusión del enfoque de género en el PMI, no puede limitarse a una función enunciativa, sino que debe servir para lograr una transformación efectiva frente a la desigualdad y violencias de género en el país, a partir de los compromisos del A.F.

Anexo 2: Siglas y Glosario

Sigla	Nombre	Descripción
ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria	Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la ACFC es el sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país.
A.F.	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el 24 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Entidad que modifica mediante el Decreto-ley 897 de 2017, la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Ésta, tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP.
ART	Agencia de Renovación del Territorio	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2366 de 2015 para coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados. Entre sus principales proyectos se encuentra integrar la Secretaría Técnica de la Verificación Internacional del Acuerdo Final.
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas para atender a las necesidades específicas de las mujeres	Comité de la Unidad Nacional de Protección que tiene como objetivo la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias para atender a las necesidades de las mujeres que solicitan protección. Cuenta con la participación de 4 representantes delegadas para las mujeres (mujeres víctimas, lideresas, organizaciones de mujeres); entidades estatales y organismos internacionales que trabajan en la defensa y garantía de los derechos de las mujeres

CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición acordado para satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz. La Comisión deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad. Promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país.
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular	Institución fundada por la Compañía de Jesús en 1972. Entre sus principales proyectos se encuentra integrar la Secretaría Técnica de la Verificación Internacional del Acuerdo Final.
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Comisión que, conforme al Acuerdo Final (3.4.3), tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el citado Acuerdo que amenacen la implementación de este y la construcción de la paz
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica	Establecimiento público, creado por el artículo 146 de la Ley 1448 de 2011, del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Tiene por objeto la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	Instancia dispuesta en el A.F. (3.2.2.3) y creada mediante el Decreto 2027 de 2016. Está integrado por dos miembros del Gobierno y dos miembros de las FARC y tiene la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación. Es organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

CPEM	Consejería Presidencial para el Equidad de la Mujer	Consejería creada en 1999 en reemplazo de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres. Entre sus funciones, de acuerdo al Decreto 672 de 26 de abril 2017 están: Asistir al Presidente y al Gobierno en el diseño de políticas destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres, impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas, dirigir el Observatorio de Asuntos de Género -OAG, Apoyar organizaciones solidarias, comunitarias y sociales de mujeres a nivel nacional, entre otros.
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F.(6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; propone normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Parte de uno de los compromisos contemplados en el A.F. (2.3.7). Se trata de la creación de 16 nuevas circunscripciones en la Cámara de representantes durante dos periodos (2018 y 2022) en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto armado.
DNP	Departamento Nacional de Planeación	Entidad encargada del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de estas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
EMA	Estrategia Móvil de Atención a violencias basadas en género de la Policía Nacional	Programa que tiene como objetivo mejorar las competencias del personal policial para la atención de la Violencias Basadas en Género, fortalecer las acciones locales de articulación, atención y protección; y disminuir de las barreras para que las víctimas de Violencia Basada en Género accedan a la atención policial
ETCR	Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación	Espacios creados de conformidad a lo decidido por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación en su comunicado conjunto 19, que tienen como objeto capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo

		reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017.
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Sigla de la guerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del teatro colón. Su nueva denominación, tras la puesta en marcha del A.F., ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
FGN	Fiscalía General de la Nación	Entidad, fundada en 1991, encargada de investigar y acusar ante los juzgados y tribunales competentes a quienes se presume han cometido algún delito que atente contra la vida, la seguridad o los bienes de otro.
FIP	Fundación Ideas para la Paz	“Centro de pensamiento independiente creado en 1999 por un grupo de empresarios colombianos. Su misión es generar conocimiento, proponer iniciativas, desarrollar prácticas y acompañar procesos para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia” (FIP, 2018).
GRAI	Grupo de Análisis de la Información de la JEP	La función principal del GRAI es recolectar, sistematizar y contrastar información de diversas fuentes a fin de proveer a las diferentes Salas y Secciones de la JEP, según sus necesidades, documentos e insumos analíticos acerca de los contextos, organizaciones y redes armadas, patrones y prácticas de interacción de éstas en el marco del conflicto armado. Así como apoyar a la jurisdicción con la gestión de la información y los análisis necesarios para la aplicación de los elementos restaurativos de la justicia especial para la paz, con enfoque territorial, étnico, diferencial y de género.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Entidad del estado colombiano encargada de la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias.
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional	Organización sin ánimo de lucro especializada en la justicia en periodos de transición. Se encarga de colaborar y asesorar a sociedades en proceso de transición a enfrentarse al legado de violaciones masivas de los derechos humanos y a desarrollar la confianza ciudadana en la capacidad de las instituciones públicas para proteger esos derechos.

INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Establecimiento público de referencia técnico-científica que dirige y controla el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia. Según el Título III artículos 34, 35 y 36 de la ley 938 del 2004, el objetivo fundamental del Instituto es la prestación de servicios forenses a la comunidad como apoyo técnico y científico a la administración de justicia.
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	Entidad de vigilancia y control de carácter técnico científico, encargada de proteger la salud individual y colectiva de los colombianos, mediante la aplicación de las normas sanitarias asociada al consumo y uso de alimentos, medicamentos, dispositivos médicos y otros productos objeto de vigilancia sanitaria.
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creada por el A.F. (5.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). La JEP cumplirá con el deber o de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales	Siglas que identifican a las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales. También se usa para hacer referencia al movimiento que lucha por los derechos de igualdad para estas comunidades sexuales minoritarias
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Entidad encargada de formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos	Organismo internacional que desde 2004, por solicitud del Estado colombiano, ha monitoreado y acompañado de manera ininterrumpida las políticas de paz en el país. Tiene presencia permanente en las zonas más afectadas por el conflicto, la violencia armada y la criminalidad.
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad de Colombia	ONG independiente, laica y progresista que desde 1983 trabaja por el cumplimiento de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, la igualdad y la solidaridad entre las personas y los pueblos.

NNA	Niños, Niñas y Adolescentes	Son reconocidos como sujetos titulares de derechos tanto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, como en la Constitución Política colombiana y la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia).
NPR	Nuevo Punto de Reagrupamiento	Lugares distintos a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación en los que exintegrantes de las FARC se han asentado y adelantan el proceso de reincorporación.
NN.UU	Naciones Unidas	Organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	Organización internacional establecida en 1951. Opera en Colombia desde 1956.
PAI	Plan de Acción Inmediata	Planes establecidos en el A.F. para coordinar y ejecutar acciones y proyectos para reactivar social y económicamente los territorios no priorizados para la implementación de los PDET.
PAO	Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunes y Periodistas	Plan creado por el Gobierno Nacional que tiene como objetivo el fortalecimiento de la prevención y la protección, individual y colectiva, de los derechos, la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de líderes, dirigentes y representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, sociales y comunales del país. El PAO cuenta con cuatro ejes estratégicos: (i) articulación y reingeniería institucional, (ii) actuación estratégica en el territorio; (iii) estrategia de comunicaciones y capacitación; y (iv) la formulación de política pública de prevención y protección integral con enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial, y principios y enfoques de actuación.
PAS	Plan de Acción y Seguimiento	De acuerdo al Decreto 1869 de 2017, “los documentos CONPES de política incluirán un plan de acción y seguimiento -PAS- que dispondrá, entre otras cosas, las acciones, entidades responsables de su ejecución, los recursos indicativos asociados, el periodo de cumplimiento y las variables para el seguimiento”.
PATR	Planes de Acción para la	Instrumento de planeación e implementación de

	Transformación Regional	desarrollo regional en las zonas PDET. Tiene una vigencia de 10 años y podrá ser actualizado a los 5 años.
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial	Mecanismo de largo plazo cuya definición e implementación son un compromiso específico del A.F. (1.1.2) para lograr la transformación estructural del campo
PIGMLMDDH	Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos	Programa enfocado a brindar garantías para la participación, goce efectivo de derechos y condiciones de seguridad para mujeres que ejercen como lideresas y defensoras de DDHH en todo el país. Sus ejes de trabajo se enfocan en la prevención, protección y garantías de no repetición, los cuales identifica a partir de un ejercicio de diagnóstico de los riesgos y vulnerabilidad de las mujeres defensoras en los territorios, debido a sus identidades de género. De igual forma el Programa identifica unas estrategias para cada uno de los ejes, las cuales acompaña de líneas de acción específicas, y de un sistema de seguimiento acordado por las organizaciones que participaron en su diseño.
PMI	Plan Marco de Implementación	Plan Marco que, en concordancia con el Acuerdo Final (6.1.1), contiene el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Instrumento formal y legal que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República para su Gobierno.
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017)
PNRS	Política Nacional para la	Política creada en el documento CONPES 3931 que

	Reincorporación Social y Económica	garantiza el proceso de reincorporación en el largo plazo de los exintegrantes de las FARC.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Organismo de las Naciones Unidas presente en 177 países que trabaja en: reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); gobernabilidad democrática; prevención de crisis y recuperación; medio ambiente y el desarrollo sostenible.
RRI	Reforma Rural Integral	En el marco del AF es el conjunto de compromisos asumidos por las partes en el Acuerdo 1, transformación del campo colombiano
SAT	Sistema de Alertas Tempranas	Sistema creado por la Defensoría del Pueblo para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno. Fue modificado por el Decreto 2124 de 2017.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje	Establecimiento público del orden nacional colombiano, con personería jurídica que ofrece formación gratuita a millones de colombianos que se benefician con programas técnicos, tecnológicos y complementarios que enfocados en el desarrollo económico, tecnológico y social del país
SIR	Sistema de Información para la Reintegración	“Herramienta [tecnológica] que captura, procesa y permite obtener las cifras estadísticas de la Reintegración” (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	Sistema de información dispuesto en el A.F. (6.1.5) que contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos en la implementación.
SIJVRNR	Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición	Sistema creado por el A.F. (5.1) compuesto por varios mecanismos judiciales y extrajudiciales. Sus objetivos son lograr la mayor satisfacción de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participan en el Sistema y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición.
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Creado con relación al A.F., el decreto 895 de 2017 define un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, entidades públicas nacionales y territoriales para garantizar la seguridad y protección de

		sujetos individuales y colectivos
ST/STCVI	Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	Entidad que debe diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias en Colombia.
UBPD	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y razón del conflicto armado	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición. Su objetivo es, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del SIVJNR encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
UIA	Unidad de Investigación y Acusación	Unidad que, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final (5.1.2. III), está encargada de satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad.
UNAL	Universidad Nacional de Colombia	Universidad pública colombiana, del orden nacional, fundada el 22 de septiembre de 1867.
UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz	Unidad policial constituida el 22 de abril de 2016 para el posconflicto
UNP	Unidad Nacional de Protección	Entidad adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de posibles amenazas o agresiones a personas, colectivos, grupos y comunidades.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	Agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional.

URT	Unidad para la Restitución de Tierras	Unidad creada por la Ley 448 de 2011 que sirve de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados. La Unidad llevará, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras y, en el caso que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, compensará a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa.
VBG	Violencia Basada en Género	Violencia que se ejerce en base al sexo o género de una persona, en distintos ámbitos de la vida social y política, producto de las relaciones de género dominantes en una sociedad.