

Quinto informe
de verificación de la
implementación del enfoque de
género en el Acuerdo Final de Paz
en Colombia

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



Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia

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



Director CINEP/PPP: Luis Guillermo
Guerrero Guevara

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Coordinadora del equipo CINEP

Consuelo Corredor Martínez

Profesional de apoyo a la coordinación

Manuela Cifuentes Murillo

Investigación

Clara Ramírez Gómez

Javier Medina Bernal

Sebastián Beltrán Valbuena

Daniel Ricardo Amaya Alba

Vera Samudio Reyes

Andrea Catalina Medina Garzón

CERAC

Investigación

Lina Asprilla

Karol Helena Páez

Jorge Restrepo

Asistencia de investigación

Catalina Montañez

Carolina Sánchez

Valeria Vargas

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

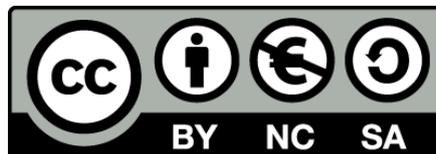
Bogotá D.C., Colombia

www.cerac.org.co

Abril 2021

Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



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

Índice

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	14
Punto 1 – Reforma Rural Integral.....	16
1. Avances en el enfoque de género en la implementación de los PATR.....	16
2. El enfoque de género en las Hojas de Ruta Únicas –HRU–.....	21
3. Enfoque de género y Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral – PNRRI–	28
4. Conclusiones.....	43
Punto 2 – El enfoque de género en la apertura democrática para la construcción de paz	47
1. Enfoque de género y garantías de seguridad	47
2. Mecanismos para la participación y el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y población LGBTI	50
3. Conclusiones.....	52
Punto 3 — Las deudas en la implementación que limitan la reincorporación de las excombatientes de las FARC.....	54
1. Las limitaciones al proceso de reincorporación de las mujeres excombatientes	54
1.1. La reunificación familiar: estigmatización y reclandestinización de las mujeres.....	55
1.2. Violencias basadas en Género	58
2. Seguridad y protección de las mujeres excombatientes.....	61
2.1. Protección con dimensión de género.....	61
2.2. Avances en las garantías de protección	62
3. Conclusiones.....	64
Punto 4 — La inclusión de las mujeres y la población LGBTI en la prevención del consumo de drogas ilícitas y los asuntos de salud pública.....	67
1. Prevención del consumo y salud pública con enfoque de género: avances limitados	67
1.1. Marco de política pública.....	68
1.2. Avances en el cumplimiento de las acciones de género en el PMI	71
2. Conclusiones.....	75
Punto 5 – El enfoque de género y la construcción de confianza en el SIVJRNR	77

1. Acciones adelantadas por el SIVJRNR para generar confianza en las mujeres y en la población LGBTI.....	78
2. La inclusión del enfoque de género en los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones de reconciliación	88
3. La incorporación del enfoque en las medidas de reparación colectiva	93
4. Conclusiones.....	97
Punto 6 — La financiación del enfoque de género	104
1. ¿Cómo va la financiación del enfoque de género en el A.F.?	104
1.1. Asignación de recursos en el Fondo Colombia en Paz	105
1.2. Ejecución de recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación 116	
2. Limitaciones y retos en el seguimiento a la financiación del enfoque de género	129
ANEXOS	132
Anexo 1: Siglas y Glosario.....	132

QUINTO INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA

Resumen Ejecutivo

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–, en cabeza de CERAC y de CINEP, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Final –A.F.– (6.3) de “realizar el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identificar las controversias y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución”, adelantó la Fase I (de noviembre de 2017 a mayo de 2019) y produjo seis informes generales sobre la implementación de los 6 puntos del A.F. y tres informes sobre la implementación del Enfoque de Género (disponibles en las páginas web de CERAC y CINEP). En abril de 2020, las dos instituciones como ST, iniciaron la Fase II de verificación para retomar su mandato, nuevamente con el financiamiento del Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz.

Este Quinto Informe sobre la implementación de los compromisos de género en el A.F., cubre el período del 1º de septiembre de 2020 al 28 de febrero de 2021. De acuerdo con la metodología de la ST, la información presentada proviene de diversas fuentes: oficiales, de investigaciones previas, entrevistas, informes de organizaciones sociales y otras instancias previstas en el A.F., y análisis propios.

1

1. Reforma Rural Integral

Los compromisos del A.F. para la transformación del campo, incluyen medidas especiales para que las mujeres participen y se beneficien en igualdad de condiciones de su implementación. Esto se traduce en la definición de acciones diferenciadas que tengan en cuenta las necesidades, características y particularidades de las mujeres, así como de la población LGTBI.

La adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes contemplados en el Acuerdo es el tema que se aborda en este informe, buscando establecer el grado de avance en esta materia en dos puntos centrales de la RRI: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– (A.F. 1.2) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral- PNRRI (A.F. 1.3).

1.1. Los avances de género en la implementación de los PATR

La ST ha señalado, en los informes de género anteriores, que el proceso de formulación de los PART en las 16 subregiones PDET contó con una Estrategia de Promoción de la Participación de las Mujeres que permitió su participación en el proceso de planeación municipal y subregional, dando así cumplimiento al único indicador de género del PMI para los PDET.

En la medida en que la participación de las mujeres no se agota en el proceso inicial de participación, organizaciones de mujeres y la propia Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, han señalado, al mismo tiempo, restricciones a la participación de las mujeres durante el proceso y la necesidad de garantizar que en los momentos posteriores de la implementación de los PATR, como la planeación a través de las HRU, previstas por el PND y la política gubernamental, se incorpore el enfoque de género y se incluyan las iniciativas y presupuestos necesarios para el cumplimiento del enfoque.

La ST estimó conveniente realizar un análisis detallado de las iniciativas con enfoque de mujer y personas diversas incluidas en las HRU aprobadas y publicadas hasta el 28 de febrero de 2021: las de Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba.

En general, puede afirmarse que el enfoque de género no fue considerado como una de las variables clave para la definición de las iniciativas catalogadas como detonantes o dinamizadoras del desarrollo regional en las subregiones, y que tangencialmente se menciona la necesidad de tenerlo en cuenta en el caso de Sur de Córdoba. Sin embargo, la ST destaca algún grado de inclusión de iniciativas relacionadas en sentido fuerte, genérico o débil con el enfoque de género¹.

Así, en la subregión de Catatumbo, conformada por 8 municipios (Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama, y Tibú) y dos sujetos de concertación (los resguardos Motilón Barí y Catalaura-Barí) se incluyen iniciativas detonantes o dinamizadoras con enfoque de género en 5 de los 8 municipios (no se incluyen en El Tarra, Sardinata y Teorama) y en los dos sujetos de concertación. En total, de 259 iniciativas municipales priorizadas en la subregión,

¹ Se mantienen las categorías utilizadas en el Primer Informe de Verificación del Enfoque de Género de la STCVI, para la clasificación de las disposiciones: consideración fuerte comprende las disposiciones que incluyen el enfoque de género y establecen acciones afirmativas o concretas para su implementación; 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. (STCVI-CERAC-CINEP, 2018, p. 8).

12 hacen mención específica a las mujeres y de las subregionales, 2 de 10. Esto muestra una baja inclusión del enfoque de género en las iniciativas prioritarias. Presupuestalmente, no hay información que permita identificar el enfoque de género en los rubros asignados, salvo en el caso de cursos de formación para el trabajo y desarrollo humano dirigidos a mujeres.

En el caso del Sur de Bolívar, subregión compuesta por los municipios de Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití en Bolívar y Yondó en Antioquia, la situación no es muy diferente. El enfoque de género no es una de las variables en consideración para la definición de la HRU. Entre los indicadores de cambio de largo plazo establecidos, solo dos se pueden asociar a mujeres: la tasa de fecundidad adolescente y la razón de mortalidad materna. Los demás son indicadores generales, económicos y sociales, a los cuales no se les aplicó enfoque de género, por lo cual no será posible, con esta base, valorar la contribución de los PATR y los PMTR en la ampliación de oportunidades para las mujeres en los territorios. En cuanto a las iniciativas priorizadas como detonantes o dinamizadoras, se menciona a las mujeres en 20 de 192 casos. Como en el caso de Catatumbo, no hay información de costos que permita diferenciar los dirigidos específicamente a mujeres, más allá del producto “Cursos en formación para el trabajo y el desarrollo humano para mujeres” con un costo unitario de \$1.820.714,28 a precios de 2020, y duración de entre 1 y 2 años, que teóricamente va dirigido a cubrir 50% de mujeres mayores de 15 años (ART 2021, Anexo p.164).

Finalmente, en el caso de Sur de Córdoba, subregión compuesta por los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia, el enfoque de género fue tenido en cuenta para realizar el análisis de la composición demográfica de la subregión (49% mujeres, salvo en el grupo 25 a 64, donde las mujeres pesan el 50,7%), y señalar la necesidad de diseñar “políticas que permitan integrar a la mujeres de forma integral en todos los procesos de desarrollo” y que “las estrategias de política adoptadas deben contar con un enfoque de género (...) y también con un enfoque étnico” (ART, 2021 B, p. 21 y 31).

En la aplicación del modelo para el ordenamiento de las iniciativas, de 146 priorizadas, 10 se pueden clasificar con enfoque de género. Las más importantes están en Puerto Libertador (capacitación y fortalecimiento de organizaciones de jóvenes y mujeres rurales), San José de Uré (creación de asociaciones de mujeres) y Valencia (promoción de turismo de naturaleza como alternativa de generación de empleo para la mujer rural y financiación de granjas campesinas lideradas por mujeres rurales). En Montelíbano no se priorizó ninguna iniciativa de género. La información de costos incluida en la HRU se refiere únicamente a los “Cursos en

formación para el trabajo y el desarrollo humano para mujeres” con las mismas características de las establecidas para el Sur de Bolívar: costo unitario de \$1.820.714,28 a precios de 2020, duración de entre 1 y 2 años, y cobertura del 50% de mujeres mayores de 15 años (ART 2021 B, Anexo p.159).

Las preocupaciones en este punto están relacionadas con la inclusión del enfoque de género como un determinante en la construcción de la HRU, y en las posibilidades de hacer seguimiento a su implementación. Hacerlo implica un trabajo por parte de la institucionalidad, para identificar beneficiarios y acciones afirmativas según sea el caso, y realizar la marcación de los presupuestos efectivamente destinados a la implementación del enfoque en esas iniciativas priorizadas.

Una oportunidad de mejoramiento que permita hacer un seguimiento a la incorporación del enfoque de género en la HRU es la presentación de información desagregada por género, tanto del acceso a los programas como de la inversión asociada para cada una de las iniciativas en donde esto sea posible. Dado que la elaboración de las demás HRU aún no ha concluido, la ST considera importante incluir en forma explícita el enfoque de género tanto en la selección de las iniciativas como en el planeamiento de las trayectorias y de los presupuestos a ellas asociados.

Enfoque de género y Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–

En este informe, la ST presenta la forma en que fue incluido formalmente el enfoque de género y las medidas que lo implementan de forma particular en los PNRRI. Si bien no todos los planes han sido adoptados, sectorialmente hay avances frente al cumplimiento de los indicadores generales y de género para la Reforma Rural Integral –RRI– del Plan Marco de Implementación –PMI–.

Cabe recordar que los PNRRI tienen como objetivo erradicar la pobreza extrema y reducir en un 50% la pobreza rural en 15 años, garantizando un máximo de esfuerzo de cumplimiento de cada uno de estos en los primeros cinco años de vigencia del A.F. (1.3).

En el A.F. el enfoque de género para estos planes se concreta en medidas afirmativas, así: i) generales, que reconocen y promueven la igualdad entre hombres y mujeres, ii) específicas, dirigidas a las mujeres rurales y iii) aquellas que promueven la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación, tanto aquellos creados en la implementación del A.F., como en otros de mecanismos existentes en la construcción y desarrollo de políticas públicas. En otros, como el Plan Nacional de

Electrificación Rural –PNER– y el Plan Nacional de Conectividad Rural –PNCR– el enfoque de género debe implementarse de forma transversal.

El resultado del análisis permite afirmar que formalmente se encuentra incluido el enfoque de género en los planes, pero no siempre está asociado este enfoque con un indicador de género del PMI. En la medida en que el grado de implementación de los planes es incipiente, no es posible ver plenamente el cumplimiento de las medidas ni sus efectos sobre la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En cuanto a la población LGBTI, no se menciona en ninguno de los planes, ni tampoco en indicadores o medidas adoptadas.

Como en el caso de las HRU, una oportunidad de mejoramiento para un mejor seguimiento del enfoque es la desagregación en todos los casos, de la información para hombres y mujeres cuando se trate de una medida tendiente a la participación de estas, y la presentación de información claramente diferenciada cuando se trate de la ejecución de medidas específicamente dirigidas a mujeres y a población LGBTI.

2. El enfoque de género en la apertura democrática para la construcción de paz

El Punto 2 del A.F. establece la apertura democrática como condición necesaria para la construcción de paz. Reconoce los grandes obstáculos sociales e institucionales que han enfrentado las mujeres y la comunidad LGBTI para el ejercicio de la participación y dispone un enfoque de género transversal a los tres subtemas que componen el punto: i) Derechos y garantías plenas para la oposición política en general ii) Mecanismos democráticos de participación ciudadana y iii) Medidas para promover una mayor participación política a nivel regional y local.

Para el análisis de la implementación en el presente informe, la ST se orienta por la pregunta **¿Qué medidas específicas han sido tomadas para ampliar las garantías de participación política y ciudadana de las mujeres y de la población LGBTI?**, con dos temas prioritarios: i) la persistencia de las agresiones a liderazgos sociales y la situación de seguridad a nivel nacional y ii) las garantías para la participación ciudadana de las mujeres y la población LGBTI, sus organizaciones sociales y movimientos.

2.1. Enfoque de género y garantías de seguridad

La falta de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, como lo ha señalado la ST en sus informes anteriores, es uno de los principales obstáculos

para la apertura democrática. Entre sus principales manifestaciones se encuentran los homicidios de líderes, lideresas y excombatientes situación que se ha convertido en una fuente de preocupación constante en los territorios. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2021) y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNMVC, 2020) reportan que desde la firma del A.F. hasta finales del 2020, 248 casos de homicidios de excombatientes y 378 de líderes sociales, de los cuales 44 fueron lideresas y 6 líderes LGBTI. Esta situación se ve agravada por la ocurrencia de masacres en distintos territorios, con afectación a las mujeres, niñas y a los liderazgos políticos, sociales y comunales ejercidos por mujeres.

Aunque las garantías de seguridad son eje fundamental para la participación en política y el A.F. crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- con medidas especiales para mujeres y población LGBTI, su funcionamiento e implementación no presenta avances significativos, algunas de sus instancias no se encuentran activas o no gozan de efectiva articulación, factores que limitan la capacidad de respuesta. Para la ST una forma de garantizar una respuesta efectiva a las alertas de riesgo con impactos en mujeres y población LGBTI es avanzar en la implementación integral del SISEP y el fortalecimiento del enfoque de género en sus diferentes instancias.

2.2. Mecanismos para la participación y el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y población LGBTI

Entre las medidas que prevé el A.F. para propiciar una mayor participación de las organizaciones de mujeres y LGBTI a nivel nacional y local, se encuentran: i) la participación en los mecanismos de control y veeduría ciudadana ii) la promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias ciudadanas, partidos y movimientos iii) la promoción de la convivencia, tolerancia y no estigmatización y iv) el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

En el primer caso, el Gobierno ha realizado capacitaciones en control social y veedurías con asistencia de mujeres. Sin embargo, la creación de veedurías ciudadanas con participación de mujeres no ha avanzado, siendo un faltante en la implementación. En cuanto a la participación equilibrada de mujeres y hombres en partidos y movimientos, el Gobierno continúa implementando la estrategia “Más Mujeres, Más Democracia” iniciada en 2015 (ONU Mujeres, 2015).

El Congreso aprobó el proyecto de ley estatutaria para reformar el Código Electoral, que actualmente se encuentra a consideración de la Corte Constitucional. En esta reforma se establece la paridad entre hombres y mujeres en las listas para

elecciones de corporaciones públicas incrementando la cuota de género del 30% establecido en la Ley de Cuotas (Ley 581 del 2000) a un 50% (Cámara de Representantes, 2020). Igualmente determina mecanismos que fomentan la inclusión de personas LGBTI. Si bien esta reforma al Código no es un compromiso establecido en el A.F., representa un avance de género en la participación política.

3. Las deudas en la implementación que limitan la reincorporación de las excombatientes de las FARC

Para el **Punto 3: “Fin del conflicto”**, la ST resalta que aunque existen avances en muchos compromisos en materia de reincorporación política, social y económica establecidos en el A.F., aún persisten retos en la implementación de otros aspectos. Este informe prioriza la reunificación familiar y las violencias basadas en género —VBG—, asuntos pendientes en el proceso de implementación que impactan diferenciadamente el tránsito a la vida civil de las mujeres excombatientes.

En el caso de la reunificación familiar, la ST evidencia tres tipos de barreras que enfrentan las mujeres para acceder a este beneficio derivado del A.F.: (i) jurídicas para asumir la custodia legal de sus hijos, (ii) institucionales ante la falta de acompañamiento a los procesos que adelantan y (iii) sociales, en las comunidades a las que retornan, por hechos de estigmatización y discriminación. Si bien, la creación de la Mesa Técnica de Reunificación Familiar dentro del Consejo Nacional de Reincorporación —CNR— es una oportunidad para apoyar los procesos de las excombatientes e impulsar acciones y estrategias concretas, en su funcionamiento existen dificultades relacionadas con falta de lineamientos técnicos para orientar el programa y desconocimiento del total de excombatientes que requieren este programa para brindar un acompañamiento personalizado.

Respecto a las VBG, la ST resalta que dentro y fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —AETCR— las mujeres excombatientes así como familiares que acompañan los procesos, manifiestan el cambio en los roles de mujeres y hombres en reincorporación y el incremento de los casos de VBG. Desde la perspectiva de las mujeres, la atención y el apoyo institucional ante estos casos es limitada por la falta de garantías para la denuncia, y las dificultades para que las instituciones estatales lleguen hasta las zonas rurales alejadas y brinden acompañamiento. Aunque en la Política de Reincorporación, existe un indicador orientado en promover estrategias para la prevención, atención y sanción de violencias contra las excombatientes, la ST resalta que la construcción del indicador (número de talleres implementados) no está orientado a resultados con impacto ni cambios en las condiciones de vida de las mujeres excombatientes, sino a la medición de actividades.

En ambos casos, la ST identifica los retos derivados de retornar a una sociedad en donde persisten los estereotipos sobre los roles de género tradicionales, situación que genera una doble estigmatización de la mujer exguerrillera.

Finalmente, respecto a las garantías de seguridad, la instalación de la Subcomisión de Género dentro de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección del Consejo Nacional de Reincorporación, representa un avance para realizar el seguimiento diferenciado a las situaciones de riesgo y las agresiones que afectan a mujeres excombatientes, caracterizar sus perfiles e implementar acciones de protección con enfoque de género acordes con sus necesidades específicas, el nivel del riesgo y las particularidades de los territorios en los que estas mujeres se encuentran. Desde la firma del A.F., la ST registra el **homicidio de seis mujeres excombatientes, de un total de 242 excombatientes asesinados** hasta el 19 de noviembre de 2020, y la tentativa de homicidio contra otras tres mujeres. Además de estas cifras, la ST registra una mujer amenazada. El año 2020 fue el que registró mayor número de homicidios de mujeres excombatientes, con un total de tres. Antioquia, Bogotá, Bolívar, Caquetá, Cauca y Chocó fueron los lugares en donde sucedieron el total de los homicidios contra mujeres excombatientes.

4. La inclusión de las mujeres y la población LGBTI en la prevención del consumo de drogas ilícitas y los asuntos de salud pública

8

Frente a los compromisos del **Punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas”**, el análisis de la ST identifica las acciones afirmativas que promueven la visibilización e inclusión de las mujeres y la población LGBTI en las medidas implementadas para la prevención del consumo de drogas. En el marco de política pública, la ST resalta positivamente las disposiciones de género hacia las mujeres y la comunidad diversa incluidas en la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual reconoce la afectación diferenciada del consumo en las mujeres, que la exposición a entornos violentos es un factor de riesgo para el consumo y la existencia de una relación entre las VBG y el consumo de sustancias. No obstante, esta ST llama la atención sobre las limitaciones de algunas consideraciones genéricas y débiles en materia de género que nombran de forma general a la población priorizada (mujeres y/o población LGBTI), pero no incorporan el enfoque de género ni incluyen acciones concretas como lo establece el A.F, lo que dificulta el seguimiento de los indicadores con enfoque de género de cada acción.

Sobre los cinco indicadores con enfoque de género del Plan Marco de Implementación —PMI— relacionados con la prevención del consumo, la ST resalta

los avances en las acciones propuestas de estos indicadores (uno ya cumplido en 100%), pero también los desafíos en su implementación. El principal avance está en la inclusión por primera vez de preguntas sobre la orientación sexual y la identidad de género que realizó el DANE en la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas: del total de personas encuestadas, el 1,2% se identificaron con orientación sexual diversa y el 0.05% se considera transgénero. Sin embargo, este ejercicio se limitó a la caracterización de la población y el DANE no divulgó resultados de la situación de consumo de la población que se autoreconoce como diversa. Para la ST, la falta de cifras desagregadas por orientación sexual, identidad de género e incluso etnia, continúa siendo uno de los principales rezagos en la implementación y en el seguimiento a los compromisos establecidos en este Punto.

Además de este desafío, la ST resalta que persisten retos relacionados con la inclusión de consideraciones fuertes en materia de género que materialicen acciones afirmativas y concretas para las mujeres y la comunidad diversa, la articulación entre el nivel nacional y las entidades territoriales para la implementación de acciones en los territorios que lo requieran y que la población LGBTI sea tenida en cuenta en el marco de las investigaciones que se adelantan sobre la relación entre género y consumo de sustancias.

5. El enfoque de género y la construcción de confianza en el SIVJNR

9

En este quinto informe de género, la ST ha dado prioridad a tres aspectos de la implementación que presuponen escenarios de diálogo y trabajo entre las entidades y actores participantes en los procesos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición y las organizaciones de mujeres y comunidad LGTBI: i) las acciones adelantadas por el SIVJNR para generar confianza en las mujeres y en la población LGBTI; ii) la inclusión del enfoque de género en los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones de reconciliación y iii) la incorporación del enfoque en las medidas de reparación colectiva.

5.1. Acciones del SIVJNR para generar confianza en las mujeres y la población LGBTI

Las entidades del Sistema han realizado acciones para promover la no discriminación de las personas en razón, entre otras cosas, de su identidad de género. La CEV creó desde 2017 el Grupo de Trabajo de Género –GTG– que ha desarrollado escenarios para la incidencia de colectivos de mujeres y de la comunidad LGBTI en el ámbito nacional y territorial. La Mesa Técnica del GTG, como espacio de interlocución con organizaciones, plataformas y otras formas

organizativas de mujeres y LGBTI, ha sido un escenario para “encontrar elementos comunes que permitan esclarecer la verdad, reconocer a las víctimas y sus impactos e incluso para dialogar y reconciliarse con los “victimarios” (CEV, 2020).

Por su parte, la UBPD, ha elaborado documentos, lineamientos y realizado un proceso de sensibilización de los funcionarios en los enfoques diferenciales y de género. Durante 2020, adelantó la formulación e implementación de mecanismos para la participación de las mujeres y de personas con orientación sexual e identidad de género diversa, en la búsqueda de personas desaparecidas, así como un proceso participativo para desarrollar lineamientos para abordar la violencia de género como uno de los motivos de la desaparición de mujeres, niñas y comunidad LGBTI. Además, la UBPD convocó a mujeres y comunidad LGBTI a participar en la construcción del Plan Nacional de Búsqueda –PNB–.

En cuanto a la JEP, el principal avance es la sistematización de informes y casos que evidencian la violencia de género y la violencia sexual en el marco del conflicto. La Comisión de Género de la JEP busca la implementación del enfoque con las víctimas, los comparecientes y otros actores intervinientes, y la generación de espacios incluyentes y sensibles entre los servidores/as de la JEP. La Mesa Técnica de víctimas de violencia sexual y VBG ha permitido mantener vigente los espacios de diálogo con las víctimas.

Las entidades del Sistema han hecho esfuerzos por materializar el enfoque de género en sus propuestas misionales. La creación de mesas técnicas, comisiones de género, protocolos y lineamientos, ha contribuido a ello. Para la ST, el reto está en que la inclusión del enfoque se traduzca en resultados y tenga un impacto positivo en las mujeres y la población LGBTI. La Instancia Especial de Mujeres señala la necesidad de trabajar más en torno a la interseccionalidad y en la territorialización de los mecanismos que el Sistema ha creado para evitar la revictimización.

Cada entidad tiene retos específicos. La CEV, que se encuentra en el tramo final de su mandato, anunció que incluirá en su informe, un capítulo específico sobre la afectación desproporcionada a las mujeres y comunidad LGBTI y la sistematicidad de la conducta por parte de los actores armados. Para la UBPD, los retos principales tienen que ver con superar el subregistro de las personas LGBTI dadas por desaparecidas, con la posibilidad de hacer un acompañamiento psicosocial no previsto por el decreto de creación y con las garantías de seguridad para quienes buscan a sus familiares desaparecidos. Finalmente, la JEP tiene como reto la discusión en torno a la apertura de un macrocaso que priorice la VBG, en especial la violencia sexual y reproductiva.

5.2. La inclusión del enfoque de género en los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones de reconciliación.

En el punto 5.1.3.1. del A.F. establece el compromiso de adelantar actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva para contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado, marcar un momento simbólico de un nuevo comienzo y crear un ambiente favorable a la construcción de paz.

Estos espacios empezaron desde la etapa de negociación del Acuerdo. Después de la firma del Acuerdo se realizaron nuevos actos y encuentros de reconciliación y perdón. Tras la creación de la CEV, la entidad retomó la realización de estos actos de reconocimiento, en los “Encuentros por la Verdad” enfocados en un diálogo social con la sociedad civil, las víctimas, los responsables y las instituciones.

Al tiempo, de forma paralela y menos pública, en los territorios se han desarrollado espacios de trabajo entre mujeres excombatientes, víctimas y sociedad civil, en los cuales iniciaron procesos de reconocimiento de las responsabilidades colectivas, construcción de confianza y reconstrucción del tejido social, pero sobre todo procesos de trabajo sostenido a partir de las capacidades, conocimientos y experiencias de vida de cada una de las participantes. La creación de estos espacios ha permitido que las mujeres, excombatientes y civiles, se reconozcan como sujetos de derechos y ejerzan los liderazgos que habían sido negados en entornos previos y han posibilitado el reconocimiento de la diversidad y la visibilización de las victimizaciones.

La ST destaca la importancia del trabajo de mujeres excombatientes y comunidades para crear ambientes favorables para la construcción de paz y la promoción de la convivencia y la no repetición. Desde la perspectiva de género, es ilustrativa la forma en que las mujeres han comprendido este enfoque y su manera de materializarlo en función de las necesidades y realidades que les rodean. En este contexto, la creación de organizaciones mixtas ha permitido el reconocimiento de las mujeres como sujetos políticos y mediadoras con la institucionalidad, contribuyendo a la construcción de confianza y la superación de la estigmatización a las excombatientes.

5.3. Incorporación del enfoque de género en las medidas de reparación colectiva

El tercer aspecto de interés es la forma en que se ha incorporado el enfoque de género en los procesos de reparación integral, en particular en los Programas Integrales de Reparación Colectiva -PIRC-, tratando de establecer si en su formulación e implementación se contribuye a la construcción de confianza de las víctimas en el SIVJRNR. La ST pudo establecer, con base en información de la UARIV, el bajo número de sujetos de reparación colectiva –SRC– de mujeres² y la desigual participación de hombres y mujeres en los espacios colectivos de decisión, siendo menor la participación de estas últimas.

Una preocupación de organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y de la población LGBTI, tiene que ver con los cambios normativos introducidos que imponen toques para la implementación de las medidas de los PIRC, que a juicio de sujetos³ y organizaciones, los programas pueden ser objeto de múltiples modificaciones, lo cual lleva al desconocimiento de acuerdos iniciales, de las necesidades particulares de los SRC y de las medidas acordadas. Para algunos de los SRC-mujeres no ha habido avance en los procesos y no se han implementado con enfoques diferenciales de género y territorio, a pesar de haber sido acordados. Por su parte, las comunidades LGBTI perciben que la reparación colectiva no está a su alcance y que estas medidas no disponen de mecanismos suficientes para responder a sus necesidades específicas.

Para la ST, los procesos de reparación colectiva son incipientes respecto a la inclusión del enfoque de género, y su desarrollo no llena las expectativas de las víctimas. Aunque existen acciones para incorporar el enfoque de género en el SIVJRNR, es necesario un mayor esfuerzo en su comprensión y abordaje. Si bien existen canales y escenarios para la generación de confianza y la interacción entre víctimas y funcionarios, no siempre se logran los resultados buscados y quedan por fuera algunas demandas centrales de las víctimas. Asimismo, la ST reconoce la labor de las comunidades, víctimas y excombatientes para construir caminos de convivencia y reconciliación, que contribuyan a la materialización de este enfoque en los territorios.

² De 136 SRC, 20 han culminado su proceso. De ellos 2, fueron organizaciones de mujeres. De 348 SRC que accedieron medida de rehabilitación comunitaria, 5 son asociaciones de mujeres. De 972 acciones reparadoras implementadas en cumplimiento de los PIRC, 51 se dirigieron a sujetos colectivos de organizaciones de mujeres. En cuanto a la toma de decisiones, en 387 espacios de toma de decisiones desarrollados en 2020 (hasta noviembre) participaron 2.723 mujeres (43,7%). En 2019, en 97 espacios, las mujeres participaron con un 48,5%.

³ Por ejemplo, las lideresas del Auto 092.

6. La financiación del enfoque de género

Finalmente, en el **Punto 6 “Implementación, verificación y refrendación”**, la ST analiza dos de las seis fuentes de financiación establecidas en el PMI para hacer seguimiento a los proyectos que incluyen el enfoque de género: los recursos provenientes de la cooperación internacional, asignados a través del Fondo Colombia en Paz entre 2017 y 2019, y, del Presupuesto General de la Nación —PGN— entre 2017 y 2020, fuentes que en su conjunto representan el 45% de la financiación del A.F.

En cuanto al Fondo Colombia en Paz —FCP—, la ST encontró que se han asignado recursos por aproximadamente \$14 millones de USD para 40 proyectos con enfoque de género entre 2017 y octubre de 2019. El año con mayor asignación de recursos fue 2019 con el 64% del total y el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral, fue el de mayor monto asignado. En estos proyectos, la ST no identificó ninguno que en su título hiciera referencia a la población LGBTI, lo que podría indicar desfinanciación del enfoque interseccional del capítulo de género del PMI.

En el seguimiento al PGN, la ST tuvo mayores dificultades para el análisis detallado y preciso de los recursos puesto que no existen marcadores de género para reportar la ejecución de los proyectos, por ejemplo, el trazador presupuestal de paz no tiene desagregación por género, ni se articula con el trazador presupuestal para la equidad de la mujer. En su análisis, la ST rastreó los proyectos generales con presupuesto ejecutado por cada una de las entidades responsables de la implementación del enfoque de género en todos los puntos del A.F. y posteriormente, identificó cuáles de esos proyectos generales estaban relacionados con productos de género en el PMI. En el seguimiento a los recursos de las diferentes fuentes de financiación, además de la falta de marcadores de género, la ST identificó otras dificultades: (i) las entidades encargadas de la implementación y el seguimiento utilizan diferentes metodologías para reportar la información, (ii) aún no hay una estimación del costo total de la implementación del enfoque de género del A.F., (iii) es limitado el acceso público a la información y es un reto rastrear lo referente a género. Todas estas dificultades limitan el seguimiento preciso y detallado de las inversiones, destinadas a cumplir con los compromisos del capítulo de género del PMI.

Introducción

En este Quinto Informe, la ST verifica el cumplimiento del enfoque de género establecido en el A.F. Para cada uno de los puntos del A.F., se definió una pregunta guía para el análisis de las prioridades establecidas:

En el Punto 1, Reforma Rural Integral –RRI–, la pregunta orientadora busca conocer si en el proceso de implementación del A.F. han sido tomadas medidas específicas que contribuyan a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Así, la ST busca identificar en qué medida la operacionalización de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– y los Planes Municipales para la Transformación Regional –PMTR–, que se desarrollan en las 16 subregiones priorizadas para la implementación de los PDET, han respondido a las 4.606 iniciativas identificadas de Mujer y Género. Asimismo, verificar cuando sea posible el grado de avance de estas, con énfasis en la introducción de iniciativas con enfoque de género en las tres Hojas de Ruta –HRU– aprobadas hasta la fecha de corte: Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba. En cuanto a los PNRRRI, la ST busca establecer qué acciones afirmativas han sido acordadas para las mujeres y la población LGBTI, hasta la fecha de corte, en los 12 planes aprobados o con cierre técnico y en especial en los planes aprobados durante el último semestre.

En el Punto 2, Participación Política, el informe se enfoca en el análisis de las medidas específicas tomadas para ampliar las garantías de participación política y ciudadana de las mujeres y las personas LGBTI. Como prioridad se establece a la seguridad de las lideresas sociales y a las garantías existentes para la participación ciudadana de mujeres, personas LGBTI y sus organizaciones.

En el Punto 3, Fin del Conflicto, la ST busca establecer cuáles son los pendientes en la implementación que limitan la reincorporación de las excombatientes de las FARC, en particular en aspectos como la reunificación familiar y las violencias basadas en género, como asuntos que fortalecen el papel tradicional de la mujer. En cuanto a garantías de seguridad, se analizan los obstáculos y los avances para la protección de las mujeres excombatientes en proceso de reincorporación dentro y fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR–.

En el Punto 4, Solución al problema de drogas ilícitas, el análisis se centra en las acciones diferenciales que promueven la inclusión de las mujeres y personas LGBTI en las políticas de prevención del consumo de drogas de uso ilícito y asuntos de salud pública.

En cuanto al Punto 5, Víctimas, el informe busca establecer si las voces de las mujeres y las personas LGBTI han sido escuchadas y sus aportes han contribuido a generar acciones en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR–, propiciando la construcción de confianza. En particular, la ST analiza las acciones desarrolladas para generar confianza (Manual de participación de la JEP, Borrador de protocolo de participación de las víctimas), la generación de espacios de confianza en los territorios propiciada por el partido Comunes y si la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC– tiene en cuenta la afectación diferenciada de las mujeres.

Finalmente, en el Punto 6, Implementación y Verificación, la ST analiza la financiación de las medidas del enfoque de género, su implementación en el A.F. y los retos en materia de información para hacer seguimiento a los recursos invertidos.

Punto 1 – Reforma Rural Integral

Los compromisos con la transformación del campo incluyen medidas especiales para que las mujeres participen y se beneficien en igualdad de condiciones de la implementación del A.F. La búsqueda del bienestar de la población rural y la provisión de bienes y servicios públicos entre ellos la salud, educación, recreación, infraestructura, alimentación y nutrición, apoyo y desarrollo productivo, implica definir acciones diferenciadas que tengan en cuenta las necesidades, características y particularidades de las mujeres. Por ello, el A.F. define como uno de sus principios el de *igualdad y enfoque de género*, que implica entre otras cosas “la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo” (A.F., 2016, p. 12).

En su informe más reciente, el Instituto Kroc afirma que “desde septiembre de 2019, las medidas para avanzar en igualdad de género y en la protección de los derechos de las mujeres rurales han mostrado un progreso lento en cuanto a cambios transformadores” (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2020, p. 13) y agrega que hay retrasos en la implementación de programas clave y de los PNRRI, pese a los avances en la aprobación de varios de ellos durante 2020.

La ST en su Cuarto Informe de Verificación del Enfoque de Género concluyó “que las oportunidades de inclusión de las mujeres en la transformación del campo colombiano en relación con la implementación del A.F. se han ampliado, pero de forma limitada” (STCVI, 2020, p.17) en materia de acceso a tierra, formalización y otras medidas complementarias señaladas en el A.F. (1.1). Además, llamó la atención sobre la necesidad de contar con información suficiente y datos desagregados por género, etnia, orientación sexual e identidad de género, del acceso a las distintas medidas y programas.

Para avanzar en el análisis, la ST estableció para este informe, dos prioridades para la verificación de la implementación del enfoque de género en el punto 1 del A.F., ambas relacionadas con planes y programas propios de la RRI: la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Territorial –PATR–, definidos para cada una de las 16 subregiones PDET, y la formulación e implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–, de los cuales a la fecha de cierre de este informe han sido aprobados 12 de 16.

1. Avances en el enfoque de género en la implementación de los PATR

Como la ST ha señalado en los anteriores informes, el proceso de formulación de los PATR contó con la “Estrategia de Promoción de Participación de las Mujeres” de la ART y una amplia participación de las mujeres (32,5% del total de participantes), lo cual ha sido mencionado como un avance en la incorporación del

enfoque de género, aunque tal ejercicio no garantice la implementación efectiva de las medidas establecidas en el A.F. (GPAZ, 2019, p. 9 y 25).

Por su parte, en el informe conjunto de la Iniciativa Barómetro, ONU Mujeres, Fedim y la Embajada de Suecia, de 2019, se señaló la importancia de implementar la RRI en forma integral e “impulsar la priorización de la implementación de las iniciativas de mujeres y género dentro del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR)” (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia, 2019, p. 26). Resalta, igualmente, la construcción participativa y con mujeres rurales del PATR en las zonas priorizadas, aunque “una parte importante del movimiento de mujeres afirma que hubo barreras importantes en el acceso de las organizaciones de mujeres en el territorio. Esto se debió, entre otros factores, a la metodología de convocatoria que limitó la posibilidad de una participación efectiva e incidente” (Ibid, p. 34).

Aunque el indicador del Plan Marco de Implementación –PMI– relacionado con los PDET se cumplió, en la medida en que se desarrolló la “Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los PATR”, y no hay otros indicadores relacionados con los PDET, la participación implica que en la implementación del A.F. se desarrollen las medidas acordadas con este enfoque de género. Al respecto, organizaciones de mujeres señalaron la necesidad de garantizar que en el proceso de elaboración de las Hojas de Ruta Únicas –HRU– se incorporara el enfoque de género y se incluyeran en el presupuesto los recursos necesarios para el cumplimiento de los indicadores y las metas de género (GPAZ, 2019, p. 26-27). Por su parte, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz –IEM– informa que en su plan de acción inicial priorizó la realización de encuentros territoriales en las zonas PDET, “Voces territoriales de mujeres y personas LGBT para la paz” (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019, p. 12). En estos encuentros se abordaron algunos problemas como restricciones a la participación, desmejora en las condiciones de seguridad, falta de coordinación interinstitucional, desconocimiento del enfoque de género, centralismo en la toma de decisiones, falta de claridad y oportunidad en la información (Ibid, p. 20).

De acuerdo con la información de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– fueron clasificadas y analizadas 4.606 iniciativas relacionadas con Mujer y Género en los PATR. A diciembre de 2020, había sido activada la ruta de gestión de 1.111 iniciativas, el 24% del total identificadas. Además, 1.458 iniciativas (31,6%) fueron incluidas en los Planes de Desarrollo Territorial –PDT– de los 170 municipios y 192 (4,1% del total) en los planes de desarrollo departamental (CPEC, 2021a, p. 12).

La CPEC en su respuesta, el 30 marzo de 2021, a la solicitud de información enviada por esta ST sobre el grado de avance de las iniciativas clasificadas como de “mujer rural y género” señala que:

las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–, desde su construcción y definición dentro del proceso participativo con las comunidades, cuentan con una naturaleza amplia, que conlleva a que una sola iniciativa puede abarcar diferentes necesidades de un municipio o Subregión, lo cual implica que no necesariamente a través de la ejecución de un solo proyecto o una gestión específica sea posible lograr la ejecución o el cumplimiento total de una iniciativa (CPEC, 2021d, p. 13).

A juicio de la CPEC, esta situación no permite señalar cuáles iniciativas han sido implementadas y solamente se puede informar si tienen una ruta de implementación activa a través de distintos instrumentos como proyectos, contratos, convenios, entre otros. Además, una misma iniciativa puede ser financiada por diferentes fuentes. En el listado que la CPEC anexa a su respuesta, se encuentra cada una de las 4.606 iniciativas señaladas arriba. Para cada una se informa si se encuentra **vinculada** a un proyecto o gestión en ejecución o terminado, sin que sea posible conocer en forma precisa el grado de avance de las iniciativas. Con la información del anexo, la ST construyó el siguiente cuadro que permite apreciar, con corte a 28 de febrero de 2021, el número de iniciativas asociadas a proyectos en cada subregión y para cada pilar. Los avances, así medidos, tienen distintos grados: mientras que para el conjunto de las subregiones el 21% de las iniciativas de mujer y género están vinculadas con un proyecto, en Arauca este porcentaje es solo de 10% y en Pacífico Medio, subregión que tienen el menor número de iniciativas de mujer y género, alcanza un 38%. Por pilares de los PATR, el mayor porcentaje de iniciativas vinculadas se encuentra en Reactivación económica (Pilar 6) y en Vivienda rural (Pilar 5), con 25%, y el menor en Reconciliación, convivencia y construcción de paz, con 13%.

Tabla 1. Iniciativas marcadas como de Mujer y Género, por subregión, según vinculación a un proyecto en ejecución o terminado

Subregión	Pilar 1. Ordenamiento propiedad rural		Pilar 2. Infraestructura y adecuación tierras		Pilar 3. Salud rural		Pilar 4. Educación Rural y 1a. Infancia		Pilar 5. Vivienda rural y Agua Potable	
	TOT	VIN	TOT	VIN	TOT	VIN	TOT	VIN	TOT	VIN
Alto Patía -NC	65	11	62	13	89	5	219	45	39	9
Arauca	23	0	3	0	17	2	23	4	15	3
Bajo Cauca -NA	12	4	0	0	21	4	28	9	7	3
Catatumbo	54	12	19	3	30	3	30	5	16	6
Chocó	1	1	0	0	11	0	44	13	16	3
Cuenca Caguán - PC	40	3	35	9	81	45	77	15	50	9
Macarena Guaviare	38	3	4	1	93	9	51	12	60	12
Montes de María	61	23	11	1	99	9	82	19	65	18
Pacífico Medio	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Pacífico -F.N	1	0	0	0	3	1	15	1	1	0
Putumayo	22	1	6	1	30	2	24	11	19	5
Sierra Nevada-P-ZB	11	4	0	0	10	4	34	16	65	21
Sur de Bolívar	7	0	0	0	3	2	15	2	23	3
Sur de Córdoba	5	2	10	1	7	1	18	4	6	3
Sur del Tolima	26	18	10	0	13	0	48	14	12	3
Urabá Antioqueño	5	1	1	0	7	0	27	3	10	2
Total, Subregiones	371	83	161	29	515	87	735	173	404	100
% pilares	22%		18%		17%		24%		25%	

Fuente: Con base en (CPEC, 2021d) información del Anexo 2.

TOT: Total de iniciativas marcadas como de Mujer y Género VIN: Total de iniciativas marcadas como de Mujer y Género que están vinculadas a un proyecto en ejecución o terminado.

(Cont.) Tabla 1. Iniciativas marcadas como de Mujer y Género, por subregión, según vinculación a un proyecto en ejecución o terminado

Subregión	Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria		Pilar 7. Garantía Derecho a la Alimentación		Pilar 8. Reconciliación convivencia construcción de paz		Total, Pilares		
	TOT	VIN	TOT	VIN	TOT	VIN	TOT	VIN	%
Alto Patía -NC	475	112	118	5	112	8	1179	208	18%
Arauca	44	3	17	2	24	2	166	16	10%
Bajo Cauca -NA	31	16	29	7	41	13	169	56	33%
Catatumbo	39	12	32	13	58	11	278	65	23%
Chocó	55	8	32	13	36	3	195	41	21%
Cuenca Caguán -PC	155	45	40	17	36	8	514	151	29%
Macarena Guaviare	34	6	18	1	26	7	324	51	16%
Montes de María	100	13	50	3	70	0	538	86	16%
Pacífico Medio	4	1	3	1	5	3	13	5	38%
Pacífico -F.N	113	32	4	0	42	1	179	35	20%
Putumayo	158	39	13	3	33	3	305	65	21%
Sierra Nevada-P-ZB	11	3	21	1	30	3	182	52	29%
Sur de Bolívar	16	7	22	7	32	1	118	22	19%
Sur de Córdoba	52	22	13	4	27	1	138	38	28%
Sur del Tolima	36	8	15	0	43	8	203	51	25%
Urabá Antioqueño	19	4	9	1	27	9	105	20	19%
Total, Subregiones	1342	331	436	78	642	81	4606	962	21%
% pilares	25%		18%		13%		21%		

Fuente: Con base en (CPEC, 2021d) información del Anexo 2.

TOT: Total de iniciativas marcadas como de Mujer y Género VIN: Total de iniciativas marcadas como de Mujer y Género que están vinculadas a un proyecto en ejecución o terminado.

2. El enfoque de género en las Hojas de Ruta Únicas –HRU–

La HRU es la herramienta propuesta por el Gobierno Nacional en el PND para buscar la articulación de distintos instrumentos de planificación y gestión a nivel territorial, que orienta su trabajo en los 170 municipios priorizados para el PDET. La metodología tiene cuatro componentes: i) proyección de escenarios meta; ii) identificación de potencialidades del territorio; iii) modelo de ordenamiento multicriterio que concluye con la priorización de un conjunto de iniciativas de orden municipal y subregional, consideradas como dinamizadoras o detonantes, y iv) gestión de trayectorias de implementación (ART, 2020 A, p. 11).

Subregión Catatumbo

La Subregión PDET Catatumbo incluye los municipios Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, todos del departamento de Norte de Santander, y dos sujetos de concertación: el Resguardo Motilón Barí y el Resguardo Catalaura-Barí. El enfoque de género no aparece explícitamente en el documento final de la HRU de la subregión y de los indicadores generales con los cuales se medirá el cambio a 2033, solo aparecen dos relacionados con las mujeres, la Tasa de fecundidad adolescente⁴ y la Razón de mortalidad materna.

En cada municipio o sujeto de concertación, fueron priorizadas 25 iniciativas (detonantes o dinamizadoras), organizadas de acuerdo con los pilares de los PATR. Así, en el Pilar 1, Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo fueron definidas 23 iniciativas; en el Pilar 2, Infraestructura y adecuación de tierras, 55 iniciativas; en el Pilar 3, Salud, 15 iniciativas; en el Pilar 4, Educación, 30 iniciativas; en el Pilar 5, Vivienda, 33 iniciativas; en el Pilar 6, Reactivación Económica, 85 iniciativas y en el Pilar 8, Reconciliación y Convivencia, 18 iniciativas más. No fueron elegidas iniciativas del Pilar 7, Seguridad Alimentaria (ART, 2020 A, pp. 40-58).

Las iniciativas que se relacionan con el enfoque de género⁵ son pocas:

⁴ Tasa de Fecundidad en Adolescentes: Número de nacidos vivos de madres adolescentes por cada 1.000 mujeres adolescentes en un período dado.

Razón de Mortalidad Materna: Número de mujeres que mueren durante el embarazo o en los 42 días siguientes a su terminación debido a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, por cada 100.000 nacidos vivos para un año dado.

⁵ Como se hizo en el Primer Informe de Verificación del Enfoque de Género de la STCVI, presentado en junio 2018, en el análisis del enfoque de género en normatividad se utilizarán -para la clasificación de las disposiciones- las siguientes categorías: consideraciones *fuertes* comprenden las disposiciones que incluyen el enfoque de género y establecen acciones afirmativas o concretas para su implementación; 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) las consideraciones *débiles* son las disposiciones que incorporan el enfoque de género pero no se establecen acciones concretas para su implementación. (STCVI-CERAC-CINEP, 2018, p. 8)

- En Convención, se seleccionó una iniciativa genérica en el Pilar 4, Educación, que menciona a las **niñas** como beneficiarias de la construcción de nuevos establecimientos educativos y una consideración fuerte en el Pilar 6, Reactivación Económica, que propone: “Fortalecer la **asociatividad de mujeres** en el sector rural del municipio a través de la extensión rural y proyectos productivos para especies menores, artesanías, elaboración de elementos de aseo, entre otros, que promuevan la dinamización de la economía del territorio para el sostenimiento de la economía campesina”.
- En El Carmen, una iniciativa en el Pilar 4, Educación, propone la capacitación laboral de las **madres de familia** (consideración fuerte) y otra, en el Pilar 5, Vivienda, menciona a las **campesinas** como beneficiarias de la construcción de viviendas rurales con cocinas libres de humo (genérica).
- En El Tarra no hay ninguna iniciativa que haga referencia explícita a las mujeres.
- En Hacarí, se encuentran tres iniciativas: en el Pilar 3, Salud, la construcción de un centro de atención integral dirigido, entre otras poblaciones, a **las niñas** (genérica); en el Pilar 6, Reactivación Económica: fortalecer y promover los procesos asociativos para mejorar las condiciones productivas de las asociaciones, cooperativas, organizaciones solidarias, asociaciones de **mujeres** y de víctimas del municipio (genérica) y en el Pilar 8, Reconciliación y Convivencia, se busca formar y fortalecer líderes y **lideresas** de las JAC, de organizaciones sociales productivas y de la comunidad en general en el empoderamiento de sus funciones en el territorio (genérica).
- En San Calixto, una iniciativa para la atención de la primera infancia mediante la construcción de un Centro de Desarrollo Infantil –CDI– y otra de construcción de una sede educativa señalan a las **niñas** como beneficiarias (genéricas).
- En Sardinata y en Teorama, ninguna de las iniciativas seleccionadas menciona en forma explícita iniciativas que beneficien a las mujeres en forma genérica o específica.
- En Tibú, una iniciativa del Pilar 6, Reactivación Económica, se dirige específicamente a impulsar el emprendimiento de **la mujer rural** para el sostenimiento de la familia campesina (fuerte).
- En el Resguardo Motilón Barí, una iniciativa en el Pilar 8, Reconciliación y Convivencia, se dirige a Fortalecer la cultura tradicional y **las asociaciones de mujeres** (ASOMBARI) en las 23 comunidades que hacen parte del Resguardo (consideración fuerte, interseccional).

- En el Resguardo Catalaura-Barí, también en el Pilar 8, se propone recuperar prácticas que permitan transmitir los saberes ancestrales de las **mujeres** del Resguardo Catalaura con artesanías y diferentes áreas, así como fortalecer el aprendizaje propio para que niños, niñas y adolescentes conozcan y pongan en práctica la cultura Barí (consideración fuerte, interseccional).

Entre las cinco iniciativas del pilar 7, Derecho a la Alimentación, incluidas posteriormente, ninguna tiene enfoque de mujer y género.

A nivel subregional fueron priorizadas diez iniciativas con enfoque de género, una consiste en promover la creación de la “**Red de mujeres rurales**” con enfoque étnico, no étnico y diferencial en la subregión para el empoderamiento, fortalecimiento e incidencia en el diseño implementación y seguimiento de políticas públicas para la construcción de paz (Consideración fuerte, interseccional). Otras dos iniciativas, del Pilar 8, incluyen la implementación de acciones con “enfoque diferencial y étnico” (consideración débil).

En total, de las 259 iniciativas priorizadas en los municipios de la subregión, solo 12 (4,6%) hacen mención específica a **mujeres, o niñas** (siete de ellas pueden clasificarse como genéricas y cinco como fuertes); entre las diez iniciativas de carácter subregional, una es clasificada como fuerte y tiene alcance interseccional y otra es de carácter débil.

Presupuestalmente, no hay información que permita identificar el enfoque de género en los rubros asignados, salvo el rubro de “**Cursos en formación para el trabajo y el desarrollo humano para mujeres**”, con un valor estimado de \$21.026 millones en 15 años que está clasificado entre los que no cuentan con cupo presupuestal suficiente para cubrir la totalidad en ninguno de los años (ART, 2020 A, p. 101, 140).

En cuanto a la participación, la ART identificó 157 actores comunitarios en el territorio a partir de la construcción del PATR. Entre ellos se encuentran 16 asociaciones de mujeres⁶ así como 12 mujeres pertenecientes a las JAC, a cooperativas o asociaciones de productores (Ibid, pp. 149-156).

⁶ La Asociación de Mujeres de Quebrada Grande, San Calixto; la Asociación de Mujeres Dejando Huella; la Asociación de Mujeres Emprendiendo un Futuro; la Asociación de Mujeres de Soledad; la Asociación de Mujeres Cabeza de Hogar de la Vereda Buenos Aires –Asomucaba–; la Asociación de Mujeres Cabeza de Hogar de Municipio de Hacarí –Asomucah–; la Asociación de Mujeres Carmelitanas; la Asociación de Mujeres y Víctimas Desplazadas de Tibú; la Asociación de Mujeres emprendedoras de San Calixto; la Asociación de Mujeres Emprendedoras, Desplazadas, Discapacitadas Para Un Futuro Mejor; la Asociación de Mujeres Cabeza de Hogar El Tarra, Madres Líderes Emprendedoras; la Asociación de Mujeres Campesinas de Convención; la Asociación de Mujeres Campesinas del Municipio de San Calixto –Admucsan–; la Asociación de Mujeres Unidas de la Vereda Piedecuesta; la Asociación de Mujeres de Palmarito; la Asociación Organización popular de Mujeres; la Asociación Participativa Mujeres Cafeteras de Convención.

Para la ST existen dudas, en esta Subregión del Catatumbo, sobre la inclusión del enfoque de género como un determinante en la construcción de la Hoja de Ruta, así como en las posibilidades de hacer seguimiento a su implementación. Hacerlo implica un trabajo por parte de la institucionalidad, para identificar beneficiarios y acciones afirmativas, según sea el caso y realizar la marca de los presupuestos efectivamente destinados a la implementación del enfoque en esas iniciativas priorizadas. De otra forma no será posible verificar con rigor los avances en el enfoque de género en esta subregión.

Subregión Sur de Bolívar

La HRU del Sur de Bolívar fue construida por la CPEC y la ART con el diseño metodológico de la firma Deloitte, que realizó la HRU de Catatumbo. Los municipios que componen esta Subregión PDET son: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití en el departamento de Bolívar y Yondó en el departamento de Antioquia. En la fase de construcción del PATR se identificaron 1.052 iniciativas, de las cuales 985 fueron municipales y 69 subregionales. En el proceso de planeación participaron 2.288 mujeres y 3.580 hombres y la participación de la Organización Femenina Popular –OFP– (ART, 2021, p. 34). Como en el caso del Catatumbo, ninguno de los indicadores generales definidos se refiere específicamente a las mujeres, salvo la tasa de fecundidad adolescente y la razón de mortalidad materna.

En el ejercicio de aplicación del modelo multicriterio para el ordenamiento de las iniciativas de PATR y de los PMTR, fueron seleccionadas 192 iniciativas estratégicas (dinamizadoras y detonantes); esto es, 25 para cada uno de los municipios y 17 de carácter subregional. Entre las primeras, se aprecia un énfasis en aspectos de reactivación económica y producción agropecuaria, y entre las segundas, infraestructura y adecuación de tierras (Ibid, p. 126).

Por municipio, se identifican algunas iniciativas detonantes y dinamizadoras donde se hace referencia explícita a las mujeres:

- En Arenal, en el Pilar 5, Vivienda, “construir 600 viviendas rurales priorizadas a la población en condición de incapacidad, participantes del programa PNIS, **mujeres o madres cabeza de hogar**, y víctimas del conflicto” (genérica).
- En Cantagallo, en el Pilar 4, Educación, mejorar el acceso de los y **las jóvenes** rurales a educación superior, mediante un programa de becas con subsidio de sostenibilidad, y en el Pilar 6, Reactivación económica, se incluye explícitamente a las **campesinas**, en programas de extensión rural integral (genéricas).

- En Morales, en el Pilar 1, Ordenamiento social de la propiedad rural, se incluyen las iniciativas “gestionar para la **mujer rural** la adjudicación y formalización por demanda, de predios rurales ubicados dentro de la ZRC de Morales y Arenal, y los ubicados en la isla de Morales-Bolívar” (consideración fuerte) y asignar contratos de uso de la tierra a campesinos y **campesinas** paralelamente a la sustracción de la ZRF para la ampliación de la ZRC de Morales y Arenal (genérica). En el Pilar 6, Reactivación económica y producción agropecuaria, se incluye “brindar información y capacitación en actividades productivas agropecuarias, no agropecuarias, ambientales, ecoturísticas, agroecológicas, manejo de riesgo, transformación y de comercialización, a jóvenes y **mujeres**, para incentivar la productividad en zona rural” (genérica). También se incluye explícitamente a las **mujeres campesinas**, como uno de los destinatarios del fortalecimiento integral de líneas productivas agrícolas, forestales y de especies menores (genéricas). En el Pilar 8, Reconciliación, convivencia y construcción de paz, se prevé la Formación y capacitación de líderes y **lideresas** en temas de paz y convivencia (genérica).
- En San Pablo, dos de las tres iniciativas del Pilar 1, se refieren a las mujeres entre los beneficiarios: Garantizar el acceso y titulación de predios para la implementación de proyectos productivos dirigidos **a mujeres** y jóvenes rurales y la formalización masiva de la pequeña propiedad rural para campesinos y **campesinas** del municipio (genéricas). En el Pilar 7, Derecho a la Alimentación, se incluye la iniciativa “implementar huertas caseras familiares y rurales sostenibles con asistencia técnica, insumos y capacitaciones agropecuarias para el autoconsumo cuya **prioridad sean las mujeres cabeza de hogar** en condiciones de vulnerabilidad en el municipio” (consideración fuerte).
- En Santa Rosa del Sur, en el Pilar 8, se establece “crear centros integrales de atención para las **mujeres**” (consideración fuerte).
- En Simití, se incluye en el Pilar 1 a las **campesinas** como posibles beneficiarias de derechos de uso del suelo (genérica). En el Pilar 5, Vivienda, se propone construir viviendas con **enfoque de género** y diferencial, con prioridad entre otras poblaciones, en **mujeres o madres cabeza de hogar** (consideración fuerte). En el Pilar 8, se incluye a las **lideresas** en los programas de capacitación en derechos de la población víctima (genérica) y se incluyen dos iniciativas directamente para mujeres: diseñar e implementar programas de formación política para **mujeres** del municipio y construir y dotar la **casa de la mujer** para dar atención a las mujeres víctimas de VBG del municipio (consideración fuerte).

- En Yondó, se incluye en el Pilar 6 de Reactivación Económica, el desarrollo de un programa integral para la producción agropecuaria y la sostenibilidad de las **mujeres campesinas** del municipio (consideración fuerte).

Ninguna de las iniciativas estratégicas subregionales incluye explícitamente medidas afirmativas o priorización para las mujeres. El documento tampoco se refiere a la forma en que se aplica el enfoque diferencial, ni en la priorización de las iniciativas ni en la implementación de las mismas. No se establecen presupuestos ni trayectorias diferenciadas con enfoque de género. En cuanto a participación, se realizó de una validación territorial en una jornada de tres días que, dada la coyuntura sanitaria, combinó reuniones virtuales y presenciales; estas últimas con los Grupos Motor de los municipios. Aunque la ART informa que las mujeres participaron, no se da ningún detalle que permita conocer el nivel ni la calidad de la misma.

La participación de iniciativas en las cuales se menciona a las mujeres como destinatarias, 20 en total (10,4%), es baja en relación con el total de iniciativas (192). De este total, 13 son iniciativas de tipo genérico y siete de inclusión fuerte del enfoque de género. Sin embargo, la ST considera que puede ser necesario realizar un ejercicio de identificación de la participación de las mujeres en muchas iniciativas de carácter general, aunque no se incluyan explícitamente como beneficiarias. Igualmente, como en el caso de Catatumbo, el marcador presupuestal de iniciativas dirigidas a mujeres contribuiría a tener una visión más integral de la implementación del enfoque de género en los PDET.

Subregión del Sur de Córdoba

El PDET de la Subregión del Sur de Córdoba está integrado por los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia, del departamento de Córdoba. En la formulación del PATR participaron 6.570 actores del territorio (ART, 2021 B, p. 18).

En la elaboración de la HRU, publicada en enero de 2021, la ART informa haber tenido en cuenta el enfoque de género para realizar el análisis de la composición demográfica de la subregión (49% mujeres, salvo en el grupo 25 a 64, donde las mujeres pesan el 50,7%), y señala la necesidad de diseñar “políticas que permitan integrar a la mujeres de forma integral en todos los procesos de desarrollo” y que “las estrategias de política adoptadas deben contar con un enfoque de género (...) y también con un enfoque étnico” (ART, 2021 B, p. 21 y 31). Así mismo, al analizar la dimensión social, la ART señala de nuevo la necesidad de incluir el enfoque de género:

El enfoque de género en la prestación de los servicios se torna fundamental para brindar un mejor acompañamiento y una mejor atención a mujeres en condición de

vulnerabilidad. Este mismo enfoque es necesario para atacar efectivamente indicadores que afectan puntualmente a la mujer como la razón de mortalidad materna, que requiere de un esfuerzo medio-alto para lograr disminuir en más del 75% a 2033 (ART, 2021 B, p. 46).

La ST señala, que la HRU incluye solo dos indicadores que pueden ser relacionados directamente con las mujeres, la razón de mortalidad materna, que se señala en la cita y la tasa de embarazo en adolescentes.

La aplicación del “Modelo Multicriterio” para el ordenamiento de las iniciativas del PATR, dio como resultado inicial la selección de 116 iniciativas de las cuales 100 son municipales y 16 subregionales, con un mayor peso de las iniciativas de los pilares de Reactivación Económica, seguido por Ordenamiento social de la propiedad rural y Educación y primera infancia rural. Adicionalmente, en el proceso de validación con actores territoriales, entre los cuales participaron delegadas de mujeres de cada uno de los municipios, se aprobaron seis iniciativas más por municipio, tres de las cuales fueron seleccionadas por delegados del Mecanismo Especial de Consulta (étnico). En total, se seleccionaron 130 iniciativas municipales y 16 subregionales.

De ellas, las iniciativas que pueden ser clasificadas como de mujer y género, en cada municipio son las siguientes:

- En Montelíbano, ninguna de las iniciativas priorizadas responde a este criterio.
- En Puerto Libertador, una iniciativa en el Pilar de Vivienda y agua potable tiene consideraciones fuertes de género: “implementar un programa de construcción de vivienda rural en los 13 núcleos veredales del municipio que **priorice a la mujer rural cabeza de hogar**”, y otra iniciativa fuerte en el Pilar de Reactivación económica “capacitar, crear y fortalecer organizaciones de jóvenes y **mujeres rurales**, con el objeto de trabajar en proyectos de conservación ambiental, reforestación, cuidado de fuentes hídricas y manejo adecuado de residuos sólidos” (ART, 2021 b, p.167).
- En San José de Uré, en el Pilar de Reactivación económica se incluye una iniciativa con una consideración de género fuerte, consistente en crear **asociaciones de mujeres** para que a través de las confecciones y manufacturas generen desarrollo socioeconómico. En el Pilar 7 de Reconciliación y convivencia se prioriza la iniciativa de desarrollar programas de protección a líderes y **lideresas** de derechos humanos (débil).
- En Tierralta, en el Pilar 1 se incluye una iniciativa genérica que considera a las **mujeres** en los procesos de formalización masiva de la propiedad rural y en el Pilar 4, Educación, se propone la formación de 15 líderes y **lideresas**

en educación ambiental (genérico). En Reactivación Económica (Pilar 7) se propone crear y fortalecer organizaciones empresariales agropecuarias y no agropecuarias para beneficiar la población campesina, indígena y afrodescendiente, con **enfoque de género** (débil, interseccional).

- En Valencia, la inclusión de iniciativas de género en el Pilar de reactivación económica se concreta en: la identificación y promoción de emprendimiento de turismo de naturaleza, como alternativa de generación de empleo para la **mujer rural** (fuerte) y en el Pilar Garantía del derecho a la alimentación, se plantea la implementación, financiación y sostenimiento de granjas campesinas **lideradas por mujeres rurales** (fuerte).

Entre las iniciativas subregionales, solo una, la implementación de un programa de **fomento al emprendimiento y del ingreso para mujer rural**, puede clasificarse con enfoque de género (fuerte, interseccional).

De modo que, de las 146 iniciativas estratégicas en la región, diez (6,8%) pueden clasificarse con enfoque de género, de las cuales seis presentan una inclusión fuerte del enfoque, dos lo hacen en forma genérica y otras dos en forma débil.

3. Enfoque de género y Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral – PNRRI–

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI– tienen como objetivo erradicar la pobreza extrema y reducir en un 50% la pobreza rural en un periodo de 15 años, garantizando un máximo de esfuerzo para el cumplimiento en los primeros cinco años de vigencia del A.F. (1.3). En la mayoría de los planes, el A.F. establece que el enfoque de género se debe realizar a través de: i) medidas afirmativas generales que reconocen y promueven la igualdad entre hombres y mujeres, ii) medidas afirmativas específicas dirigidas a las mujeres rurales y iii) medidas afirmativas que promueven la participación de las mujeres, sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación creados por el A.F. o en otros de mecanismos existentes para la construcción y desarrollo de políticas públicas. En otros planes, como el Plan Nacional de Electrificación Rural –PNER– y el Plan Nacional de Conectividad Rural –PNCR– el enfoque de género debe implementarse de forma transversal, así como en el conjunto de medidas de todos los Planes y que no son reseñadas en este informe.

En la siguiente sección, la ST presenta la forma en que se incluyó formalmente el enfoque de género y las medidas que lo implementan de forma particular en los PNRRI. Si bien no todos los planes han sido adoptados, sectorialmente se reportan

avances relacionados con el cumplimiento de los indicadores generales y de género para la Reforma Rural Integral del PMI.

Plan Nacional de Vías Terciarias

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional –PNVIR– se adoptó el 3 de agosto de 2018 a través de la Resolución No. 3260 del Ministerio de Transporte –Mintransporte–. Para este plan, el A.F. (1.3.1.1) establece: i) la participación de hombres y mujeres en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras y que, en estas obras, ii) se le dé prioridad a trabajadores y trabajadoras locales como un mecanismo de estímulo a la economía local. No obstante, el PMI no incluyó indicadores de género en este asunto.

Formalmente, el PNVIR anuncia modalidades de participación de las mujeres en diversas instancias del proceso: desde la planificación y, particularmente, en la ejecución de trabajos de reparación, mantenimiento y conservación rutinaria de vías (p. 32). En concreto, para la ejecución de trabajos el plan menciona a las juntas de acción comunal o en general a toda la comunidad (mingas, convites o encuentros solidarios) sin establecer mecanismos que aseguren que en estas figuras participen las mujeres. De la misma forma, el programa Colombia Rural incluye la contratación de mano de obra no calificada para el mantenimiento a través de Juntas de Acción Comunal rural, asociaciones comunales, cabildos, autoridades, organizaciones indígenas y otras organizaciones civiles debidamente legalizadas de las zonas de influencia del proyecto (MT, 2019, p. 8). Para el proceso de selección en el marco de este programa, a través de la estrategia “Emprendedores Rurales” se otorgan hasta 12 puntos sobre 100, si la organización tiene integrantes de grupos poblacionales diferenciales tales como: Discapacidad, Mujer y Género, Juventud, Grupos Étnicos (Mintransporte, 2020, p. 14).

El Gobierno Nacional informa que, a 28 de febrero de 2021, han mejorado y mantenido 713 kilómetros (4,35% de la meta del cuatrienio) y 198 kilómetros en municipios PDET (7% de la meta del cuatrienio) y contratado 30 juntas de acción comunal en los proyectos de vías terciarias y mantenimiento rutinario (CPEC, 2021a, p. 69) sin que se informe sobre la participación de mujeres a través de este mecanismo.

Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria

Este Plan se expidió el 24 de abril de 2020 mediante la Resolución 091 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR–. El A.F. (1.3.1.2) establece la participación comunitaria y la promoción de sus capacidades organizativas, y el acompañamiento de las asociaciones de usuarios y usuarias para el diseño y

formulación de proyectos de este tipo. Ni los indicadores generales de la RRI ni los específicos de género del PMI incluyen aspectos relacionados con este asunto.

El Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria –PNRDECFC– informa que, en inclusión de los enfoques diferenciales, atenderá a mujeres rurales⁷ a través del impulso a la producción agrícola familiar (p. 15). Esto se concreta con la propuesta de acciones, por parte de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR–, de capacitación en general a asociaciones de usuarios, la promoción de la participación de las mujeres rurales en dichas asociaciones y la asistencia técnica brindada de forma equitativa (p. 23). No obstante, no existe una meta relacionada con mujeres rurales en la estrategia de construcción de sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales.

Una parte de la estrategia de asociatividad se soporta en las acciones desarrolladas en el marco de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial –PIDAR–⁸, particularmente en su componente de adecuación de tierras. De acuerdo con la ADR (2020, p. 13), estos proyectos velarán por la atención y necesidades y requerimientos específicos de las mujeres rurales, entre otros grupos. El informe de gestión de 2020 de esta Agencia (2021, pp. 83-89) da cuenta de la participación de mujeres y de organizaciones conformadas mayoritariamente o totalmente por mujeres en acciones de capacitación y de fortalecimiento, sin embargo, con la información disponible, no es posible para la ST determinar hasta qué punto se ha implementado el enfoque de género por medio de estas estrategias.

Plan Nacional de Electrificación Rural y Plan Nacional de Conectividad Rural

El Plan Nacional de Electrificación Rural –PNER– se adoptó el 2 de agosto de 2018 por medio de la Resolución No. 40809 del 2 de agosto de 2018 del Ministerio de Minas y Energía –MME– y el Plan Nacional de Conectividad Rural –PNCR– se expidió a través de la Resolución No. 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MINTIC–.

En el primer caso, el enfoque diferencial de género se incluye a través de un Plan de asistencia técnica y capacitación de comunidades y prestadores del servicio⁹, que prioriza a las subregiones PDET, y que tendrá un manejo diferencial de las

⁷ Junto con grupos étnicos, jóvenes rurales y víctimas del conflicto armado.

⁸ Mecanismo de cofinanciación de la ADR de intervenciones integrales relacionadas con actividades de producción agrícolas, pecuarias, acuícolas y/o pesqueras, forestales u otras actividades productivas o comerciales dirigido a pequeños y medianos productores de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales (ADR, 2020, pp. 9-10).

⁹ Estrategia: Implementación de un programa de asistencia técnica y capacitación de las comunidades y prestadores del servicio en el uso adecuado de la energía para el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras y la capacitación en el uso adecuado de la energía para garantizar su sostenibilidad.

temáticas y particularmente el desarrollo del “Programa Mujer, Energía y Paz¹⁰” que busca “empoderar a las mujeres líderes de la comunidad y las reintegradas del posconflicto en temas de energía, entendiendo el rol de la mujer como agente de cambio, dándole una mayor participación en el sector energético, contribuyendo así a una mayor equidad” (p. 69). Adicionalmente, para los municipios PDET se tiene como meta, a 2031, capacitar a 70.040 personas de las cuales por lo menos el 19,5% serán mujeres. De acuerdo con la información oficial, el plan de capacitación fue estructurado y hasta enero de 2021 fueron capacitados 18.752 usuarios (6.801 en municipios PDET) para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras (CPEC, 2021a, p. 73), sin que se reporte el número de mujeres que participaron en el marco de esta estrategia.

En el plan de conectividad, el enfoque diferencial de género únicamente se incluyó formalmente en relación con el enfoque étnico: “perspectiva de género, mujer, familia y generación”, con la advertencia de que “por tratarse de una oferta de acceso universal, las soluciones comunitarias estarán al servicio de cualquier individuo o colectivo que requiera el uso de dicha infraestructura, sin distinciones de género, vulnerabilidad, o cualquier otro criterio diferenciador” (MINTIC, 2019, p.33).

Plan Nacional de Salud Rural

El Plan Nacional de Salud Rural –PNSR– (A.F 1.3.2.1) incluye dos medidas concretas para la implementación del enfoque de género: i) la ampliación de la infraestructura, sobre la base de un diagnóstico amplio y participativo, la dotación de equipos, el uso de nuevas tecnologías como la telemedicina y la disponibilidad de personal calificado para ampliar la atención en salud a usuarios y usuarias; y ii) exige en su construcción y desarrollo la adopción del enfoque diferencial y de género, que tenga en cuenta los requerimientos en salud de las mujeres de acuerdo con su ciclo vital, incluyendo medidas en salud sexual y reproductiva, atención psicosocial y medidas especiales para mujeres gestantes y los niños y niñas, en la prevención, promoción y atención en salud.

El PMI (p. 156) definió indicadores específicos de género que complementan los indicadores generales para este punto:

- Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas.
- Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales.

Al 28 de febrero de 2021 el PNSR no había sido expedido. De acuerdo con la CPEC (2021a, p.33) ya se efectuó el cierre técnico y está en proceso de adopción a través

¹⁰ Al consultar en la página web del MME, no se encuentra información sobre este programa.

de acto administrativo. Una versión de este Plan se había presentado en noviembre de 2019 en las mesas institucionales de trabajo de seguimiento a los PNRRI.

Aunque el Plan no está formalizado, el Gobierno reporta acciones con enfoque de género que se relacionan con el desarrollo de la política pública en salud, tales como: la finalización del documento “Lineamientos de transversalización del enfoque de género en el sector salud”; la ampliación, en julio de 2020, por la crisis por el COVID-19, de los plazos para la formulación y adopción de los planes del Modelo de Acción Integral Territorial –MAITE– (a través de la resolución 1147 de 2020¹¹); y la revisión de planes de salud de las entidades territoriales para identificar metas con enfoque de género u otras que contribuyan a la reducción de las brechas en salud (CPEC, 2021b, pp. 49-50). En las 76 metas identificadas se incluyen acciones de diversa índole, pero no es claro cómo se desarrollan actuaciones diferenciadas para áreas urbanas y rurales (CPEC, 2021b, pp. 124-140).

Plan Especial de Educación Rural

El A.F. (1.3.2.2.) incluyó acciones de igualdad de género y no discriminación en el Plan Especial de Educación Rural –PEER–: i) el desarrollo de modelos flexibles de educación adaptados al medio rural que deben implementarse con enfoque diferencial, ii) el mejoramiento del acceso y la permanencia de forma equitativa a través de la gratuidad, iii) la disponibilidad de becas para hombres y mujeres rurales pobres para acceder a educación técnica, tecnológica y universitaria, así como el incremento de la oferta de estos niveles, en lo que se deben tomar medidas especiales para asegurar el acceso y la permanencia de las mujeres, y iv) la promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas en las que habitualmente no se forman. A la fecha de cierre de este informe, el PEER no había sido expedido y el Gobierno Nacional reportó que ya tiene cierre técnico y está en proceso de adopción (CPEC, 2021a, p.33).

El PMI (p. 156) incluyó el siguiente indicador de género relacionado con este Plan:

- Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada.

En relación con este indicador, el Gobierno reportó que durante el 2020 avanzó en la consolidación de la estrategia de Orientación Socio-ocupacional “Proyecta-T”, que busca replantear los estereotipos de género que suelen transmitirse en el sistema educativo por medio de los materiales de estudio, las prácticas y las actitudes de los docentes y que refuerzan las desigualdades de género frente a la

¹¹ Modifica la Resolución 2626 de 2019 que adopta el MAITE y que incluye formalmente el enfoque de derechos y el enfoque diferencial (Arts. 5.4 y 8.4).

construcción de proyectos de vida (CPEC, 2020, pp. 46-48). Sobre este asunto, 52 Entidades Territoriales Certificadas –ETC– recibieron asistencia técnica para promover la construcción de planes estratégicos de Orientación Socio-ocupacional (CPEC, 2021b, p. 54), sin que la información disponible dé cuenta de la forma en que las acciones o estrategias formuladas incorporan la eliminación de los estereotipos de género¹². Igualmente, la CPEC reporta el desarrollo de otras acciones en el marco de la Estrategia “Formación de Mujeres en Carreras no Tradicionales”, como la consolidación de lineamientos para que las instituciones de educación superior avancen en protocolos de prevención, detección y atención de violencias basadas en género y la participación de 15,52% de mujeres de municipios PDET y 20,34% de zonas rurales frente al total de mujeres (82.177) en distintos programas de acceso a educación superior (CPEC, 2021b, pp. 53-57).

Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural

El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural –PNVSR– A.F. (1.3.2.3) exige: i) acceso equitativo para hombres y mujeres a soluciones de vivienda adecuadas de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, ii) otorgamiento prioritario de subsidios para la construcción y el mejoramiento de vivienda a mujeres cabeza de familia, entre otros grupos y iii) la participación activa de comunidades, hombres y mujeres, en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de proyectos con este fin.

Este Plan fue adoptado en 2017 mediante la Resolución 179 del MADR y debe ser actualizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT–, teniendo en cuenta los cambios de competencia institucional establecidos en la Ley 1955 de 2019 (CPEC, 2021a, p.34). Hasta la fecha de cierre de este informe este Plan todavía no había sido actualizado, pese a que el MVCT asumió el desarrollo de acciones de vivienda de interés social para áreas rurales y expidió una Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural por medio de la Resolución 0536 del 19

¹² Revisada la página <https://edusitios.colombiaaprende.edu.co/proyectat>, no se encuentra en ella información que permita identificar el enfoque de género. Algunos de los materiales allí incluidos, son de 2013. En el informe trimestral de género a diciembre se afirma: “Se realizó el despliegue de una herramienta digital para el desarrollo de planes estratégicos de orientación socio-ocupacional. Componente formación docente: (i) curso virtual dirigido a docentes con el fin de formar en la importancia de la implementación de procesos de orientación socio-ocupacional en las instituciones educativas y los planes de trabajo en aula, (ii) inscripción en el curso de docentes de las ETC atendidas, logrando una inscripción de más de 3000 docentes. Componente acompañamiento a estudiantes: (i) acompañamiento a través del micrositio de orientación socio-ocupacional, generando materiales y herramientas en torno a las oportunidades de educación, empleo y ruptura de estereotipos de género promoviendo procesos de orientación socio-ocupacional para la toma de decisiones informadas en los jóvenes”. Si se trata del mismo micrositio, de proyectat, como se señaló antes, no parece incluir contenidos específicos de género.

de octubre de 2020, que mantiene los criterios anteriores para determinar los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar.

En el PMI (p. 156), hay dos indicadores de género relacionados con este Plan:

- Viviendas mejoradas entregadas a mujeres.
- Viviendas nuevas entregadas a mujeres.

En esta materia el Gobierno Nacional reporta desde el inicio de la implementación hasta diciembre del 2020, la entrega de 145 viviendas mejoradas a mujeres, 36% del total y 4.003 viviendas nuevas entregadas a mujeres (53% del total) (CPEC, 2021b, p. 29-31). Igualmente, el Gobierno informó que la emergencia sanitaria producto del COVID-19 afectó el cumplimiento de los indicadores de género y que el MVCT garantizará, en el marco de su política, la inclusión del enfoque de género a través de la promoción de la participación en los pilares de Diálogo Social¹³, en capacitaciones que deberán ser flexibles de acuerdo con las condiciones de las mujeres rurales, y de Diseño Participativo¹⁴ (CPEC, 2021c, p. 32-33).

Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural

34

Siguiendo el A.F. (1.3.3.1), en materia de género, el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural –PLANFES– tiene como propósito promover la autonomía económica y la capacidad organizativa de las mujeres rurales en el marco de las acciones dirigidas a fortalecer las diversas formas asociativas de trabajo del sector solidario. Desarrolla las siguientes líneas de acción: i) fortalecimiento técnico (incluso de sus capacidades financieras) y fortalecimiento financiero a organizaciones de mujeres, particularmente aquellas vinculadas con la producción y el abastecimiento alimentario; ii) la ampliación del acceso a instrumentos de desarrollo rural como medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización, entre otros y iii) la aplicación de medidas diferenciales para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento relacionados con vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico, riego y drenaje.

El PMI (pp. 156-157) incluyó tres indicadores relacionados con esta temática:

¹³ Es el proceso de participación y relacionamiento entre el Estado y sus ciudadanos que permitirá a través de sus estrategias, fomentar la participación en cada una de las etapas de los programas y promover las relaciones estratégicas que fortalezcan el accionar de todos los pilares de la política pública de vivienda rural (Art. 7 de la Resolución 536 de 2020).

¹⁴ Metodología de participación de las comunidades, en aspectos que involucren el diseño de la vivienda y que pueden dar lugar a ajustes a la tipología de soluciones de vivienda teniendo en cuenta, por ejemplo, el clima, la geografía, la topografía y/o la cultura (Anexo 1 de la Resolución 0536 de 2020).

- Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas y financiadas.
- Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas.
- Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo.

Aunque en el propio PLANFES se reportan acciones desde 2013, este solo tuvo cierre técnico en septiembre de 2020¹⁵ y fue expedido a través de la Resolución 2950 de diciembre de ese mismo año por parte del Ministerio del Trabajo. El PLANFES (p.32) estableció como propósito el estímulo de formas asociativas de trabajo de pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa, especialmente de las mujeres rurales, y que fortalezcan la capacidad de acceder a bienes y servicios, la comercialización de sus productos y en general a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción. No obstante, en sus objetivos específicos no se incluyó ninguno dirigido particularmente a desarrollar el enfoque de género o a promover organizaciones de mujeres rurales (p.32), pese a que afirma que se reconocerá e incluirá a comunidades o grupos que sufren discriminaciones o vulneraciones, entre otros, por razones de género (p. 33).

Si bien el PLANFES en su formulación establece como parte de los proyectos integrales de intervención a nivel municipal algunas acciones para el desarrollo del enfoque de género y de derechos de las mujeres en las caracterizaciones territoriales y poblacionales¹⁶, parece corto en términos de garantizar la participación femenina en el desarrollo del mismo Plan al expresar que se “exhortará” a los entes territoriales para que convoquen a representantes de organizaciones de mujeres (p. 56) y en las metas proyectadas a 2031 en las cuales, en los dos escenarios¹⁷, el porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres

¹⁵ La S.T. trabajó con la versión de septiembre de 2020, obtenida de: <https://www.orgsolidarias.gov.co/sites/default/files/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Fomento%20a%20la%20Econom%C3%ADa%20Solidaria%20y%20Cooperativa%20Rural%20-%20Planfes.pdf>

¹⁶ Tales como: la coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres, la atención especial a proyectos y solicitudes, particularmente de proyectos de autogestión y los análisis de uso del tiempo y de los desequilibrios en la participación de hombres y mujeres (ibid, pp. 42 y 53).

¹⁷ El PLANFES establece dos posibles escenarios alrededor de las metas que propone atendiendo la disponibilidad presupuestal: en el primero, se tendría una cobertura de 561 municipios, incluidos los 170 PDET, y en el segundo, 285 de los cuales 85 son PDET (pp. 69-71).

creadas, apoyadas y financiadas y fortalecidas en capacidades productivas y administrativas es mínimo y solo alcanza un 14% (pp. 69-71)¹⁸.

Esta apuesta es precaria cuando el mismo gobierno ha expresado que tiene como desafíos para implementar el enfoque de género: i) superar las barreras culturales y estereotipos que limitan la participación de mujeres en programas de emprendimiento y que limitan su liderazgo para la toma de decisiones; ii) superar las barreras que imponen la desigualdad en las labores de cuidado y iii) aumentar los niveles de inclusión financiera de las mujeres y su conocimiento de la oferta institucional (CPEC, 2021b, p. 41), retos que no se reflejan en acciones específicas del PLANFES.

De acuerdo con la información oficial, a través del Programa Integral de Intervención –PII–, a febrero de 2021 se había trabajado con 189 organizaciones solidarias del ámbito rural, de las cuales 46 fueron organizaciones solidarias de mujeres (CPEC, 2021a, p. 125). Según la misma fuente, dicho programa impacta positivamente en la vida de las mujeres rurales (CPEC, 2021b, p. 41), no obstante, no se presentan resultados de evaluaciones de impacto que permitan constatar esta afirmación.

Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación

El A.F. (1.3.3.2) en el Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación estableció como medidas generales: i) la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica para la producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria –ECFC–, como servicio público gratuito con prioridad de las mujeres cabeza de familia; ii) la regulación y supervisión de este servicio a través, entre otros, de un sistema de seguimiento y evaluación participativo de carácter comunitario que incluya a las mujeres y iii) la promoción y protección de las semillas nativas y de los bancos de semillas, sin restricciones ni imposición de otro tipo de semillas para que hombres y mujeres puedan acceder a este material de siembra. El PMI (p. 157) a este respecto incluyó como indicador de género:

- Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria.

¹⁸ De acuerdo con el PLANFES esto se explica por que “la estimación de acciones con enfoque de género mujer tuvo en cuenta la cifra DANE 2005 para grupos étnicos y minoritarios, de 14,4% del total de población colombiana; siendo esta meta concertada en las mesas técnicas de indicadores PMI como porcentual (es necesario tener en cuenta el principio de asociatividad “adhesión libre y voluntaria” (Íbid, p. 69). Esta interpretación haría referencia solamente a las mujeres con autorreconocimiento como mujeres étnicas, y no al conjunto de mujeres del país que supera el 50% de la población.

A febrero de 2021, el Plan no había sido expedido y se informó que se encontraba en proceso de cierre técnico por parte del MADR (CPEC, 2021a, p. 34). En todo caso, el gobierno nacional informó (CPEC, 2021b, pp. 38-39) que durante el 2020 las mujeres representaron el 30% de las personas atendidas por medio de este servicio (2.853 de un total de 9.510), que es más o menos la misma proporción desde el inicio de la implementación (32%).

Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos

El A.F. (1.3.3.3) estableció que, a través del Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos –PNGIECFC–, se debe generar un conjunto de estrategias y acciones dirigidas a: i) la provisión de recursos de capital semilla para hombres y mujeres que participan de los programas de distribución de tierras; ii) la promoción de fondos rotatorios para las asociaciones de pequeños y medianos productores y productoras; y iii) una serie de medidas dirigidas a promover el acceso a crédito (incluida la compra de tierra) y a seguros de cosecha y la normalización de deudas. Igualmente, a través de este PNRR se debe permitir a las mujeres superar las barreras de acceso al financiamiento.

37

El PMI (pp. 155-157) definió como indicadores en este tema:

- Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada.
- Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras.
- Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando.
- Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando.

Con la Resolución 209 de septiembre de 2020, el MADR expidió el PNGIECFC. Este, basado en los conceptos de inclusión productiva y emprendimiento rural, propone el desarrollo de 17 estrategias distribuidas en cinco líneas alrededor del mejoramiento institucional y la generación de ingresos, la asociatividad, y la financiación y gestión de riesgos financieros, incluidas la creación de dos escenarios de articulación interinstitucional: Mesa Técnica del PNGIECFC y Mesa Técnica de Asociatividad Rural. El Plan incluye formalmente el enfoque de género y de derechos de las mujeres rurales, aunque no establece acciones:

- Uno de los criterios de focalización y priorización¹⁹ está en lo que llama “elementos de enfoque diferencial” de género, étnico, joven y mujer rural (pp. 44-45).
- La elaboración de unos Lineamientos Técnicos para el Emprendimiento Rural, propuestos para junio de 2021, deben incluir estrategias y acciones, para fomentar el desarrollo de competencias emprendedoras en mujeres rurales, profundizando en la igualdad de género, el empoderamiento y la sensibilización de quienes prestan servicios en este campo en enfoques diferenciales (pp. 29-32).
- La Mesa Técnica del PNGIECFC tiene como una de sus funciones la elaboración de los análisis que identifiquen los cuellos de botella y los impactos diferenciados en las mujeres rurales y otros grupos, así como de lineamientos con enfoque diferencial, incluyendo acciones afirmativas que garanticen el acceso equitativo a la oferta para la generación de ingresos a través del emprendimiento rural, la asociatividad rural productiva y el acceso y uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo (p. 29).
- La articulación de estrategias de cofinanciación con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales –FOMMUR– creado por la Ley 731 de 2002, para apoyar emprendimientos de mujeres rurales y sus organizaciones (p. 33).
- La socialización en las áreas rurales de una Ruta de Asociatividad Rural Productiva (que debía estar formulada a diciembre de 2020) que incluya la socialización con organizaciones de mujeres, jóvenes y otros grupos de población vulnerable (p. 35).
- La inclusión de indicadores sobre mujeres rurales en el Sistema de Información de Asociatividad Rural Productiva (propuesta en 2021 y en operación en 2022) (p. 36).
- El diseño, a julio de 2021, de una Estrategia de Inclusión Financiera Rural que debe incluir, en el sector público, acciones de sensibilización en la banca para aumentar el acceso de las mujeres rurales a la oferta de servicios financieros y, en el sector privado, el análisis de las condiciones para el desarrollo de productos microfinancieros para mujeres rurales (p. 39).
- La presentación ante la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario de la propuesta de creación de una Línea Especial de Crédito para la ACFC, dirigida entre otros, a mujeres rurales (p. 41).

¹⁹ Junto con los municipios PDET y los departamentos con un porcentaje de concentración de personas de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria –ACFC– mayor al 60%, en el caso agropecuario.

Si bien el PNGIECFC incluye los indicadores de género del PMI, muchas de sus acciones no se han diseñado aún y en las metas que incorpora no se desagregan las relacionadas con las mujeres rurales²⁰. De acuerdo con los reportes oficiales, a diciembre de 2020 no se registraron operaciones de crédito para mujeres para compra de tierras y el porcentaje de mujeres que accedieron a crédito blando a través de FINAGRO para ese mismo año es de 35,21% (174.514) (CPEC, 2021b, pp. 32-35).

Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria

En materia de mercado, el A.F. (1.3.3.4) estableció la creación y desarrollo del Plan Nacional para la promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria –PNPCECFC–, que debe implementar medidas afirmativas para promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales con acciones como financiación de centros de acopio, promoción de asociaciones solidarias, mercados en centros urbanos, encadenamientos de la ACFC con otros modelos de producción, mecanismos de compras públicas, y la implementación de un sistema de información de precios regionales.

39

Este Plan se adoptó por medio de la Resolución No. 006 del MADR del 15 de enero de 2020 y tiene como objetivo promover la ECFC a través de la mejora de las condiciones para la comercialización, la reducción de las asimetrías entre productores y compradores, y el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización (p. 16). El PNPCECFC incluye algunas acciones específicas relacionadas con las mujeres rurales:

- Creación de la Mesa Técnica Nacional de Comercialización Rural²¹ que debe hacer recomendaciones para superar los cuellos de botella que enfrentan las mujeres rurales en la comercialización y proponer esquemas de trato diferencial (p. 17).
- Presentación en septiembre de 2020 de un Portafolio de Metodologías para la Comercialización Rural –ComercieRural, que permita abordar, a partir de 2021, los esquemas de trato preferencial para las mujeres rurales (pp. 18 y 23).

²⁰ Por ejemplo, en la línea “Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes” establece que, a 2031, serán beneficiados en el mejoramiento de las capacidades técnicas y empresariales “un total de 786.112 emprendedores rurales nuevos y existentes”, el cofinanciamiento de “17.051 emprendimientos rurales colectivos nuevos y existentes” y de “61.490 emprendimientos rurales individuales nuevos y existentes” (pp. 30-34), sin desagregación alguna.

²¹ La ST no encontró referencia a esta mesa, aunque sí a la Mesa Nacional de Compras Públicas. [Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP–](#)
Esta versión: 21 de abril de 2021

- Desarrollo, en 2021, en articulación con el PLANFES, de un marco común de Caracterización y Valoración de Capacidades Organizacionales para la Comercialización que debe incluir el enfoque de género (p. 21).

El PMI no incluyó indicadores específicos de género en este campo más allá de los ya mencionados para el PLANFES y el PNGIECFC y los generales de la RRI. Por su parte, el PNPCECFC, no incluye metas específicas para organizaciones de mujeres²², ni prevé la participación de las organizaciones de mujeres en la Mesa Técnica Nacional.

Como avances en la inclusión de las mujeres en acciones de promoción de la comercialización, el Gobierno informa que a través de la estrategia de Agricultura por Contrato, a 30 de septiembre de 2020, 84.000 productores cuentan con acuerdos comerciales suscritos, de los cuales el 37% son mujeres (CPEC, 2021a, p 44) y, a febrero de 2021, la participación de 114 mujeres en diez mercados campesinos realizados en Florencia, Caquetá (Ibid, p. 47).

Adicionalmente, el 6 de agosto de 2020, se aprobó la Ley 2046, por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos (Ley de compras públicas), que estableció que las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional deben contratar con organizaciones locales de ACFC como mínimo el 30% de los recursos destinados a la adquisición, suministro y entrega de alimentos (Art. 7). En materia de género ordenó la participación paritaria de hombres y mujeres representantes de las organizaciones de pequeños productores, de agricultura familiar y campesinas y agrarias de carácter nacional en la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos (Art. 5). En su reglamentación (Decreto 248 de 2021) se respetó dicha paridad (Art. 2.20.1.3.1) pero no se incluyeron disposiciones que promuevan la participación de las mujeres rurales a través de este mecanismo.

Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales

El A.F. (1.3.3.5) definió medidas para la implementación del enfoque de género en materia de derechos laborales y protección social. El Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales a cargo del Ministerio del Trabajo –PPSGDTR– debe incluir: i) garantía de protección social (beneficio económico periódico y subsidios de riesgos laborales) para trabajadores

²² Para 2031 se tiene como meta la integración a cadenas de valor de 5.052 organizaciones de ECFC a nivel territorial (p. 22) y la mejora de capacidades para la comercialización de 16.778 (p. 24).

y trabajadoras en edad de jubilación, ii) promoción de procesos organizativos y asociativos de trabajadores y trabajadoras, iii) promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales, iv) capacitación en derechos laborales a los trabajadores y trabajadoras agrarios y a las empresas y el fortalecimiento del sistema de inspección laboral que les permita exigirlos y la tramitación de conflictos, v) contratación laboral equitativa de personas de cada una de las zonas rurales en las que se desarrollen planes y programas social y ambientalmente sostenibles en zonas rurales, vi) ampliación de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza no cubierta por el sistema de seguridad social, considerando las necesidades especiales de las mujeres adultas mayores y vii) promoción de esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido a través del sistema de salud y subsidio familiar, con énfasis en la mujer trabajadora del campo.

El PMI no incluyó indicadores específicos de género en este tema, pero en los correspondientes a la RRI algunos dan cuenta de las medidas que estableció el A.F. (p. 45-46):

- Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en territorios definidos en el respectivo plan.
- Personas vinculadas a Beneficios Económicos Periódicos –BEPS– en zonas rurales.
- Personas con Microseguros BEPS en zonas rurales.
- Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales.
- Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral.
- Porcentaje de municipios con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.

La Resolución 2951 del 29 de diciembre de 2020 del Ministerio de Trabajo y Protección Social adoptó este Plan, el cual formalmente establece como objetivo fortalecer el sistema de protección y seguridad laboral con enfoque diferencial, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. En sus objetivos específicos recoge las medidas que el A.F. incluyó en este punto (pp. 18-19).

En relación con el primer indicador, el Plan establece como estrategias la articulación con las entidades territoriales (que están a cargo de la selección y

priorización de personas beneficiarias) para la implementación del programa Colombia Mayor y el pago periódico del subsidio, buscando la asignación de nuevos cupos en el programa. A enero de 2021, la CPEC informó que en municipios rurales hay asignados 661.000 cupos, de los cuales 278.000 (42%) se encuentran en municipios PDET (CPEC, enero 2021a, p. 118). Sin embargo, la información presentada no está desagregada por género ni la forma en que se están considerando las necesidades especiales de las adultas mayores.

Frente al segundo y tercer indicador, el Plan establece como estrategias, la continuidad de los microseguros BEPS junto con la flexibilización del modelo de atención (itinerancia, jornadas masivas y canales no presenciales), el desarrollo de acciones de promoción y prevención en las áreas rurales de riesgos de la actividad laboral, el estudio normativo y la apropiación presupuestal para establecer un seguro para amparar los riesgos de la actividad laboral de los trabajadores del campo que perciben un ingreso inferior al SMMLV, que empezaría a operar en 2023. De acuerdo con la información oficial para las áreas rurales, a enero de 2021 se encontraban vinculadas al ahorro voluntario por medio de las BEPS, 330.000 personas, sin la presentación de información desagregada por género.

Otras estrategias definidas por este Plan se refieren a la promoción de la formalización laboral, por medio de acciones de sensibilización, capacitación y asistencia técnica a empresas del sector agrario y el fortalecimiento del sistema de inspección, incluidos esquemas preventivos y móviles. Sin embargo, no hay acciones que específicamente desarrollen el enfoque de género (pp. 52-67).

Finalmente, frente a la vinculación laboral de mujeres rurales en áreas no tradicionales, el Plan establece una serie de acciones generales de acompañamiento, comunicativas y de asistencia técnica con formas asociativas de mujeres y prestadores del Servicio Público de Empleo –SPE–. Igualmente se anuncia el desarrollo y aplicación de incentivos para la contratación de mujeres en áreas productivas no tradicionales (pp. 47-51), sin que se presente información sobre los resultados de esta línea de acción. En este campo, la CPEC (enero 2021, p. 121) informó de forma general que la unidad del SPE, para 2020, desarrolló acciones de asistencia técnica y acompañamiento a su red de prestadores a través de transferencia de conocimiento y la socialización de los ajustes a la ruta de empleabilidad en el marco del Modelo de Inclusión Laboral. Adicionalmente, reporta acciones de articulación entre entidades públicas para promover la vinculación laboral de mujeres en zonas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos (CPEC, 2021b, pp. 80-81).

Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación

De acuerdo con el A.F. (1.3.4), el Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación –SEGPDA– reconoce el rol fundamental de las mujeres rurales en la contribución a la realización del derecho a la alimentación. Con esta premisa, se estableció: i) la participación activa de hombres y mujeres en los consejos y planes departamentales y municipales de alimentación y nutrición y ii) el desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición a nivel nacional, dirigidos particularmente a la población rural en condiciones de miseria, mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, y personas adultas mayores.

Tanto en los indicadores generales para la RRI como en los de género no se incluyeron indicadores que den cuenta de la implementación del enfoque de género en este Plan, aunque aquellos relacionados con fortalecimiento productivo y economía solidaria aportan a alcanzar los objetivos dispuestos por el A.F. De acuerdo a la información oficial el SEGPDA, tiene cierre técnico y está a la espera del acto administrativo que lo expida (CPEC, enero 2021a, p. 31). En el reporte de indicadores de género de la CPEC (2021a), para el trimestre octubre diciembre de 2020, se mencionan como acciones en este campo la Asistencia Alimentaria Integral para personas beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (33,3% mujeres) y las formaciones en el marco del acompañamiento a comunidades retornadas o reubicadas.

4. Conclusiones

La incorporación del enfoque de género en los PDET se ha hecho a través de dos instrumentos: la participación de las mujeres en los procesos de planeación, que fueron especialmente importantes en la fase de construcción de los PATR y de los PMTR que buscó deliberadamente la participación de las mujeres y de la población diversa de forma amplia, aunque las organizaciones de mujeres han señalado dificultades en el proceso. Como resultado de este proceso, se acuerda, en cada municipio y en cada subregión, un conjunto de iniciativas que recogen el enfoque de género, ya sea a través de medidas afirmativas dirigidas específicamente a las mujeres o de iniciativas en las cuales las mujeres, y a veces la población diversa, se encuentran entre los potenciales beneficiarios dentro de un conjunto más amplio de poblaciones específicas.

La información sobre la implementación de las medidas marcadas como de género, es muy agregada y no permite saber cuál es el avance efectivo, solamente conocer las iniciativas que se encuentran vinculadas a un proyecto en ejecución o terminado. El único indicador del PMI que hace referencia a los PDET, es la Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los PATR. Por lo cual, una opción de mejoramiento que identifica la ST, es la inclusión de indicadores

que permitan hacer un seguimiento efectivo del grado de avance de las iniciativas de género aprobadas en cada subregión.

La opción del Gobierno Nacional para la planeación de la implementación de los PDET se definió en el PND, y se concreta en las Hojas de Ruta Únicas. Aunque el proceso, según lo previsto por el gobierno debería haber concluido para las 16 subregiones en 2019, a la fecha de cierre de este informe, solamente se han publicado 3 HRU: Catatumbo, en junio de 2020, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba en enero de 2021.

A partir de un análisis de los documentos, la ST concluye respecto a las HRU que las menciones al enfoque de género son tangenciales, y no se aprecia que este haya sido un factor para la definición de las estrategias dinamizadoras o detonantes. Esto se refleja en la selección de las iniciativas finalmente priorizadas para la implementación y su proyección en el largo plazo: muy pocas iniciativas representan acciones afirmativas para la inclusión de las mujeres y, en general, la población diversa se encuentra ausente del análisis y de las iniciativas. Esto se confirma igualmente en la presencia de solo un producto específicamente dirigido a las mujeres en las tipologías presentadas en los anexos, a saber: “Formación para el trabajo y el desarrollo humano: cursos o talleres para mujeres”.

Una posibilidad de mejoramiento, que permite hacer un seguimiento a la incorporación del enfoque de género en la HRU, es la presentación de información desagregada por género, tanto del acceso a los programas como de la inversión asociada para cada una de las iniciativas en donde esto sea posible. Si el ejercicio de elaboración de las demás HRU aún no ha concluido, la ST considera importante incluir de forma explícita el enfoque de género tanto en la selección de las iniciativas como en el planeamiento de las trayectorias y los presupuestos asociados.

En cuanto a los PNRRI, a pesar de que el proceso de aprobación aún no ha concluido, del análisis realizado la ST encuentra que el enfoque de género se encuentra incluido formalmente. En cambio, no siempre está asociado este enfoque con un indicador de género del PMI. En la medida en que el grado de implementación de los planes es incipiente, no es posible ver plenamente el cumplimiento de las medidas ni sus efectos sobre la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En cuanto a la población LGBTI, ésta no es mencionada en ninguno de los planes ni en sus indicadores o medidas adoptadas.

Como en el caso de los HRU, una oportunidad de mejoramiento para hacer un mejor seguimiento del enfoque es la desagregación en todos los casos de la información para hombres y mujeres, cuando se trate de una medida tendiente a la participación de las mismas, y la presentación de información claramente diferenciada cuando se trate de la ejecución de medidas específicamente dirigidas a las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Desarrollo Rural. (2020). Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial. Recuperado de <https://www.adr.gov.co/servicios/SiteAssets/Paginas/proyectos-productivos-integrales/Reglamento%20PIDAR.pdf>
- ART. (2021). *Documento Final Hoja de Ruta Subregión Sur de Bolívar*. Bogotá.
- ART. (2020 A). *Documento Final Hoja de Ruta Subregión del Catatumbo*. Bogotá.
- ART. (2021 B). *Documento Final Hoja de Ruta Subregión Sur de Córdoba*. Bogotá
- Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020). *Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Trimestre julio – septiembre de 2020*. Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2021a). *Informe de Gestión Paz con Legalidad- Agosto 2018-febrero 2021- 30 meses*. Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación –CPEC–. (2021 b). *Avances en la implementación de los 51 indicadores de Género del Plan Marco de Implementación- Octubre-diciembre 2020*. Bogotá.
- Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2021c). *Informe corto de gestión. Paz con Legalidad. Agosto 2018 – enero 2021. 29 meses*.
- Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2021d). *Gerencia del Plan Marco de la Implementación. Respuesta a solicitud de información del CINEP. Marzo 31 de 2021. Tres Anexos*.
- GPAZ (2019). *La Paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2020). *Hacia la Implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: Avances, oportunidades y retos*. Universidad de Notre Dame, Notre Dame IN y Bogotá, Colombia.
- Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia. (2019). *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Informe 2, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Bogotá.
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). *Enfoque de género y paz territorial "Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz"*. Bogotá: AltaVoz Editores.

Ministerio de Transporte –Mintransporte–. (2019). Guía del Programa Colombia Rural. Recuperado de <https://colombiarural.invias.gov.co/documentos-tecnicos>

Ministerio de Transporte –Mintransporte–. (2020). Emprendedores Rurales. Colombia Rural. Recuperado de <https://colombiarural.invias.gov.co/documentos-tecnicos>

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

Resolución 091 de 2020, Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familias y Comunitaria – PNRDECFC. (24 de abril de 2020). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Resolución 179 de 2017, Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. (23 de junio de 2017). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Resolución 3260 de 2018, Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional – PNVIR. (3 de agosto de 2018). Ministerio del Transporte.

Resolución 2626 de 2019, Por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud - PAIS y se adopta el Modelo de Acción Integral Territorial – MAITE. (27 de septiembre de 2019). Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 1147 de 2020, Por la cual se modifican los artículos 9 y 10 de la Resolución 2626 de 2019 en relación con la ampliación de unos plazos. (9 de julio de 2020). Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 0536 de 2020, Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.10.1.1.1.1; 2.1.10.1.1.4.3; 2.1.10.1.1.4.6 y 2.1.10.1.1.5.1 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015. (19 de octubre de 2020). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Resolución 2591 de 2020, Por la cual se adopta el Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales. (29 de diciembre de 2020). Ministerio del Trabajo.

STCVI-CERAC-CINEP. (2018). *Primer Informe sobre la Implementación del Enfoque de Género*. Bogotá. Recuperado en: https://www.verificacion.cerac.org.co/?smd_process_download=1&download_id=934

STCVI-CERAC-CINEP. (2020). *Cuarto Informe Implementación Enfoque de Género*. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, Bogotá. Recuperado de: https://www.verificacion.cerac.org.co/?smd_process_download=1&download_id=948

Punto 2 – El enfoque de género en la apertura democrática para la construcción de paz

El Punto 2 del A.F. establece la apertura democrática como condición necesaria para la construcción de paz, pues la inclusión de las diferentes visiones de la sociedad fortalece el pluralismo y enriquece el debate y la deliberación en torno a los problemas nacionales. Al mismo tiempo, reconoce los grandes obstáculos sociales e institucionales que han enfrentado las mujeres y la comunidad LGBTI para el ejercicio de la participación, por lo cual busca garantizar este derecho. De esta manera, el enfoque de género es transversal a los tres subtemas que componen el punto: i) Derechos y garantías plenas para la oposición política en general; ii) Mecanismos democráticos de participación ciudadana; y iii) Medidas para promover una mayor participación política a nivel regional y local.

Para el análisis de implementación objeto del presente informe, la ST se orienta a responder la pregunta: **¿Qué medidas específicas han sido tomadas para ampliar las garantías de participación política y ciudadana de las mujeres y de la población LGBTI?** Con el fin de dar respuesta dicha pregunta, la ST estableció dos temas prioritarios en los que se analizan avances y obstáculos: i) la persistencia de las agresiones a liderazgos sociales y la situación de seguridad a nivel nacional y ii) las garantías para la participación ciudadana de las mujeres y la población LGBTI, sus organizaciones y movimientos sociales.

47

1. Enfoque de género y garantías de seguridad

Como ya ha señalado la ST en informes anteriores, uno de los principales obstáculos que enfrenta la apertura democrática es la falta de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, lo cual ha estado asociado, entre otras cosas, a un alto número de homicidios de líderes, lideresas sociales y excombatientes en proceso de reincorporación, situación que se ha convertido en una fuente de preocupación constante en los territorios.

Si bien existen diferentes estadísticas y mediciones sobre este tipo de violencia para dar cuenta de la magnitud del fenómeno es oportuno mencionar las cifras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2021) y la Misión de Verificación de la Naciones Unidas en Colombia (UNMVC, 2020), quienes reportan desde la firma del A.F. hasta finales del 2020, 248 casos de homicidio de excombatientes y 378 de líderes sociales, de los cuales 44 fueron lideresas y 6 líderes LGBTI.

A la continua afectación de líderes y firmantes del A.F. se suma una compleja situación de seguridad, por la ocurrencia de masacres en diferentes regiones. Según registros de ACNUDH (2021), en 2020 se presentaron 76 masacres con 292

víctimas, de las cuales 23 fueron mujeres, 6 niñas, 18 niños, 7 indígenas y 10 afrodescendientes, siendo el 2020 en el año con el registro más alto desde el 2014.

La Misión de Observación Electoral –MOE–, con información del monitoreo de violencia contra liderazgos, estableció que entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2020 se registraron 441 vulneraciones, de las cuales 96 (21,8%) fueron contra lideresas políticas, sociales y comunales. En comparación con el mismo período de 2019, cuando la MOE registró 100 hechos, hubo una leve reducción del 2%. Sin embargo, al analizar el período comprendido entre 2017 y 2020, hay un crecimiento en el número de afectaciones contra las mujeres que ejercen liderazgos, que pasaron de 34 hechos en 2017 a 96 en 2020. En este último año, el mayor número de afectaciones fue a través de amenazas²³, seguido por 16 asesinatos, 11 atentados y 1 caso de desaparición forzada, siendo las mujeres que ejercen liderazgos sociales las más afectadas, lo cual impacta no solo a la persona sino a las organizaciones, comunidades y proyectos que desarrollan (MOE, 2020, pp.3-6). Buena parte de esas afectaciones han tenido un impacto sobre mujeres indígenas (15 hechos de violencia, de los cuales 5 fueron homicidios y 2 atentados) y dos a lideresas afrodescendientes.

La violencia política contra las mujeres, cuyo objetivo es “impedir, desestimular o dificultar el ejercicio de participación y/o de representación política, que se reflejan en sus liderazgos políticos, sociales y/o comunales” (Ibíd, p. 6), al coartar la participación de las mujeres y de la comunidad LGBTI, afecta la apertura democrática y, por ende, la implementación del A.F. Como muestra de lo anterior, en noviembre de 2020, la organización de mujeres andino-amazónicas abandonó la Instancia Especial de Género por cuenta de los ataques que recibió su representante (ACNUDH, 2021) y posteriormente, en diciembre, la Instancia Especial señaló que de sus 16 integrantes 5 han tenido que suspender actividades y desplazarse a otro lugar para proteger su vida y la de sus familias, y otras han tenido que limitar su participación en los procesos organizativos y de representación (Saldarriaga, 2020).

Si bien el A.F. establece las garantías de seguridad como eje fundamental para la participación política y define un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– que determina medidas especiales para mujeres y la población LGBTI, el funcionamiento y la implementación del SISEP, como lo señala la ST en su Octavo Informe de Verificación del A.F., no presenta avances significativos,

²³ En el caso de las lideresas, las amenazas “tienen un tinte particular... pues al ejercer este mecanismo de presión sobre ellas, quien las realiza recurre también a estereotipos y simbolismos que extienden la afectación a sus familiares y allegados, afectando así la integridad psicológica de quienes las rodean” (MOE, 2020, p. 4).

algunas de sus instancias no se encuentran activas o no gozan de efectiva articulación, factores que limitan la capacidad de respuesta.

Para la ST, es importante mencionar que desde mediados del año pasado la CPEC (2021) ha informado avances en la inclusión de medidas especiales para las mujeres en el SISEP, entre las cuales indica una sesión temática de género en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– y el desarrollo de 20 sesiones, donde avanzaron en la formulación de recomendaciones en clave de género para los lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales. No obstante, los desarrollos de la CNGS son mínimos, a la fecha no cuenta con reglamento interno y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– no ha presentado públicamente avances sobre el desarrollo de la política pública y criminal para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, por lo cual esto no implica un avance significativo en acciones concretas que permitan a las mujeres y la comunidad LGBTI ejercer su liderazgo sin temor alguno por su seguridad o la de sus familias.

La CPEC (2021) señala que el 16 de diciembre de 2020 fue aprobado un Comité Operativo de Mujer y Género en la instancia de Alto Nivel del SISEP. El Comité fue propuesto por la OACP y su objetivo es formular recomendaciones para la implementación de medidas especiales para las mujeres. La ST reconoce esta iniciativa como un esfuerzo para garantizar la participación de las mujeres en el SISEP, no obstante, ve con preocupación que en los avances presentados en los últimos seis meses no busquen integrar la visión de las comunidades LGBTI al interior del SISEP y que, a pesar de los esfuerzos realizados, persista la inactividad de algunas instancias que componen el Sistema, pues si no se implementa el SISEP de manera integral y se reconoce su papel en la coordinación y articulación de estrategias de prevención, protección y seguimiento, las recomendaciones realizadas por este comité o por la CNGS, en materia de género, no contarán con la articulación suficiente para su aplicación.

Si bien es de gran importancia que se avance en la participación de la mujer y en su incidencia en el SISEP, para la ST es preocupante la falta de avances en medidas que permitan hacer frente al complejo escenario de seguridad que viven varios territorios del país, lo cual adquiere mayor relevancia de cara al escenario preelectoral que se avecina, teniendo en cuenta que en dicho contexto es probable que se intensifique la violencia por móviles políticos generando impactos en los liderazgos de mujeres y de población LGBTI.

Por último, tal como fue señalado en el Cuarto Informe de Género, la ST (2020) reconoce los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo en incorporar el enfoque de género en el Sistema de Alertas Tempranas, teniendo en cuenta que para el año

2020 fueron emitidas 22 alertas con enfoque de género y la Defensoría comenzó pilotajes del instrumento de análisis diferencial (CPEC, 2021, pp. 67-70).

De esta manera la ST considera que es indispensable avanzar en la implementación integral del SISEP, acompañado del fortalecimiento del enfoque de género al interior de sus diferentes instancias, con el fin de garantizar una respuesta efectiva a las alertas de riesgo con impactos en mujeres y población LGBTI.

2. Mecanismos para la participación y el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y población LGBTI

El A.F. establece una serie de medidas con el fin de promover una mayor participación de las organizaciones de mujeres y LGBTI a nivel nacional y local, entre las cuales se encuentran: i) la participación en los mecanismos de control y veeduría ciudadana; ii) la promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias ciudadanas, partidos y movimientos; iii) la promoción de la convivencia, tolerancia y no estigmatización y iv) el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

En lo referente a la participación en los mecanismos de control y veedurías ciudadanas, el Ministerio del Interior reportó que en el 2020 fueron realizadas 26 capacitaciones de control social y veeduría en la “Escuela Virtual de Participación”, con la asistencia de 496 mujeres, y para el cuarto trimestre el desarrollo de 10 capacitaciones con participación de 256 mujeres en los departamentos de Atlántico, Amazonas, Cauca, Bogotá, Cundinamarca, Guaviare, La Guajira, Risaralda y Valle del Cauca (CPEC, 2021). Pese a la realización de estos espacios, la ST señala que la creación de las veedurías sigue siendo un asunto principal pendiente²⁴. Al respecto, el CEPDIPO (2021) señala que la Alta Instancia de Gobierno para el enfoque de género tenía proyectado para el 2019, la creación de 32 veedurías ciudadanas con la participación de mujeres, para lo cual sería implementado el “Plan de apoyo a la Creación y Promoción de Veedurías Ciudadanas”, sin embargo, la ST no cuenta a la fecha con información sobre esto.

Para la promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos políticos y movimientos sociales, el Ministerio de Interior indicó que a lo largo del 2020 implementó la estrategia “Más Mujeres, Más Democracia” (SIPO, 2021 & CPEC 2021). Sin embargo, esta estrategia la desarrolla el Ministerio desde el 2015, por lo cual, para la ST no es claro por qué es mencionada como avance de la implementación de lo establecido en el A.F. Pese a esto, la ST reconoce la importancia de esta estrategia cuyo

²⁴ El PMI establece como indicador “Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados”.

objetivo es “promover, a través de acciones de formación y comunicación, el liderazgo de las mujeres y las agendas de igualdad de género” (ONU Mujeres, 2015).

Por otro lado, la ST señala los avances reportados en el desarrollo de la estrategia: i) el diagnóstico de la participación política de las mujeres al interior de los partidos y movimientos políticos; ii) el desarrollo de la mesa multipartidista de género con el fin de trabajar en una hoja de ruta para prevenir la violencia política contra las mujeres en partidos y movimientos y iii) la elaboración de un diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres en política (CPEC, 2021).

Con respecto a la política de convivencia, tolerancia y no estigmatización (A.F. 2.2.4), el Ministerio del Interior informó que en 2020 inició su formulación, de la cual se desprenderá la estrategia de promoción reconciliación, convivencia y tolerancia para las poblaciones más afectadas por el conflicto y la población LGBTI (Ibíd). Los lineamientos para la formulación fueron entregados en diciembre por parte del Consejo Nacional de Paz al Ministerio del Interior para que se continúe con el diseño y formulación de la política pública de reconciliación y convivencia²⁵. En este documento quedó consignada la implementación diferencial, la cual busca que los mecanismos y acciones para la promoción apropien el enfoque de género en el diseño de la política, igualmente se deben impulsar, financiar y fortalecer iniciativas, espacios territoriales para la memoria histórica considerando los enfoques de género, étnico y territorial además de impulsar campañas de sensibilización sobre violencia sexual y de género necesarias para la reconciliación (Consejo Nacional de Paz, 2020, pp. 7-15).

En cuanto al fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, no se han presentado avances en la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), de gran importancia para la apertura democrática y, aún más, ante la coyuntura del nuevo PND a partir de 2022. Entre los compromisos de A.F. se establecen: i) conformación de Consejos Territoriales de Planeación que garanticen una representación amplia originando incentivos para la participación de las mujeres; ii) fortalecimiento de las Juntas Administradoras Locales para la elaboración de los planes de desarrollo y iii) promoción de rendición de cuentas de los presupuestos participativos, lo cual permitiría una mayor incidencia para quienes

²⁵ Los lineamientos son el resultado de distintos procesos de diálogo y deliberación ciudadana, durante el 2018 y 2019, que permitió recoger insumos y recomendaciones para la elaboración de este documento. Participaron 1.777 actores de carácter territorial y nacional involucrando a autoridades locales departamentales, comunidades organizadas, funcionarios del Gobierno Nacional y miembros de la cooperación internacional. En los encuentros territoriales asistieron 1.434 personas de las cuales 680 fueron mujeres significando un 47% de los participantes (Consejo Nacional de Paz, 2020, pp. 3-5).

han sido históricamente excluidos, como es el caso de las mujeres y la población LGBTI.

Otra de las iniciativas que no han tenido desarrollo es la reforma política y electoral. Durante la segunda legislatura del 2020 fueron presentados 5 proyectos al Congreso de la República que buscaban implementar algunas reformas propuestas por la Misión Electoral Especial, sin embargo, no tuvieron éxito y fueron archivadas. Entre los proyectos archivados se proponían las listas “cerradas cremallera” (listas cerradas que intercalan candidatos hombres y mujeres), con lo cual se alcanzaría una mayor paridad de género en el sistema político.

En agosto de 2020, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional y el Gobierno Nacional presentaron el proyecto de Ley estatutaria para reformar el Código Electoral, el cual fue aprobado por el Congreso y actualmente se encuentra a consideración de la Corte Constitucional. Entre los puntos fundamentales de esta reforma están la paridad entre hombres y mujeres en las listas para elecciones de corporaciones públicas incrementando la cuota de género del 30% establecido en la Ley de Cuotas (Ley 581 del 2000) a un 50% (Cámara de Representantes, 2020), además, determina mecanismos que fomentan la inclusión de personas LGBTI. Si bien la reforma del Código no fue un compromiso establecido en el marco del A.F., su desarrollo guarda coherencia con los compromisos del A.F en materia de género para el Punto 2 y representa un avance de género en la participación política.

3. Conclusiones

La ST reconoce los **avances** para la incorporación del enfoque de género en el SISEP. No obstante, reitera su preocupación por el escenario de agresiones a líderes y lideresas, y la persistencia de la inactividad y falta de articulación de algunas de sus instancias. Por otro lado, señala los esfuerzos del Ministerio de Interior para el fortalecimiento de la participación de la mujer y personas LGBTI. Sin embargo, resulta preocupante que a la fecha no se haya avanzado en la creación de las veedurías ciudadanas. Finalmente, la ST celebra el incremento de la cuota de género aprobada en Congreso con la reforma al Código Electoral, pero ve con preocupación los obstáculos por los que atravesaron otras reformas propuestas durante el segundo periodo legislativo de 2020, pues evidencian un clima adverso a las propuestas que propician una mayor participación de las mujeres en política.

En términos generales, durante el periodo de análisis fueron pocos los avances que se presentaron en torno a las medidas de participación con enfoque de género. Esto tiene relación con la poca prioridad para la implementación que ha tenido el punto 2 del Acuerdo, siendo uno de los que presenta menos avances.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNHUUD.(2021). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2020*. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9547-informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2020>
- Cámara de Representantes. (10 de noviembre 2020). *Aprueban artículo que aumenta la cuota de género al 50% en la conformación de listas, en donde se elijan más de 5 curules*. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/aprueban-articulo-que-aumenta-la-cuota-de-genero-al-50-en-la-conformacion-de-listas-en-donde-se>
- CEPDIPO. (2021). *La paz con legalidad al desnudo. Simulacro de la implementación y trizas del acuerdo de paz con las Farc-Ep*. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-con-legalidad-al-desnudo/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación –CPEC–. (2021). *Avances en la implementación de los 51 indicadores de Género del Plan Marco de Implementación- Octubre-diciembre 2020*. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral, MOE (2020). *Informe sobre la violencia contra las mujeres que ejercen liderazgos políticos , sociales y comunales*. Observatorio Político Electoral de la Democracia-Observatorio de Género- MOE. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2020/02/20200131- Informe_ViolPol-1.pdf
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (29 de diciembre 2020). *Informe secretario general periodo 26 de septiembre-28 de diciembre 2020*.
- ONU Mujeres. (6 de julio 2015). Lanzamiento de la estrategia “Más mujeres más democracia” Disponible en: <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/07/lanzamiento-mas-mujeres-mas-democracia>
- Saldarriaga, S. (21 de diciembre 2020). *Amenazan a instancia de mujeres para seguimiento al acuerdo de paz*. El Tiempo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/amenazas-a-instancia-de-mujeres-para-seguimiento-al-acuerdo-de-paz-556197>

Punto 3 — Las deudas en la implementación que limitan la reincorporación de las excombatientes de las FARC

El Punto 3 del A.F. contempla las medidas necesarias para dar cumplimiento al cese al fuego y la dejación de armas (3.1) -compromisos que ya culminaron-, el proceso de reincorporación social, político y económico de los excombatientes de las FARC (3.2) y las garantías de seguridad y la lucha contra organizaciones y conductas criminales (3.4). Tanto en los compromisos relativos al proceso de reincorporación como en el acuerdo sobre garantías de seguridad, **el A.F reconoce e incluye un enfoque diferencial y de género con especial énfasis en los derechos de las mujeres** (A.F., 2016, pp. 69 y 79).

El tránsito a la vida civil de las excombatientes enfrenta múltiples retos en todos sus componentes -social, político, económico, comunitario- y su lenta implementación afecta la consolidación del proceso tal y como lo establece el A.F. En el marco de la verificación que realiza la ST, este quinto informe busca responder **¿Cuáles son las deudas en la implementación del Punto 3 que limitan la reincorporación de las excombatientes de las FARC?**, esto, al priorizar los casos de la **reunificación familiar** y las **violencias basadas en género** como asuntos que fortalecen el rol tradicional de género, y en materia de protección, los **avances y obstáculos** para garantizar la **seguridad** de las mujeres.

54

1. Las limitaciones al proceso de reincorporación de las mujeres excombatientes

La inclusión del enfoque de género en todas las etapas de la reincorporación implicó el reconocimiento, la visibilización de las características y las condiciones específicas de las mujeres excombatientes, así como la necesidad de contribuir a “disminuir los obstáculos específicos a los que las mujeres se enfrentan debido a las brechas históricas de desigualdad, las cuales se pueden profundizar en el tránsito a la vida civil” (Mesa de Género del CNR et. al, 2019, p. 32).

Tras cuatro años y medio del inicio de la implementación del A.F., la ST reconoce los avances en materia de género en el proceso de reincorporación. Sin embargo, también resalta que las mujeres excombatientes continúan enfrentándose a limitaciones y brechas derivadas de que “en muchas ocasiones se espera que las mujeres retomen su papel tradicional en la sociedad patriarcal, desconociendo las capacidades de estas mujeres” (Presidencia de la República y Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 297).

Justamente uno de los grandes aportes de la Subcomisión de Género en las conversaciones en La Habana, fue procurar que las “discusiones fueran más allá de la concepción de género tradicional” (Ibíd), pese a esto, la realidad evidencia que

esta brecha, por lo menos en el proceso de reincorporación, continúa siendo bastante amplia.

El tránsito a la vida civil visibilizó preocupaciones respecto a la posibilidad de volver a los roles tradicionales de género:

Una vez fuera del combate, será más fácil adaptarse al contexto, volviendo al rol tradicional femenino, pues ante los ojos de la sociedad un hombre combatiente difiere de la mujer combatiente. Sobre la última, recae un estereotipo como transgresora de normas sociales y conductas esperadas de una mujer (Abogados sin Fronteras y Corporación Humanas Colombia, 2018, p. 12).

Así, los casos de la reunificación familiar y las violencias basadas en género son situaciones que, desde diferentes orillas, visibilizan cómo las barreras que enfrentan las mujeres, impactan diferenciadamente su proceso de reincorporación y refuerzan los roles tradicionales de género.

1.1. La reunificación familiar: estigmatización y reclandestinización de las mujeres

La reunificación familiar fue una prioridad y una necesidad plasmada en la agenda de género de las mujeres excombatientes en el marco de las negociaciones de La Habana, Cuba (Colombia 2020, 7 de septiembre de 2020), y posteriormente fue incluida en el A.F (3.2.2.7) como una garantía para el proceso de reincorporación económico y social sostenible.

De acuerdo a lo señalado en el A.F. (3.2.2.6), la Universidad Nacional debía realizar un censo que permitiera identificar planes y programas sociales como la reunificación de núcleos familiares “necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales” (A.F., 2016, p. 76) de los excombatientes, como parte del proceso de reincorporación. Estos compromisos fueron ratificados en el Decreto 899 de 2017, que establece las medidas e instrumentos para este tipo de reincorporación.

Los resultados de la caracterización de la Universidad Nacional (2017) arrojaron que, del total de 10.015 excombatientes censados, el 54% reportó tener hijos y de estos, el 86% entre uno y tres hijos. En cuanto al número de hijos, los miembros de las FARC-EP han tenido 1,4 hijos(as) en promedio. Desagregado por sexo, los hombres han tenido 1,57 hijos(as) en promedio y las mujeres, 0,8 (p.16).

En 2019, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización —ARN— llevó a cabo el Registro Nacional de Reincorporación, caracterización del panorama general en materia de educación, salud, hábitat y generación de ingresos de 10.415 excombatientes entrevistados, correspondientes al 90,5% del total de la población acreditada. En los resultados públicos presentados, la ARN no reportó ni actualizó

la cifra del total de hijos de excombatientes, ni tampoco dio a conocer otros resultados relacionados con sus intereses para avanzar en materia de reunificación.

Tras estas dos caracterizaciones, la ST desconoce si existe una aproximación actualizada del número de hijos de excombatientes o un registro sobre el total de excombatientes que desean adelantar un proceso de reunificación familiar, o si los registros están desagregados por sexo, situación que representa una dificultad para dimensionar el problema.

A raíz de los múltiples casos de procesos de reunificación familiar que fueron llevados por excombatientes a la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación —CNR—, por acuerdo dentro del CNR fue creada la Mesa de Reunificación Familiar en 2018 (dentro del mismo CNR), con el propósito de elaborar estrategias para apoyar a los excombatientes en sus intenciones de volver a estar en contacto con sus familias. Esta Mesa está conformada por la ARN, Medicina Legal, la Registraduría, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— y la Defensoría del Pueblo (Colombia 2020, 7 de septiembre de 2020).

Esta Mesa tiene como función apoyar todos los procesos de los y las excombatientes e impulsar las acciones del CONPES 3931 de 2018, procesos que, en muchas ocasiones, son consultas de mujeres excombatientes que buscan recuperar a sus hijos o hijas. Estos casos incluyen situaciones de separación que van desde: mujeres que quedaron embarazadas en medio del conflicto armado y “se vieron obligadas a dejar a sus hijos e hijas bajo el cuidado de otras personas para garantizarles la vida” (Abogados Sin Fronteras y Humanas Colombia, 2018, p. 10); hasta casos donde hubo una “una separación completa y desconocimiento del paradero [de los hijos (as)]” (Ibíd).

El proceso de separación de las mujeres excombatientes de sus hijos genera la necesidad de abordar la reunificación familiar con una mirada diferencial. Esto permitirá identificar los impactos negativos y los diferentes obstáculos a los que se enfrentan estas madres, para acceder a este beneficio establecido en el A.F.

Así, las excombatientes se enfrentan a tres tipos de barreras: (i) normativas, (ii) institucionales y (iii) sociales que vulneran sus derechos, refuerzan el rol tradicional de las mujeres como esposas, cuidadoras y madres, e impiden la reunificación familiar. Como lo afirma la Senadora del Partido Comunes, Victoria Sandino

A las exguerrilleras se les cuestiona por qué se fueron a la guerrilla. Si tenían hijos antes, les reclaman. Y si los hijos vinieron después siendo guerrilleras, también se les recrimina porque los tuvieron y los entregaron a sus familiares o personas cercanas. Siempre hay esa estigmatización, porque eso es lo que se ha aprendido de la sociedad. Se supone que la madre tiene que criar al hijo y dedicarse exclusivamente a esto; pero al padre no se le reclama lo mismo (Victoria Sandino en Colombia 2020, 7 de septiembre de 2020).

El primer grupo de barreras normativas están relacionadas con las limitaciones a las que se enfrentan las excombatientes para asumir nuevamente la custodia legal de sus hijos (as). Dentro de este grupo, está la posibilidad de que las mujeres excombatientes sean acusadas por el delito de abandono según lo establecido en el Artículo 127²⁶ del Código Penal Colombiano. Esta situación podría representar una “discriminación indirecta” y una eventual “violación a los derechos de las mujeres excombatientes” (Abogados Sin Fronteras y Corporación Humanas, 2018, p. 10), en tanto que el Artículo impide la reunificación familiar y no considera las particularidades del conflicto armado ni el contexto de tránsito a la vida civil en el que se encuentran las excombatientes.

Además, las familias que asumieron las custodias legales de los hijos(as) de las excombatientes y los registraron civilmente como hijos, pueden ser demandadas por el delito de falsedad en documento público según los Artículos 286 y 287 del Código Penal o por el delito de supresión, alteración o suposición del estado civil, Artículo 238 del Código Penal (Abogados sin Fronteras y Corporación Humanas, 2018, p. 10).

Finalmente existe la posible pérdida de la patria potestad en un proceso judicial, que corresponde “al conjunto de derechos que la ley reconoce a los padres sobre sus hijos no emancipados, para facilitar a aquellos el cumplimiento de los deberes que su calidad les impone” según lo establecen los Artículos 288 y 315 del Código Civil Colombiano. De esta forma, las mujeres excombatientes pueden llegar a ser demandadas ante un juez de familia por la ausencia prolongada en la vida de sus hijos.

Encontrar la forma de resolver estas barreras jurídicas, ha generado controversias entre el componente FARC del CNR y la ARN, respecto a las facultades que otorga el A.F. ante estos casos y las posibles medidas provisionales que se pueden implementar. Desde el Componente FARC se han propuesto medidas administrativas transitorias, sin embargo, la visión de la ARN es distinta, pues los cambios de registro y los trámites legales que se requieren, implican un cambio del Código de Infancia y Adolescencia. Hasta el momento, no se han acordado rutas para avanzar en soluciones sobre este tipo de barreras (Reunión de la ST con el Componente FARC de la Mesa Técnica de Género del CNR, 8 de marzo de 2021).

El segundo grupo de barreras para acceder a la reunificación familiar son institucionales y se relacionan con la falta de acompañamiento a los procesos que se adelantan. La Mesa de Reunificación Familiar ha desarrollado estrategias que

²⁶ “El que abandone a un menor de doce (12) años o a persona que se encuentre en incapacidad de valerse por sí misma, teniendo deber (legal) de velar por ellos, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses. Si la conducta descrita en el inciso anterior se cometiere en lugar despoblado o solitario, la pena imponible se aumentará hasta en una tercera parte”.

incluyen “desde la recolección de información hasta evitar escenarios de estigmatización y vulneración de derechos” (Colombia 2020, 7 de septiembre de 2020). Sin embargo, en su funcionamiento, existen por lo menos dos tipos de problemas. Por un lado, el desconocimiento sobre el número exacto de excombatientes que requieren el programa de reunificación familiar, lo cual impide dirigir las acciones del programa a las familias y sus integrantes, y por otro lado, la falta de lineamientos técnicos para orientar el programa, contemplar todos los posibles casos a los que se enfrenten los excombatientes y poder brindar un acompañamiento personalizado (Ibíd).

Finalmente, existen una serie de barreras sociales provenientes de las comunidades a las que regresan las excombatientes, pues se enfrentan a situaciones de discriminación y estigmatización por su pasada participación en la guerra. Estas dificultades se profundizan por el hecho de ser mujeres que no han cumplido el rol tradicional que culturalmente se espera de ellas en la sociedad, lo que deriva en amenazas y agresiones contra ellas y sus familias, afectando los procesos de reunificación familiar. Por ejemplo, en un proceso de reunificación adelantado por una mujer excombatiente, su hijo murió tras las amenazas que recibió la familia por el pasado de la mujer en las FARC (Ibíd).

Este escenario de discriminación y de riesgo ha generado un proceso de “reclandestinización” de las mujeres excombatientes, en el cual

Han tenido que ocultar a las familias y a la comunidad donde viven que fueron guerrilleras, para que puedan tener un poquito de normalización. Y cuando se dan cuenta de que fueron guerrilleras, son estigmatizadas, empezando por la misma familia o su pareja. Son cosas que han tenido que vivir y que no han sido atendidas de manera eficiente (Victoria Sandino en Colombia 2020, 7 de septiembre de 2020).

Todas estas barreras jurídicas, institucionales y sociales impactan en distintos niveles el proceso de reincorporación de las mujeres excombatientes: (i) vulneran algunos de sus derechos en particular a la familia (art. 42) y la no discriminación (art. 43), (ii) mantienen los roles tradicionales de género en su tránsito a la vida civil, (iii) impiden un proceso de reincorporación integral según lo establece el A.F y (iv) dificulta que las mujeres accedan a los beneficios establecidos en el marco del A.F. lo que puede hacer que decidan apartarse del proceso de reincorporación por temor a ser visibilizadas, juzgadas y doblemente estigmatizadas, por ser mujer y por haber sido guerrilleras.

1.2. Violencias basadas en Género

Las Violencias basadas en género —VBG— constituyen graves violaciones a los derechos humanos, obstaculizan la equidad de género y generan retos significativos en la sociedad y el Estado para “transformar las estructuras que históricamente han

marginado y menoscabado los derechos de las mujeres y de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa” (Defensoría del Pueblo, 2019, p.10). Además de los múltiples retos que ya enfrenta el proceso de reincorporación de las excombatientes, las VBG representan una problemática social que afecta el tránsito a la vida civil de esta población.

Dentro y fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —AETCR—, las mujeres excombatientes han denunciado la manifestación de esta violencia, así como el cambio en los roles de mujeres y hombres que adelantan la reincorporación

Las prácticas que teníamos hombres y mujeres al interior de las FARC en épocas de guerra eran muy diferentes y estaban guiadas a buscar la equidad entre todos y todas. Sin embargo, al salir de la insurgencia, algunos compañeros empezaron a adoptar prácticas machistas que impone la sociedad (Excombatientes del Bloque Sur en Colombia 2020, 5 de julio de 2020).

En ese mismo sentido, mujeres excombatientes y familiares que acompañan los procesos de reincorporación y forman parte de los Comités de Mujer, Género y Diversidad en los AETCR y las Nuevas Áreas de Reincorporación —NAR—, manifiestan los dificultad para abordar los asuntos de género en estos espacios, incluyendo el incremento de las VBG.

En la NAR de Mutatá (Antioquia), el Comité señala que el trabajo territorial relacionado con las “luchas” por la autonomía e independencia económica de las mujeres excombatientes y la persistencia de la VBG, ha generado una situación compleja, debido a que “la sociedad se ha acostumbrado a los roles tradicionales”, “algunos compañeros [excombatientes y miembros de la comunidad] no están de acuerdo” con las labores que se realizan y además, “se está perdiendo el trabajo organizativo” e igualitario entre hombres y mujeres. Retos similares son expuestos por representantes del Comité desde el poblado “Hector Ramirez” en La Montañita, Caquetá (Reunión de la ST con representantes de los Comités de Mujer, Género y Diversidad de Mutatá, Antioquia y La Montañita, Caquetá, 22 de febrero de 2021).

En ambos espacios, las mujeres señalan que existen múltiples limitaciones en materia de atención y apoyo institucional para las VBG. Por un lado, perciben falta de garantías para que las mujeres denuncien casos de agresiones, lo cual genera que las víctimas no acudan a la institucionalidad por temor y prefieran no denunciar; por otro lado, hay fuertes dificultades para que las instituciones estatales lleguen a las alejadas zonas rurales donde ellas se encuentran, den a conocer la oferta de atención e implemente rutas efectivas de atención. En Montañita, el Comité reconoce la creación de directorios con todas las entidades municipales para la prevención y atención de la VBG, sin embargo, señala que son necesarios mayores esfuerzos institucionales para evitar la revictimización de las excombatientes (Ibíd).

Incluso, el componente FARC del CNR, señala que existe “violencia institucional” por la falta de rutas claras de atención y porque los casos que han llegado a estas instancias aún no han sido solucionados (Reunión de la ST con el Componente FARC de la Mesa Técnica de Género, 8 de marzo de 2021).

Ahora bien, una de las acciones de la Política Nacional de Reincorporación - CONPES 3931 de 2018-, es “promover estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC-EP”. Según el SISCONPES²⁷, desde el segundo semestre de 2018 que debía iniciar la implementación de la estrategia, el cumplimiento de las metas, medido por el indicador de número de actividades de la estrategia realizadas, ha sido del 100% en los segundos semestres de 2018 y 2019, y del 50% en el primer semestre de 2019 y 2020.

Sobre estos avances, la ARN a julio de 2020, reportó que, en 2019, en el marco del Comité de Prevención de Violencias de Género, presentó las afectaciones de las mujeres en proceso de reincorporación y se incorporaron algunas de sus necesidades en el Protocolo de Atención Integral en Salud a Víctimas de Violencia Sexual, construido por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Comité.

En 2020, el Gobierno adelantó acciones en materia de: (i) articulación interinstitucional, especialmente con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Fiscalía, para dar a conocer las necesidades específicas de las mujeres en reincorporación y establecer compromisos conjuntos; (ii) el diseño metodológico y la elaboración de un documento de recomendaciones sobre el impacto del COVID-19 en los derechos de las excombatientes en el marco del trabajo de la Mesa Técnica de Género del CNR; y (iii) la construcción de un instrumento para sistematizar los casos de VBG en los territorios durante la situación de aislamiento y su posterior análisis, para la identificación de acciones estratégicas en la Mesa de Género.

Sobre la implementación de este indicador de VBG y el impacto real que puede generar en las mujeres, el Componente FARC de la Mesa Técnica de Género señala que persisten desafíos para: (i) garantizar la articulación nación-territorio, pues en los territorios aún no se implementan las acciones requeridas; (ii) generar corresponsabilidad por parte de todas las instituciones territoriales que tienen competencias en los asuntos de VBG, y (iii) respecto a la naturaleza del indicador, que busca cumplir con un número de talleres implementados, más no dirigidos a una función de prevención o de reducción de las VBG (Reunión de la ST con el Componente FARC de la Mesa Técnica de Género, 8 de marzo de 2021).

²⁷ Sistema de Información para hacer seguimiento al avance al Plan de Acción y Seguimiento de los documentos CONPES.

2. Seguridad y protección de las mujeres excombatientes

El Acuerdo sobre garantías de seguridad (3.4) incluye los enfoques de género, territorial y diferencial, como parte de los principios que orientan la implementación de este compromiso del A.F. y, por ende, de todas las instancias y medidas establecidas en el marco del mismo. La implementación de este Acuerdo debe propender a reconocer “los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad” y garantizar que “las medidas de seguridad que se adopten tengan en cuenta las diferentes amenazas, particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, de las comunidades y los territorios” (A.F., 2016, p. 79).

Desde el inicio de la implementación del Punto 3, garantizar la seguridad física de todos los excombatientes en reincorporación y de los núcleos familiares que los acompañan, ha sido uno de los principales desafíos del proceso, pues la violencia política contra esta población persiste y está en aumento. El deterioro de las condiciones de seguridad también ha impactado la reincorporación de las mujeres excombatientes: desde la firma del A.F., seis mujeres excombatientes han sido asesinadas y otras tres han sufrido tentativas de homicidio (NN.UU. 2021, p. 3).

Por su parte, la ST también registra el asesinato del mismo número de mujeres excombatientes desde la firma del A. F. (seis) y además, una mujer amenazada. El año 2020 fue el que registró mayor número de asesinatos, con un total de tres homicidios contra las excombatientes. Antioquia, Bogotá, Bolívar, Caquetá, Cauca y Chocó fueron los lugares en donde sucedieron estos hechos violentos.

En este sentido, si bien el A.F. reconoce los riesgos diferenciados que afectan a las mujeres, y por tanto, establece la necesaria transversalización del enfoque de género en la institucionalidad y las estrategias creadas para garantizar la protección de esta población, la ST resalta los enormes retos que existen para materializar estos compromisos y garantizar la seguridad de las excombatientes.

2.1. Protección con dimensión de género

Durante 2020, un total de 112 mujeres excombatientes fueron beneficiarias de esquemas de protección: 60 individuales, 24 colectivos y 24 en AETCR, aprobados por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección —MTSP— de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección —UNP—. Cifra que corresponde al 28,7% del total de los esquemas implementados para los excombatientes (390) que hasta el 31 de diciembre de 2020 implementó la UNP (UNP, 2021, p. 84).

Desde la entrada en funcionamiento de la Subdirección, las mujeres excombatientes han tramitado solicitudes de protección individuales. En 2017, el número de solicitudes registradas fue de 13 casos, sin embargo, en los tres años siguientes, las solicitudes han aumentado significativamente: 2018 fue el año con mayor registro con un total de 95 casos, que si bien disminuyó en 2019 (71 casos) y 2020 (75 casos) (Ibíd, p. 83), continúa siendo bastante alto. Estas cifras evidencian, por un lado, que el nivel de riesgo de seguridad para las mujeres está aumentando y por el otro, que es necesario que existan herramientas de información y análisis que permitan caracterizar, llevar un registro detallado y hacer un seguimiento diferencial al tipo de afectaciones que denuncian las excombatientes, para así ajustar e implementar esquemas de protección y acciones que respondan a los riesgos a los que se enfrentan.

Respecto a estos riesgos diferenciados, la senadora Victoria Sandino ha manifestado que las mujeres excombatientes se enfrentan a formas de victimización y agresiones distintas a los hombres, pues los “señalamientos [están] estrechamente ligados con el género” y las agresiones se han materializado en hechos de “reclandestinización”, “invisibilización” y de “violencia política” (Victoria Sandino en la Audiencia Pública de la JEP, 25 de noviembre de 2020).

Pese al reconocimiento de estos riesgos, el seguimiento que existe a las agresiones contra las excombatientes, al igual que los casos en general de violencia política contra toda esta población, es limitado.

Ante esta situación, la ST considera que se requiere fortalecer los esfuerzos institucionales para caracterizar las circunstancias y las dinámicas territoriales en todos los casos de agresiones denunciados por las mujeres, incluidas las amenazas, los desplazamientos y las tentativas de homicidio. En particular, el seguimiento detallado a los casos por parte de la MTSP y la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (A.F. 3.4.4) también es fundamental para caracterizar los diferentes perfiles de las excombatientes afectadas por esta violencia, para mejorar la implementación de medidas materiales e inmateriales de protección que a su vez sean acordes con su nivel de liderazgo en los territorios.

2.2. Avances en las garantías de protección

Pese a los múltiples retos que existen para caracterizar la violencia política contra las excombatientes, la ST resalta los esfuerzos institucionales para la construcción de la Estrategia de seguridad para mujeres excombatientes en el marco de la Acción 4.26 del CONPES 3931 de 2018 y la creación de la Subcomisión de género dentro de la MTSP del CNR.

La Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica establece el compromiso de “implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales” (DNP, 2018, p. 120).

Entre 2019 y el primer semestre de 2020, la ARN (julio de 2020) reportó el desarrollo de actividades en materia de articulación y diseño para avanzar en la construcción conjunta de esta estrategia. Sin embargo, el aislamiento preventivo para evitar la propagación del COVID-19 limitó la aplicación territorial de un instrumento de recolección de información para identificar los riesgos y amenazas para las mujeres en proceso de reincorporación.

El SISCONPES reporta que, desde el inicio de la implementación de esta acción en el segundo semestre de 2018, y hasta el primer semestre de 2020, se ha cumplido en un 100% con las metas establecidas para cada uno de estos períodos. Este avance es medido a través del indicador: número de actividades de la estrategia realizadas / número de actividades de la estrategia planeadas.

Al finalizar el 2020, la CPEC reportó que la Estrategia de seguridad para mujeres excombatientes ya se encontraba concertada y que, además, la Consejería estaba articulando esta Estrategia con “las instancias o mecanismos pertinentes propios de la estrategia estatal de seguridad para personas en reincorporación” (CPEC, diciembre 2020, p. 12).

La ST conoció que la Estrategia está compuesta por cinco fases: (i) alistamiento, (ii) fortalecimiento institucional mediante procesos de formación de analistas con enfoque de género, (iii) implementación de medidas particulares, (iv) gestión con instituciones y (v) garantías integrales sobre los derechos de las mujeres, especialmente en los casos de trámites de emergencia (Reunión de la ST con el Componente FARC de la Mesa Técnica de Género, 8 de marzo de 2021).

Sobre su implementación, el Componente FARC manifiesta preocupaciones relacionadas con el desconocimiento del presupuesto y las fuentes para la financiación de esta Estrategia y los retos para fortalecer la capacidad humana institucional (Ibíd). Por otro lado, en 2020 se instaló de forma permanente la Subcomisión de Género dentro de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección del CNR, cuya composición sería la misma de la Mesa, tres representantes del Gobierno y tres por parte de las FARC. Según la CPEC, la finalidad de esta Subcomisión es:

- i) reafirmar el compromiso surgido en la MTSP para el desarrollo de acciones diferenciales con enfoque de género, ii) el establecimiento de acciones diferenciales para las mujeres que son objeto del decreto 299 de 2017, en reconocimiento de sus características y riesgos particulares e iii) invitar a la participación y/o acompañamiento por parte de las instituciones, delegados con experticia en temas

de género a fin de contribuir a las líneas de acción propuestos en la subcomisión (CPEC, diciembre de 2010, p. 12).

A la fecha de corte de este informe, está pendiente una reunión para oficializar su trabajo: presentar los compromisos, la regularidad con que se reunirá, los casos que van a abordar y el resto de elementos técnicos necesarios para su funcionamiento (Reunión de la ST con el Componente FARC de la Mesa Técnica de Género, 8 de marzo de 2021).

3. Conclusiones

La ST reconoce los avances en la transversalización del enfoque de género en todo el proceso de reincorporación, sin embargo, resalta que persisten desafíos específicos que limitan el tránsito a la vida civil de las mujeres excombatientes.

Las barreras para la reunificación familiar y las violencias basadas en género son solo algunas de las dificultades relacionadas con el cumplimiento de compromisos del A.F. Estos casos evidencian las barreras jurídicas, la limitada atención institucional, así como los hechos de violencia y de estigmatización por parte de las comunidades, a los que se enfrentan las mujeres excombatientes en su proceso de reincorporación. Si bien las instancias y entidades competentes avanzan en el cumplimiento de las acciones específicas en materia de género derivadas de la Política de Reincorporación, el reto está en que efectivamente estas acciones se implementen dentro y fuera de los AETCR y además, estén orientadas a generar cambios en las condiciones específicas de las mujeres excombatientes. Tal y como está planteado el indicador, la finalidad es cumplir con la implementación de talleres y no hay una orientación a resultados con impacto en VBG.

En materia de seguridad, la ST resalta positivamente los esfuerzos institucionales que se están realizando para caracterizar las agresiones y situaciones de riesgo a las que se enfrentan las excombatientes. La instalación de la Subcomisión de Género en la Mesa de Seguridad y Protección de la UNP, es una oportunidad para avanzar en la transversalización del enfoque de género en el seguimiento, la caracterización, el registro, la identificación de los riesgos diferenciados y la implementación de medidas idóneas y oportunas de protección que se ajusten a las necesidades de las mujeres excombatientes en el territorio, tal y como lo establece el A.F.

BIBLIOGRAFÍA

- Abogados sin Fronteras y Corporación Humanas Colombia. (2018). Situación de las mujeres rurales y mujeres ex combatientes en el marco del Acuerdo Final de Paz Junio 2018 Bogotá, Colombia. Obtenido de: https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/7636/report_colombia_cedaw_asfc-humanas_julio_2018_vf.pdf
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2019). Panorama general: educación, salud, hábitat y generación de ingresos. Registro Nacional de Reincorporación. Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Documents/20190415%20RNR%20COMUNICADO.pdf>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (Julio de 2020). Informe de Avances del Género en la Reincorporación. Primer Semestre 2020.
- Código Penal Colombiano [CPC]. Ley 599 del 2000. Artículo 127 (Colombia).
- Código Civil Colombiano [CVC]. Ley 84 de 1873. Artículos 288 y 315 (Colombia).
- Colombia 2020. (5 de julio de 2020). Exguerrilleras hablan de violencia de género en los espacios de reincorporación. Recuperado el 3 de marzo de 2021, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/exguerrilleras-hablan-de-violencia-de-genero-en-los-espacios-de-reincorporacion/>
- Colombia 2020. (7 de septiembre de 2020). Reunificación familiar, una deuda pendiente del acuerdo de paz. Recuperado el 19 de febrero de 2021, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/reunificacion-familiar-una-deuda-del-acuerdo-de-paz/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (Diciembre 2020). Medidas de seguridad para personas en reincorporación. Agosto 2018-diciembre 2020, 28 meses. Obtenido de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2021). Avances en la Implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Octubre-diciembre 2020. Obtenido de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1590/enfoque-de-genero-en-la-paz/>
- Defensoría del Pueblo. (2019). Informe Defensorial: Violencias basadas en género y discriminación. Obtenido de: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (22 de junio de 2018). Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP (Documento CONPES 3931). Obtenido de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/documents/conpes_finlal_web.pdf

Jurisdicción Especial para la Paz. (25 de noviembre de 2020). Audiencia Pública por el asesinato de comparecientes firmantes del Acuerdo de Paz [video]. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=0QjnTYmG3F4&t=619s>

Mesa de Género del CNR, ONU Mujeres, Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia y , Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). Herramientas para la Inclusión del Enfoque de Género en Procesos de Reincorporación Económica. Obtenido de: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2019/08/herramientas%20para%20la%20inclusin%20%20del%20enfoque%20de%20gnero%20en%20procesos%20de%20reincorporacin%20econmica.pdf?la=es&vs=5733>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2021). Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (26 de septiembre al 28 de diciembre de 2020). Obtenido de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf

Presidencia de la República y Alto Comisionado para la Paz. (2016). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP: Tomo VII. Los mecanismos e instancias de participación de la Mesa de Conversaciones y la construcción de paz desde los territorios. Obtenido de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-7-proceso-paz-farc-mecanismos-participacion-mesa-conversaciones.pdf>

Reunión de la ST con representantes de los Comités de Mujer, Género y Diversidades en el NAR de Mutatá, Antioquia y el poblado Héctor Ramírez de La Montañita, Caquetá, 22 de febrero de 2021.

Reunión de la ST con el Componente FARC de la Mesa Técnica de Género del CNR, 8 de marzo de 2021.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (Diciembre 2018). 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). Obtenido de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2018/12/Segundo-Informe-de-Implementaci%C3%B3n-del-Enfoque-de-G%C3%A9nero-STCVI.pdf>

Universidad Nacional de Colombia. (2017). Caracterización de la Comunidad FARC-EP: resultados generales. Obtenido de: http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/docs/presentacion_censo_farc.pdf

Universidad Nacional de Colombia. (2017). Informe de la rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz. Obtenido de: https://unal.edu.co/fileadmin/user_upload/docs/transparencia/2018/FORMATO_INFORME_INDIVIDUAL2018.pdf

Unidad Nacional de Protección. (2021). Informe de gestión de la vigencia 2020. Obtenido de: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/informe-de-gestion-2020-act-2-7-1.pdf>

**Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–
Esta versión: 21 de abril de 2021**

Punto 4 — La inclusión de las mujeres y la población LGBTI en la prevención del consumo de drogas ilícitas y los asuntos de salud pública

El Punto 4 del A.F propone una solución integral al problema de las drogas ilícitas mediante la promoción de estrategias orientadas para implementar un tratamiento diferencial a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas. Para abordar esta problemática, el A.F. plantea cuatro temas específicos: (i) el Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades (4.1); (ii) el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (4.2); (iii) la Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos (4.3) y (iv) la Acción integral contra las minas antipersonal (4.4).

En materia de género, el A.F. reconoce que esta **problemática requiere incluir un enfoque de género y diferencial** pues “las mujeres y jóvenes han sido afectadas de forma particular por las economías criminales” y estos fenómenos han incidido “de forma grave en formas específicas de violencia que afectan de manera especial a las mujeres” (A.F., 2016, p. 98).

Al considerar que el problema de las drogas no se reduce al fenómeno de la producción y que las afectaciones diferenciadas sobre las mujeres y la población diversa también suceden en otros eslabones del fenómeno de las drogas ilícitas, para este informe, la ST enfoca el análisis sobre el tema 4.2 del Punto 4 del A.F. relativo al consumo de drogas ilícitas, preguntándose **¿Cuáles son las acciones diferenciadas que promueven la inclusión de las mujeres y la población LGBTI en la prevención del consumo de drogas ilícitas y los asuntos de salud pública?**

1. Prevención del consumo y salud pública con enfoque de género: avances limitados

El A.F. reconoce que prevenir y atender el consumo de drogas es un asunto de salud pública, que forma parte de las medidas que se deben tener en cuenta para solucionar el problema de las drogas ilícitas en Colombia. Para ello, el A.F. establece la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (4.2.1) que incluye: un Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas (4.2.1.2), la revisión y el ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas (4.2.1.3), planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional (4.2.1.4), la evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo (4.2.1.5) y la generación de conocimiento (4.2.1.6).

En todos sus componentes, la política nacional para la prevención del consumo de drogas se guiará por los principios de un enfoque de derechos que busca “la no estigmatización o discriminación del consumidor y su no persecución penal” (Acuerdo Final, 2016, p.116) y un enfoque diferencial y de género que debe considerar: (i) los factores de vulnerabilidad asociados a variables como la edad, el sexo, la condición de discapacidad, condición socioeconómica, pertenencia a población LGBTI, entre otros; (ii) las necesidades de la población urbana y rural y (iii) la relación entre el consumo de drogas y la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia intrafamiliar y sexual, para prever medidas específicas.

Para este período de análisis, la ST se enfoca en analizar el marco de políticas públicas sobre prevención del consumo y cómo se están promoviendo acciones afirmativas para visibilizar, incluir y atender las particularidades y los riesgos de las mujeres y las comunidades diversas como población afectada por el consumo de sustancias.

1.1. Marco de política pública

Entre 2018 y 2020, el Gobierno Nacional ha formulado y presentado diferentes políticas públicas cuyo objetivo es abordar la problemática del consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de salud pública. Un primer grupo de políticas están enfocadas directamente en la reducción y prevención del consumo de drogas como lo son la ‘Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas Ilícitas’ y la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas -Resolución 089 del Ministerio de Salud y Protección Social- lanzadas en 2018 y 2019, respectivamente. El segundo grupo de políticas están focalizadas en la salud mental, al reconocer que el consumo es un factor de riesgo que debe ser atendido para prevenir la aparición de enfermedades mentales: la Política Nacional de Salud Mental -Resolución 0004886 del Ministerio de Salud y Protección Social- y la Estrategia para la Promoción de la salud mental en Colombia -Documento CONPES 3992- presentadas en 2018 y 2020, respectivamente. Si bien, estas cuatro políticas públicas guardan coherencia y son compatibles con algunos compromisos específicos del A.F., únicamente la Política Integral surge como un producto del A.F. y desarrolla los compromisos establecidos en el mismo.

En materia de inclusión del enfoque de género, la ST identifica algunos avances en el reconocimiento y la visibilización de estas poblaciones históricamente discriminadas, pero también la persistencia de retos en la formulación e implementación de acciones concretas que permitan mejorar las condiciones diferenciadas de estas poblaciones consumidoras.

Aunque la Ruta Futuro representa un avance en la disposición de acciones para la prevención del consumo de drogas y el tratamiento integral de consumidores con uso problemático de drogas, esta Política no incluye elementos diferenciales de género ni acciones afirmativas orientadas hacia la atención de mujeres o de la comunidad LGBTI. Únicamente, en uno de los objetivos estratégicos relacionados con la reducción de los mercados internos de drogas, la estrategia incluye el “diseño e implementación de políticas de prevención y atención integral de población en riesgo y vulnerable (niños, niñas, jóvenes, adolescentes, mujeres, habitantes de calle, entre otros)” (Ministerio de Justicia, 2018, p.8). Sin embargo, en el resto del documento la ST no encontró menciones adicionales sobre la población femenina ni tampoco una sola mención referente a la población LGBTI, lo que representa un rezago en la visibilización de estas comunidades.

No obstante, a través de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, la ST sí evidencia un esfuerzo por incorporar las problemáticas, las barreras y los riesgos a los que se enfrenta esta población en su condición de consumidora, reconociendo que: (i) existe una afectación diferenciada del consumo en las mujeres, (ii) la exposición a entornos de alto riesgo como la violencia intrafamiliar, sexual y escolar es un factor de riesgo para el consumo de sustancias psicoactivas y (iii) que existe una relación entre el consumo de drogas y la violencia de género (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019). En esta misma línea de trabajo, la Política de Salud Mental y la Estrategia para la Promoción de la Salud Mental, como marcos de política complementarios, se encuentran articuladas con esta Política Integral, promueven acciones para prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y también incluyen el enfoque de género y diferencial en las acciones propuestas.

Debido a que la Política Integral es el marco de política principal, vinculante y resultante del A.F., en donde se establecen las acciones que se van a implementar en materia de consumo y atención, la ST analizó en detalle la inclusión del enfoque de género y las acciones que promueve en favor del reconocimiento de estas poblaciones.

En todas las líneas de acción y las acciones propuestas en los cinco ejes²⁸ de esta Política, la ST evidencia que las mujeres y la comunidad diversa son incluidas mediante diferentes disposiciones de género, lo cual representa un avance normativo en su reconocimiento y visibilización como parte de las poblaciones que son afectadas y vulnerables frente al consumo de sustancias y por tanto, deben ser

²⁸ Eje 1. Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas.

Eje 2. Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas.

Eje 3. Tratamiento integral.

Eje 4. Rehabilitación integral e Inclusión social.

Eje 5. Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial

atendidas e incluidas en el marco de esta Política. De hecho, organizaciones como G-paz reconocen que esta Política

incluye acciones de fortalecimiento de los factores protectores y de prevención frente al consumo de sustancias psicoactivas por curso de vida y entornos, con enfoque diferencial, de género y étnico; visibiliza la necesidad de adaptar e implementar estrategias de prevención selectiva e indicada en grupos poblacionales como personas con identidades de género u orientación sexual diversa; y orienta la adaptación de las atenciones en el componente primario y complementario con participación de las comunidades según las características de poblaciones de grupos étnicos, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con identidades de género u orientación sexual diversa (G-Paz, 2019, p. 35).

Pese a estos reconocimientos, la ST llama la atención sobre algunas disposiciones correspondientes a consideraciones genéricas²⁹ y débiles³⁰ del enfoque de género, que se limitan a la enunciación de la palabra mujer o población diversa, y no incluyen las acciones concretas que se requieren y se deben implementar para garantizar y materializar su efectiva inclusión y participación dentro de las líneas de acción establecidas. La Tabla 1 permite ejemplificar dos tipos de consideraciones dentro de la línea de acción *Desarrollo de entornos protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas* del Eje 1 de la Política:

²⁹ “Disposiciones que de forma general nombran a la población priorizada, sin que esto signifique la incorporación del enfoque de género” (ST, diciembre 2018, p. 13).

³⁰ “Disposición que incorpora el enfoque de género, pero no establece acciones concretas para su implementación” (Ibíd).

Tabla 1. Ejemplos de disposiciones de género en la Política Integral

Consideración genérica	Consideración fuerte ³¹
<p>Entorno hogar:</p> <p>“Requiere, acciones e intervenciones que desarrollen las capacidades de padres, madres y cuidadores primarios en pautas de crianza, manejo de emociones, relaciones de respeto y comunicación asertiva, escucha activa y gestión de conflictos, basadas en el reconocimiento del otro y la igualdad de género” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019, p. 18).</p>	<p>Entorno comunitario:</p> <p>“En este ámbito es estratégico consolidar redes comunitarias para el reconocimiento de factores y entornos protectores e incidir en la manera cómo se informa y vincula a la comunidad en relación con el consumo de sustancias psicoactivas, promoviendo normas sociales de solidaridad, confianza interpersonal y legalidad. Son fundamentales los procesos de participación social y ciudadanía igualitaria con énfasis en el empoderamiento de las mujeres, la población con identidad u orientación sexual diversa y demás grupos sujetos de discriminación” (Ibíd, p.19)</p>

Fuente: elaboración propia

La inclusión de consideraciones genéricas y débiles representa limitaciones en el seguimiento a los indicadores con enfoque de género de cada acción, dificultades para identificar la asignación y el gasto de rubros presupuestales específicos por cada entidad implementadora, así como la posibilidad de que estas consideraciones no se materialicen ni generen un impacto real en la vida de las mujeres ni de las poblaciones diversas consumidoras. Una preocupación adicional en el seguimiento a esta Política, es que la ST no logró identificar ni conocer los indicadores ni las metas establecidas para su cumplimiento, por lo cual, no es claro cómo estas acciones quedaron plasmadas en los indicadores de la Política.

1.2. Avances en el cumplimiento de las acciones de género en el PMI

Por su parte, el Plan Marco de Implementación —PMI— como documento que orienta las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del A.F en los próximos 15 años, establece 13 indicadores con enfoque de género para la implementación del Punto 4. De estos, cinco indicadores (38,6%) están relacionados con la prevención del consumo. Con corte al 10 de marzo de 2021

³¹ “Disposiciones que incluyen el enfoque de género y establecen acciones afirmativas o concretas para su implementación” (Ibíd).

(fecha de consulta), el avance en el cumplimiento de estos indicadores según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —SIIPO— es el siguiente:

Tabla 2. Indicadores de género del PMI sobre la prevención del consumo

Indicador	Porcentaje de avance	Avance reportado en el SIIPO
<i>Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas</i>	36,27%	El avance cualitativo del indicador reporta que hasta septiembre de 2020, 36.952 personas han recibido tratamiento por consumo de drogas (32,1% mujeres, 67,4% hombres y 0,4% no definen/reportan), de una meta de 59.976 personas que deben ser atendidas para el 2022. Sin embargo, la ST resalta que el porcentaje de avance no concuerda con el avance cualitativo de la ficha técnica. Esto se debe a que el indicador se mide a través de metas anuales y aún no ha sido actualizada la meta alcanzada en 2020.
<i>Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI</i>	0%	La ficha técnica reporta que hasta la fecha de consulta, las entidades departamentales no han implementado ninguna estrategia enfocada en disminuir la discriminación. No obstante, de forma paralela el Ministerio de Salud ha avanzado en la construcción de un documento con orientaciones para disminuir el estigma y autoestima en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género y orientaciones para la población LGTBI.
<i>Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados.</i>	0%	En los últimos dos trimestres del 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social avanzó en la revisión del documento consolidado del proyecto de Resolución, para adoptar normativamente los Lineamientos de la Ruta Integral de Atención para personas con problemas y trastornos mentales, consumo de sustancias psicoactivas y epilepsia, que se construyeron en 2019. Esta Ruta incluye acciones diferenciales para el tratamiento con enfoque de género, incluyendo a la población LGTBI.

<i>Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género, elaborado.</i>	100%	En 2020 concluyó la elaboración del Estudio Nacional de Consumo 2019 realizado a partir de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias del DANE, y en diciembre su informe final fue presentado en el VI Encuentro sobre la Política de Drogas Ruta Futuro en los Territorios. Para este año está previsto que el Observatorio de Drogas elabore un documento de análisis sobre el consumo de sustancias desde una perspectiva de género.
<i>Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada</i>	33,33%	De forma bianual, el Observatorio de Drogas debe publicar documentos de investigación sobre género y problemática de drogas, para aportar a la formulación de políticas con enfoque de género. En 2019 publicó el documento <i>Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con drogas – Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas</i> y para la vigencia 2021, está prevista la entrega del estudio <i>Valoración del impacto social de la privación de la libertad a mujeres por delitos de drogas</i> .

Fuente: elaboración propia con base en SIPO, 2021

Sobre el avance en estos indicadores, la ST resalta positivamente las acciones concretas que se están materializando para visibilizar e incluir a la comunidad LGBTI en la implementación de estos indicadores. Al respecto, el DANE a través de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas —ENCSPA— incluyó por primera vez en una encuesta preguntas sobre la autoidentificación de las personas, esto es, su orientación sexual y su identidad de género. Los resultados de estas preguntas arrojaron que:

- Del total de 46.197 personas encuestadas entre los 18 y 65 años, por lo menos 555 personas (1,2%) se identificaron con orientación sexual diversa: aproximadamente 360 personas gais y/o lesbianas y 189 personas bisexuales (DANE, 2020).
- El 51,86% de las personas encuestadas tiene una identidad de género femenina, el 48,07% una identidad masculina y el 0,05% restante se considera transgénero -23 personas aproximadamente- (Ibíd).

Respecto a los resultados de la ENCSPA, sus principales hallazgos fueron:

- El 7,6% de las mujeres consumió tabaco o cigarrillo en el último año. La edad de inicio de consumo de las mujeres fue de 18 años.

- El 46,6% de las mujeres consumió bebidas alcohólicas en el último año. La edad de inicio de consumo de las mujeres también fue de 19 años.
- El 5,6% de las mujeres consumió sustancias psicoactivas ilegales alguna vez en su vida. La edad de inicio de consumo de las mujeres fue de 20 años.
 - En el último año, la prevalencia de consumo de marihuana para las mujeres fue de 1,3%.
- En todas las variables de prevalencia de consumo, los consumidores en el último año fueron siempre en mayor porcentaje los hombres.
- La marihuana es la sustancia psicoactiva ilegal que más se consumió en el último año.

Esta primera medición y estimación estadística del número de personas pertenecientes a la población LGBTI en centros urbanos de Colombia, es un avance significativo en la visibilización de esta población y representa una oportunidad en materia de política pública en tres ámbitos. Primero, la posibilidad de incluir este tipo de preguntas de caracterización en otros instrumentos y ejercicios de política pública, especialmente relacionados con la implementación del A.F., en donde es importante conocer las cifras desagregadas por orientación sexual e identidad de género para planear mejor, fortalecer y focalizar las acciones destinadas a generar impactos en las condiciones de vida de esta comunidad. Segundo, para aproximarse de forma diferenciada a la situación y a las necesidades específicas que requieren, y finalmente, para planear ejercicios similares que también permitan recoger este tipo de información en zonas rurales.

En el caso de la ENCSPA, aunque se realiza un ejercicio de caracterización de la comunidad diversa, los resultados del consumo de sustancias únicamente son presentados por hombre y mujer, limitación que no permite dimensionar cuantitativamente la situación de consumo de la población que se autoreconoce como diversa. Justamente por la falta de cifras desagregadas por orientación sexual e identidad de género, pero también por otros factores como edad y etnia. Este es uno de los principales rezagos que la ST ha evidenciado en el seguimiento a la implementación de este Punto 4, tanto en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos como en lo relacionado con la prevención del consumo. Esta limitación impide realizar un efectivo seguimiento a la transversalización del enfoque de género.

Además de esta limitación relacionada con los datos, la ST resalta otros desafíos adicionales en el marco de los indicadores del PMI. El primero recae en que las acciones formuladas para el cumplimiento de los indicadores deben incluir consideraciones fuertes en materia de género que permitan generar los cambios esperados en la población. El segundo, apunta a que debe existir articulación y coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales para garantizar la

implementación de las acciones previstas en los territorios que así lo requieran. Finalmente, el tercer desafío está relacionado con garantizar la participación de las comunidades en la retroalimentación de los informes, documentos y rutas previstas para aprobar e implementar, al igual que la población LGBTI sea visibilizada y tenida en cuenta en el marco de las investigaciones sobre género y consumo que se adelantan.

2. Conclusiones

La ST reconoce avances en materia de género relacionados con la prevención del consumo, tanto en el marco de política pública producto del A.F., como en la implementación de los indicadores del PMI. La Política Integral de Atención y Prevención del Consumo incluyó acciones afirmativas -algunas fuertes, genéricas y otras débiles- para la visibilización y atención de las mujeres y de la población LGBTI consumidora, como lo establece el A.F. Sin embargo, a la ST le preocupa no conocer cómo quedó transversalizado el enfoque de género en los indicadores y las metas para cumplir con lo establecido en la Política.

Respecto a los indicadores del PMI, la ST destaca los avances cualitativos reportados en los cinco indicadores en el SIPO, pero también reconoce los desafíos que persisten en su implementación.

Ante el marco de política pública anteriormente expuesto y los indicadores que ya se están implementando, la ST resalta la importancia de que las acciones diferenciadas para las mujeres y la población LGBTI en el marco de la prevención del consumo, sean integrales, efectivas, sostenibles y respondan a las realidades de los consumidores como lo establece el A.F., para así reducir brechas, prevenir la estigmatización y/o discriminación y promover la atención diferenciada de las personas consumidoras considerando sus factores de vulnerabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- DANE. (Agosto 2020). Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas – (ENCSPA): Resultados 2019. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/presentacion-encspa-2019.pdf>
- G-Paz. (2019). La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz GPAZ - 2019. Obtenido de: https://generoy paz.co/informes/gpaz_informe_2019.pdf
- Ministerio de Justicia. (2018). Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas. Obtenido de: http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos/RUTA_FUTURO_POLITICA_I_NTEGRAL.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-089-de-2019.pdf>
- SIIPO. (2021). Consulta al Sistema de Integrado de Información para el Posconflicto 2.0. Fecha de última consulta: 15 de marzo de 2021. Recuperado de: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

Punto 5 – El enfoque de género y la construcción de confianza en el SIVJNR

Las discusiones sobre la correcta incorporación y el nivel de implementación de la perspectiva de género en el A.F., han permitido avanzar en la comprensión de sus implicaciones en la formulación y desarrollo de las diferentes políticas y planes del Estado. Algunas aproximaciones de corte académico mencionan la necesidad de entender el concepto de “género” en el A.F., no sólo desde una perspectiva técnica y descriptiva, sino también desde la capacidad analítica y transformadora del término. Desde esta óptica, la implementación del enfoque de género requiere una mirada más compleja, cuestionando las desigualdades estructurales y buscando transformaciones de orden político, económico, social y cultural que permitan la construcción de una paz estable y duradera (CIDER, 2021).

Según la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz este enfoque implica la inclusión de una triple dimensión:

la económico-social, que garantice a las mujeres, igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos y bienes del desarrollo, en especial a la propiedad de la tierra; la cultural que interpele el orden androcéntrico imperante, el cambio de las costumbres y las prácticas culturales que discriminan, subordinan y violentan las mujeres y lo femenino y, la dimensión política que garantice a las mujeres en su diversidad y diferencias, igualdad en la representación política (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019, p. 7).

77

Esta perspectiva supone además que este enfoque pueda ser observable en los diferentes componentes del A.F., de allí que se espere la disposición de capacidades técnicas, humanas y financieras en la institucionalidad y la adecuación de los instrumentos de planeación y la articulación entre las diferentes entidades.

Por su parte, el Instituto Kroc afirma que el enfoque de género debe incluir cuatro aspectos:

1) garantizar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer; 2) garantizar medidas afirmativas y acciones diferenciadas para fomentar la igualdad de género; 3) reconocer el impacto y los efectos desproporcionados que el conflicto armado ha tenido sobre las mujeres; 4) incluir y garantizar la participación equitativa de las mujeres y de sus organizaciones (Kroc, 2020, p.12).

Estas premisas se pueden encontrar en el punto 5 del A.F., en donde hay una exigencia explícita para que las entidades del SIVJNR, así como las medidas de reparación, incorporen el enfoque de género y este sea tangible en todos los procesos de verdad, justicia y reparación. Desde este ángulo, la justicia transicional requiere desarrollar mecanismos para construir confianza entre las mujeres y las personas LGBTI y la institucionalidad, abriendo caminos para que las víctimas y los responsables, comiencen procesos que conduzcan hacia la reparación y la

reconciliación. Procesos que por su naturaleza son lentos e implican una serie de acciones sostenidas en el tiempo para que las partes se encuentren y reconozcan de formas distintas a las de la confrontación.

En este orden de ideas, para este quinto informe de género, la ST ha decidido priorizar tres aspectos de la implementación que presuponen escenarios de diálogo y trabajo entre las entidades y actores participantes de estos procesos y las organizaciones de mujeres y comunidad LGBTI: (i) las acciones adelantadas por el SIVJNR para generar confianza en las mujeres y en la población LGBTI, (ii) la inclusión del enfoque de género en los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones de reconciliación y (iii) la incorporación de este enfoque en las medidas de reparación colectiva. Para ello, la ST presentará los principales avances reportados por las entidades en estos asuntos, y posteriormente realizará un análisis crítico sobre los resultados desde la perspectiva de las víctimas, los comparecientes y sectores de la sociedad civil. Finalmente se presentarán unas oportunidades de mejoramiento a modo de conclusiones.

1. Acciones adelantadas por el SIVJNR para generar confianza en las mujeres y en la población LGBTI

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–

Algunos de los principios que rigen el trabajo de la CEV se refieren a la equidad, la igualdad, la no discriminación y la promoción de acciones que supriman discriminaciones de cualquier tipo, incluyendo las correspondientes a la identidad de género. Por ello, señala la CEV, su trabajo ha estado enfocado en la transversalización del enfoque de género en sus metodologías, análisis y conclusiones mediante la creación de diferentes espacios y herramientas para su adecuada implementación.

En 2017 se creó el Grupo de Trabajo de Género que, en su último informe de gestión de 2020³², expone los avances asociados a la habilitación de escenarios para la incidencia de los colectivos de mujeres y la comunidad LGBTI. Entre ellos, la ST destaca la realización de 18 acuerdos de entendimiento que han permitido a la CEV recibir 34 informes de un número importante de organizaciones de mujeres y comunidad LGBTI³³ (CEV, 2020). Durante 2020, con este propósito, se firmaron

³² También como Grupo de Trabajo han presentado hasta el momento dos balances de su trabajo: 'Balance Anual del Grupo de Trabajo de Género, noviembre 2018 a diciembre de 2019' y 'Balance anual 2020 de acciones del Grupo de Trabajo de Género de la Comisión de la Verdad' (CEV, 2020).

³³ Algunos de estos informes fueron: 'Juguemos en el bosque mientras el lobo no está. Violencias en el marco del conflicto armado contra niñas, niños y adolescentes con orientaciones sexuales, identidades y/o expresiones de género diversas en Colombia' entregado por Caribe Afirmativo; 'Pacto ético por un País en Paz' entregados por la Corporación de Investigación y Acción Social y Económica CIASE y el Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres Paz y Seguridad; 'Comisiones
Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP–
Esta versión: 21 de abril de 2021

acuerdos con la plataforma LGBTI por la Paz junto con la Red Somos, la Fundación Femicidios Colombia, Abogados sin Fronteras Canadá, CoreWoman, All Survivors Project y la Organización Femenina Popular.

Paralelamente se han realizado cinco espacios de escucha nacionales con enfoque de género. En 2020 se realizaron tres: ‘Espacio de Escucha a las mujeres afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras’; ‘La violencia reproductiva en el conflicto armado: una verdad pendiente’ y ‘Desarmando el prejuicio: verdades desde la diversidad sexual y de género’. También se llevó a cabo el diálogo “Por una verdad diversa en el exilio” (CEV, 2021, p. 35). Este grupo, además, construyó un documento con hallazgos preliminares acerca de violencias basadas en género con el objetivo de contribuir a la elaboración del informe final (Ibid, p. 40) y el grupo de enfoque psicosocial³⁴ de la Dirección para el Diálogo Social, entregó un informe en donde se identificaron hallazgos de los impactos del conflicto armado. También publicaron piezas comunicativas sobre el avance de la transversalización de este enfoque, algunas piezas pedagógicas para abordar la violencia reproductiva y el proceso de reconocimiento de mujeres negras víctimas de violencia sexual.

A nivel territorial, la CEV continuó el trabajo de transversalización del enfoque de género en los diferentes ejes estratégicos garantizando la contribución de las mujeres y personas LGBTI en todos sus objetivos misionales. Algunos de los eventos regionales significativos fueron: “Nuestros cuerpos, además del territorio, también han sido objeto de despojo”, “Mujeres sumapaceñas: historias de resistencia y verdad en el conflicto armado”, “Mujeres indígenas y afro: tejedoras de vida, libertad y su rol en la ciudad”, “Diversidad sexual LGTBI, afectaciones e impactos del conflicto armado en Putumayo” (CEV, 2020). También, desde diferentes territorios, se recogieron crónicas de mujeres y personas LGBTI y construyeron numerosos foto relatos, programas de radio, videos, series televisivas, cortos audiovisuales y narrativas transmedia³⁵. También se generaron diálogos con

de la verdad y género en países del sur global: miradas retro y prospectivas de la justicia transicional aprendizajes para el caso colombiano’ entregado por el Centro de Estudios Cider de la Universidad de los Andes. Fundación Carlos Pizarro. Informe “Análisis político del M-19, durante el período de vigencia del Estatuto de Seguridad Nacional y su Incidencia en las Violaciones de los DH y DIH a sus Militantes”–2020; Fundación Nidia Erika Bautista. Informe “Nunca Más el olvido, informe sobre desapariciones forzadas, reclutamiento de menores y mujeres desaparecidas en los llanos orientales”.

³⁴ Adicionalmente, entregó tres documentos a la Dirección de conocimiento: (i) 20 de agosto de 2020. Análisis de informes allegados sobre mujeres y personas LGBTI entregados a la Comisión de la Verdad; (ii) 25 de noviembre de 2020. Impactos psicosociales y afrontamientos de las violencias de género y el continuum y circularidad de las violencias contra niñas, mujeres y personas LGBTI; (iii) 30 de noviembre de 2020. Equipo dinámicas del conflicto. Subgrupo del patrón de violencias sexuales contra mujeres y personas LGBTI.

³⁵ Que se desarrolla a través de diferentes medios y plataformas de comunicación, requiere la participación activa del público y cuyos fragmentos y elementos deben complementarse para ofrecer una visión de conjunto.

diferentes personalidades, entre los que se destacan “Nombrar lo innombrable”, “Hablemos de verdad y reflexiones sobre la verdad”, en los que en muchos casos las expertas son mujeres o personas LGBTI (CEV, 2020). Además, la ST reconoce un avance en el desarrollo de los canales de comunicación con las víctimas mediante espacios pedagógicos y eventos participativos, consolidando un aproximado de 800 entrevistas por parte de los equipos regionales con víctimas de violencia sexual (Kroc, 2020).

En el marco del trabajo internacional de la entidad, la CEV señala el lugar relevante que ha tenido el enfoque de género. Durante el 2020, desarrolló un intercambio de experiencias con excomisionadas de la verdad de Guatemala, Perú y Timor Oriental para identificar experiencias replicables y mayores comprensiones en el análisis de las causas estructurales de las violencias basadas en género, incluidas la violencia sexual y por prejuicio, la comprensión de impactos diferenciados y las formas de resistencia (CEV, 2020). También realizó el seguimiento de cinco proyectos de cooperación internacional que responden al enfoque de género en la entidad³⁶ (CEV, 2021) y, en términos de articulación, desarrolló encuentros con ONU Mujeres para fortalecer el respaldo político de la organización al SIVJNR y posicionar los logros de la Comisión en temas de género.

Por otra parte, con la creación de la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de trabajo de Género³⁷ ha fortalecido la conformación de alianzas y nuevos relacionamientos. La CEV informó a la ST que esta mesa se ha convertido en un espacio de “interlocución para encontrar elementos comunes que permitan esclarecer la verdad, reconocer a las víctimas y sus impactos e incluso para dialogar y reconciliarse con los “victimarios”” (CEV, 2020). En el noveno Encuentro de esta Mesa participaron 80 organizaciones del orden nacional. Desde allí se ha propiciado un acercamiento importante a los colectivos y personas que trabajan en la defensa de los derechos LGBTI. Los avances de la CEV en esta materia durante el 2020 se refieren a: (i) la entrega de informes y la recolección de entrevistas a víctimas de esta comunidad; (ii) la realización de dos Espacios de Escucha para conocer las afectaciones diferenciadas y las resistencias de estos colectivos y (iii) el fomento de

³⁶ (i) ONU Mujeres: transversalización del enfoque de género en los territorios; (ii) Universidad de Bristol: documentadoras y Transcripción de testimonios de la Comisión de la Verdad; (iii) OIM: Mujeres sin pausa por la paz y la verdad en Colombia: Transcripciones de testimonios para la Comisión de esclarecimiento de la verdad; (iv) ONU Mujeres – ONU DDHH: Acceso de las mujeres y jóvenes de Vista Hermosa, Meta, al SIVJNR; (v) OXFAM Colombia: Fortalecimiento del trabajo con mujeres campesinas adelantado por el grupo de trabajo de género de la Comisión de la Verdad.

³⁷ Esta Mesa es un espacio de interlocución con organizaciones, plataformas, redes y otras expresiones organizativas de mujeres, personas de los sectores de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales -LGBTI- organizaciones mixtas, Centros académicos y organismos de cooperación que desarrolla reflexiones sobre el enfoque de género desde los DDHH de las mujeres y las personas LGTBI (CEV, 2020).

procesos de pedagogía e información para lograr mayor alcance a nivel territorial³⁸ (CEV, 2020a). Adicionalmente, se presentaron iniciativas como “Celeste”, una herramienta virtual que busca dignificar y reconocer a las víctimas del conflicto armado que hacen parte de la comunidad LGBTI (Kroc, 2020; CEV, 2020b). Este espacio también permitió la recepción de 2.200 entrevistas de la Ruta Pacífica de Mujeres y más de 60 recomendaciones que apuntan a mejorar el trabajo de la Comisión en esta materia (CEV, 2020).

Finalmente, un logro que subraya el Grupo de trabajo es la inclusión en el Informe final de la violencia sexual como uno de los patrones de criminalidad, incluyendo el reconocimiento y esclarecimiento de otras violencias, como aquellas por prejuicio y violencias reproductivas que, aunque son consideradas violencias sexuales, tienen impactos particulares y requieren reparaciones específicas (CEV, 2020).

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD–

La UBPD ha buscado implementar estrategias que incorporen el enfoque de género en sus procedimientos. Cuenta con documentos y lineamientos, y ha realizado un proceso de medición de sensibilidad de los funcionarios ante los enfoques diferenciales y de género. También ha desarrollado jornadas de sensibilización que cuentan con un ciclo de reflexión y de formación para la prevención de distintas formas de discriminación por género (UBPD, 2020b). En el último año se asignaron referentes de apoyo a los 17 equipos territoriales para la realización de sesiones conjuntas, jornadas de profundización y otras actividades en territorio que apuntan a la transversalización del enfoque de género (UBPD, 2020b). Según información obtenida por Kroc, en 2020 la UBPD adelantó la formulación e implementación de mecanismos que permitan la participación de mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa en la búsqueda de personas desaparecidas. A agosto de 2020, adelantaba el proceso participativo de desarrollo de lineamientos para tratar la violencia de género como uno de los motivos implicados en la desaparición de mujeres, niñas y la comunidad LGTBI (Kroc, 2020).

Por otra parte, la ST conoció de la articulación con Alianza voces, Colombia Diversa y Caribe Afirmativo para mitigar el subregistro y avanzar conceptualmente en la relación entre violencias por prejuicio y desapariciones en el marco del conflicto

³⁸ La Comisión de la Verdad, en coordinación con la Plataforma LGTBI por la Paz, adelantó un proceso de pedagogía con personas lesbianas, gais, bisexuales y trans a nivel nacional, durante el cual se realizaron un total de 11 encuentros en los que participaron un total de 140 personas de diferentes partes del país. Estos encuentros se realizaron en coordinación entre el Grupo de Trabajo de Género y los equipos de las macroterritoriales de la Comisión de Bogotá-Soacha-Sumapaz, Centroandina, Surandina, Antioquia y Eje Cafetero, y Orinoquía. También se hicieron dos encuentros especiales, uno con la comunidad afro, negra, raizal y palenquera, y el otro con una comunidad indígena de la Orinoquía.

armado. Con esta última organización también se construyó un plan de trabajo para avanzar en la primera solicitud de búsqueda colectiva de una organización LGTBI. En 2021, se espera constituir un Grupo Asesor LGTBI con el propósito de fortalecer mecanismos de búsqueda y participación (UBPD, 2021).

Esta entidad también reporta un avance con la implementación de la Red de Apoyo 2020³⁹. Dicha iniciativa busca fortalecer las condiciones de participación de quienes buscan personas desaparecidas. Está conformada por ocho nodos territoriales y son tenidos en cuenta los enfoques diferenciales y de género (UBPD, 2020). La UBPD señala que con la implementación de la Red de Apoyo se busca impulsar un entorno de confianza capaz de contribuir a la participación, adelantar acciones de pedagogía sobre su labor y fortalecer las organizaciones que hacen parte de la red en los nodos territoriales mediante el intercambio de experiencias.

En el 2020, la UBPD convocó encuentros nacionales sectoriales, que contaron con la participación de mujeres y comunidad LGBTI, para la construcción del Plan Nacional de Búsqueda y la consolidación de los lineamientos de enfoques diferenciales. Uno de los principales propósitos para el 2021 es la territorialización de los lineamientos de Participación y Enfoques Diferenciales y de Género.

Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–

La presentación de informes de hechos y casos es uno de los avances más representativos de esta entidad en temas de género. En este marco, las organizaciones de mujeres y colectivos LGTBI han hecho un esfuerzo importante por reflejar el impacto diferenciado que tuvo el conflicto armado. Entre marzo del 2018 y enero del 2020, el Grupo de Análisis de Información –GRAI– sistematizó 235 informes⁴⁰ que evidencian la violencia de género y, en particular, la violencia sexual como uno de los principales delitos reportados dentro de ellos (Kroc, 2020).

Algunos de estos informes son “Justicia para todas” presentado por la Corporación Humanas (El Tiempo, 2020a) y “Lo que perdimos” por Caribe Afirmativo (El Tiempo, 2020b). Esta última organización también presentó otros tres informes ante la JEP: dos informes en el caso No. 004 priorizado por la JEP sobre violencias contra

³⁹ Nodos: Apartadó: Unión Temporal Organización Indígena de Antioquia-Instituto Popular de Capacitación; Barrancabermeja: Unión Temporal Mesas Humanitarias del Magdalena Medio conformada por Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio con la Asociación de Red de Emisoras Comunitarias; Bogotá D.C.: Consorcio colectivo Orlando Fals Borda-Corporación Vínculos; Cúcuta: Unión Temporal Búsqueda con Esperanza y Resiliencia conformada por Corprodinco y Fedecomunal; Medellín: Unión Temporal Organización Indígena de Antioquia-Instituto Popular de Capacitación; San José del Guaviare: Consorcio colectivo Orlando Fals Borda-Corporación Vínculos; Sincelejo: Consorcio colectivo Orlando Fals Borda-Corporación Vínculos; Villavicencio: Consorcio colectivo Orlando Fals Borda-Corporación Vínculos.

⁴⁰ Algunos de estos son: “¿Olvidarlas? Nunca ¿Hasta cuándo? Hasta encontrarlas” y “En mi cuerpo, el cuerpo de todas”.

personas LGBTI en la subregión de Urabá y un informe de esta misma problemática en la subregión de Montes de María” (GPAZ, 2019). Se espera que en los próximos meses se presenten informes por parte de la Asociación Desarrollo Integral para Víctimas Regional Nariño –ADIV–, la Asociación de Lideresas del Pacífico Nariñense –ASOLIPNAR–, Mujeres de Campo Poblado y la Mesa de Mujeres de Tumaco (ONU Mujeres, 2020).

La constitución y trabajo de la Comisión de Género de la JEP representan una oportunidad de materializar la transversalización del enfoque de género en la JEP⁴¹, pues esta Comisión tiene como propósito trabajar para la implementación del enfoque en la relación con las víctimas, comparecientes y otros actores intervinientes, y para generar espacios incluyentes y sensibles al tema, en los servidores/as (JEP, 2020b). También con la creación de la Mesa Técnica de víctimas de violencia sexual y violencias basadas en género⁴² se han sostenido encuentros con algunas organizaciones regionales y nacionales (JEP, 2020b) lo cual demuestra el esfuerzo por mantener vigentes los espacios de diálogo con las víctimas.

Otra herramienta relevante para el desarrollo del enfoque de género es el Protocolo de Comunicación para Víctimas de Violencia Sexual. Se trata de un mecanismo de diálogo con naturaleza reparadora, pedagógica, garantista y protectora, elaborado por el grupo de Enfoque de Género y Enfoque Diferencial y el Grupo de Investigación Especial en Violencia Sexual de la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– (Kroc, 2020). Desde la UIA destacan el uso de la herramienta Layna mediante la cual se sistematizan hechos de violencia sexual, la expedición del “Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas de violencia sexual”, y la iniciativa de aplicar medidas de reparación temprana con enfoque de género que, sin remplazar las medidas de reparación judiciales o administrativas, pretenden atender las necesidades más urgentes de las víctimas (Kroc, 2020).

La ST también subraya el trabajo realizado en la elaboración del “Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz”, que toma en cuenta la necesidad de informar a las víctimas acerca de las medidas dispuestas para enfoques diferenciales y género con el fin de garantizar su participación sin ningún tipo de discriminación. El manual propone mecanismos en todo el proceso

⁴¹ Compuesto por seis magistrados de diferentes salas y del Tribunal de Paz: “es una comisión consultiva que busca servir como guía o herramienta para la implementación del enfoque de género dispuesto en el Acuerdo de Paz” (El Espectador, 2020a).

⁴² La mesa centra sus esfuerzos en promover un espacio de dialogo con organizaciones nacionales y territoriales de víctimas de violencia sexual y violencias basadas en género, que permita conocer las necesidades de las víctimas y sus organizaciones frente a los mecanismos de participación ante la JEP y en general en el marco misional de la Jurisdicción.

como: (i) garantías de confidencialidad en las intervenciones escritas en torno a temas de violencia de género o temas que puedan poner en riesgo la vida, seguridad y libertad de las víctimas; (ii) metodologías diferenciadas que respondan a necesidades particulares, en este caso, del enfoque de género; (iii) participación integral de las víctimas de violencia de género (directamente o por medio de su representante) conservando el derecho a no ser confrontadas con su agresor; (iv) método de análisis interseccional para comprender y responder adecuadamente a las particularidades de las víctimas desde la comprensión de la integralidad y (v) en términos de sanciones, incluye un componente reparador desde el enfoque de género, garantizando la participación de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (JEP, 2020a).

Este manual incluye la elaboración de rutas de género para la participación de las víctimas en la etapa previa y durante las diligencias orales. En los dos momentos se establece que la jurisdicción debe contar con equipos sensibles en temas de género, garantizando la no revictimización y un acompañamiento psicosocial permanente con el fin de facilitar espacios de confianza (Ibid).

En relación con los macro casos y los procesos de investigación, juzgamiento y sanción, la JEP ha señalado que en los casos 002, 004, 005, que priorizan el conflicto en las tres áreas territoriales de los municipios de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño), la región de Urabá y la Región Norte del Cauca y Sur del Valle del Cauca; y 007, referido al reclutamiento y uso de menores en el conflicto, se están adelantando investigaciones sobre la violencia sexual y, en el último, ya han sido acreditadas 43 víctimas por este delito (Kroc, 2020). Informó la JEP que, para su representación judicial, se han suscrito acuerdos a través del PNUD con una coalición de siete organizaciones encabezada por el Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género –HUMANAS–.

Los retos del SIVJRNR en la incorporación y materialización del enfoque de género

Desde su conformación el Sistema ha hecho esfuerzos por materializar el enfoque de género en sus propuestas misionales, mediante la creación de comisiones de género, de mesas técnicas y la apropiación de conceptos y lineamientos que acercan a estas entidades a una política de equidad, igualdad y no discriminación hacia la mujer y hacia orientaciones sexuales e identidades diversas. Ahora lo más importante son sus resultados y su capacidad para impactar positivamente los derechos derivados de este enfoque. Organizaciones como Caribe Afirmativo reconocen el trabajo que se ha hecho en torno al enfoque de género en el SIVJRNR y esperan “que la confianza depositada por las víctimas se vea reflejada en el avance de las investigaciones, la clarificación de los delitos, el acceso a la justicia

restaurativa, la reparación a las personas afectadas en medio del conflicto y las medidas para la garantía de no repetición” (Caribe Afirmativo, 2020).

De acuerdo con GPaz, en torno a los derechos de las víctimas, el SIVJRNR ha desarrollado un amplio proceso de participación y de difusión marcado por la creación de los mecanismos mencionados anteriormente. Esto ha tenido un impacto positivo en el reconocimiento del Sistema, abriendo una oportunidad para legitimar y generar confianza en las víctimas. Además, la academia y algunas organizaciones sociales reconocen el esfuerzo por la creación y puesta en marcha de los espacios transversales de género en todas las instancias (WOLA, 2020; CIDER, 2021).

No obstante, aún se plantean numerosos retos para estas entidades. Por ejemplo, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, en el marco del conversatorio “Así va la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz” menciona que aún es necesario hacer un mayor trabajo en torno a la interseccionalidad con la que se desarrolla el enfoque de género y la territorialización de los mecanismos que el sistema ha planteado para evitar la revictimización de las mujeres y las personas LGBTI que participen en el mismo. Pese a que la comunidad LGBTI ha presentado múltiples iniciativas y sus colectivos han mostrado interés por participar en el sistema integral, continúa la percepción de que las entidades han focalizado su trabajo en fortalecer el enfoque de género desde la perspectiva de la mujer, quedando en deuda con la reivindicación de derechos de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (El Espectador, 2020). Caribe Afirmativo asegura que la ausencia de políticas en los territorios representa un obstáculo para la implementación del A.F. Desde esta perspectiva, la territorialización de las acciones del SIVJRNR no ha sido suficiente para cumplir con las expectativas de esta población en temas correspondientes a transformaciones de orden económico, político y cultural (WOLA, 2020).

Cada entidad tiene sus propios retos en relación con el enfoque de género. Si bien la CEV es la entidad a la que diversos sectores le reconocen un mayor despliegue y materialización de dicho enfoque, hay importantes desafíos en su trabajo. Tras dos años de importantes esfuerzos y acciones de incidencia⁴³, las organizaciones

⁴³ Entre los argumentos presentados por las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y la comunidad LGBT y de víctimas para la incorporación de este capítulo estaban: la afectación desproporcionada a esta población, la sistematicidad de la conducta y su práctica por parte de todos los actores armados legales e ilegales, así como el aporte considerable a la reconstrucción y dignificación de la verdad de las víctimas (Women's Link Colombia, 2021). De manera particular, se señaló que en el informe final deben quedar en evidencia no solo las afectaciones diferenciadas vividas por mujeres y personas LGBTI en el marco del conflicto armado, sino también la capacidad de resiliencia de estos grupos en los escenarios hostiles a los que han sido expuestos (Corporación Mujer Sigue mis Pasos, 2021). Para el Cider, la transversalización del enfoque de género no era suficiente porque no permitía entender la dimensión de las violencias de

de mujeres y las víctimas lograron que el pleno de comisionados modificara su planteamiento de transversalizar el enfoque de género en el Informe Final y se decantara por incluir, un capítulo específico para relatar las violencias vividas por las mujeres y las personas LGBT durante la guerra. Esta decisión, ampliamente celebrada por las organizaciones de mujeres, feministas y comunidad LGBT, trae consigo desafíos de muy alta envergadura. Entre ellos están: (i) la consecución y cruce de información que permita la realización de los análisis. Hay que recordar que mucha de la información existente, aún la institucional, careció durante mucho tiempo de desagregación por género, por lo que el trabajo de contraste será fundamental; (ii) la identificación de patrones de violencias debido al género y el grado de masividad y sistematicidad de tales vulneraciones; (iii) El entronque de violencias de género con otras violencias estructurales como el racismo, la estigmatización y la pobreza, así como con otras violencias de carácter sexual y reproductivo; (iv) el análisis de los impactos de diverso orden, entre ellos, psicológico, en la salud sexual y reproductiva, así como los sociales, políticos y económico y (v) el eventual proceso de reconocimiento de responsabilidades mediante el cual no se justifiquen los crímenes por parte de los distintos actores del conflicto (El Espectador, 2021).

Si bien este último desafío ha comenzado a ser trabajado desde el partido Comunes mediante la realización de una encuesta al interior de los ETCR y con mujeres excombatientes, con el propósito de conocer la situación de violencia de género al interior de las filas, y se preparan para desarrollar un acto de reconocimiento de responsabilidades colectivas, aún falta un camino largo por recorrer en este sentido (FARC, 2021).

Frente a la UBPD, la ST destaca el esfuerzo de esta entidad en la apropiación de conceptos y el interés por crear espacios seguros para las víctimas en su interior, mediante la capacitación y sensibilización de funcionarios. Es importante mencionar que las organizaciones continúan a la expectativa de cómo se van a materializar, en la búsqueda, los esfuerzos institucionales por introducir el componente de género. Algunos retos particulares que enfrenta la UBPD son: “(i) subregistro de las personas LGBTI dadas por desaparecidas; (ii) el acompañamiento psicosocial, dado que el decreto no contempla la posibilidad de ofrecer este tipo de apoyo; y (iii) las garantías de seguridad para quienes buscan a sus familiares desaparecidos, puesto que esto tampoco fue incluido en el decreto de creación de la Unidad” (GPAZ, 2019).

Para la JEP, el balance es positivo en términos de creación de mecanismos y lineamientos que responden asertivamente al enfoque de género. Sin embargo,

género ni la complejidad del conflicto y proponían la realización del capítulo y la transversalización del enfoque en todo el informe final, tal como finalmente el pleno de la CEV lo decidió (CIDER, 2021).

esta jurisdicción tiene algunos retos específicos perentorios: (i) la discusión en torno a la apertura de un macrocaso en donde se priorice la violencia basada en género, especialmente la violencia sexual y reproductiva; (ii) la discusión en torno a las implicaciones de la apertura de un macrocaso de desplazamiento forzado para las víctimas LGBTI en el marco del conflicto armado; (iii) el debate sobre la existencia de la categoría de violencias sexuales “oportunistas”, como una clasificación válida en la JEP y rechazada por las organizaciones de mujeres⁴⁴; (iv) la naturaleza consultiva y no decisoria de la comisión de género; (El Espectador, 2020a) y (v) la ausencia, a juicio de algunas organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, del enfoque de género en el auto 019 en el macrocaso 001 sobre Toma de rehenes y graves privaciones de la libertad cometidas por las FARC-EP (Espectador, 2021).

En particular, para muchas organizaciones de víctimas de mujeres y de colectivos LGBTI, la apertura de un macrocaso que contemple la violencia sexual, violencia reproductiva y otros delitos motivados en la sexualidad de la víctima, sigue siendo un tema de gran relevancia (Corporación Mujer Sigue mis Pasos, 2021; CIDER, 2021). Si bien la Sección de Apelación de la JEP presentó una moción judicial ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas para la “apertura de un caso que abarque el fenómeno de violencia sexual en el conflicto armado colombiano” (Kroc, 2020), este aún no se ha abierto. Estas organizaciones argumentan que las violencias sexuales cometidas en territorios no priorizados por los macrocasos no serán investigadas, quedando por fuera un número indeterminado de este tipo de crímenes.

De acuerdo con la Unidad de Víctimas hasta enero de 2021 se reportaron 33.026 víctimas de este tipo de violencia, el 90% sobre mujeres. La alianza 5 Claves⁴⁵ ha señalado su inconformidad por la forma en la que ha sido abordado el asunto de la violencia de género y la violencia sexual en la Jurisdicción y en marzo pasado presentaron el informe titulado “Conexidad entre la violencia sexual y el conflicto armado: Un llamado al no retroceso en la JEP”, en el que llaman la atención sobre algunos de estos aspectos (El Espectador, 2020a). Por su parte, el CIDER de la Universidad de los Andes menciona que es importante la apertura del macrocaso

⁴⁴ La primera es la **violencia sexual política** que, en palabras de la togada, es cuando un comandante o un cabecilla del grupo armado da la orden de que cometan esos hechos en la población. **La violencia sexual práctica** es cuando no hay una orden específica, pero el hecho es cometido por combatientes y aun habiendo conocimiento de los superiores, no se hace nada al respecto. Y la categoría de **violencia sexual oportunista**, que se da cuando puede que no haya una práctica o política, pero el conflicto le da los medios o herramientas para cometer el acto (El Espectador, 2020a).

⁴⁵ Colombia Diversa, Corporación Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres, Corporación Humanas y Women's Link Worldwide.

de violencia sexual⁴⁶ con lo cual se contribuiría a la visibilización de este tipo de violencia, que responde a un patrón cultural más amplio y corresponde también a otro tipo de violencias y opresiones (CIDER, 2021). La plataforma “5 claves (5 claves, 2021) señaló que, aunque fue imputada la violencia sexual como crimen de guerra a los exmiembros de las FARC-EP, el declararlo como “delito aislado” debilita su calificación como delito de lesa humanidad. Al tiempo, afirmaron que no se hizo el esfuerzo suficiente para superar el subregistro que caracteriza este tipo de acciones. Se documentaron 38 casos (0.1%) del total de 1.408 hechos. Colombia Diversa también mostró su inconformidad porque en el Auto no es posible identificar las violencias sufridas por las personas LGBT. Para la JEP, por su parte, estas manifestaciones no son correctas, en particular porque el carácter aislado del delito no se refiere a su sistematicidad sino a su distribución geográfica y subrayan que, con esta postura, se desconoce “la labor histórica que significa imputar y reconocer un delito como la violencia sexual dentro del marco de la investigación por secuestro en Colombia” (El Espectador, 2021).

Adicionalmente, otras organizaciones que representan víctimas en los procesos ante la JEP han planteado dificultades para su participación en las audiencias judiciales, en gran parte derivadas de los tiempos y oportunidades limitadas para examinar a los comparecientes en las audiencias, lo que ha impedido ahondar en este tipo de casos. Incluso se preguntan por el alcance de la Mesa Técnica de víctimas de violencia sexual y violencias basadas en género, en tanto no ha sido posible abordar aspectos de la investigación judicial, lo cual disminuye el interés de participar en este espacio de algunos sectores de la sociedad civil (Women's Link Colombia, 2021).

2. La inclusión del enfoque de género en los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones de reconciliación

En el punto 5.1.3.1 del A.F. se estableció el compromiso de adelantar actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva con el objetivo de contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado, marcar un momento simbólico de un nuevo comienzo y crear un ambiente favorable a la construcción de paz. De acuerdo con lo estipulado en el A.F, estos actos debían llevarse a cabo por las ex FARC-EP, la Fuerza Pública y los diferentes sectores que, de alguna forma, tienen responsabilidad en el conflicto. Además de ser formales, públicos y solemnes, estos espacios debían permitir sentar las bases para el trabajo

⁴⁶ El CIDER señala la necesidad de evaluar temas como: el impacto sobre las sexualidades de las mujeres, maternidades frustradas, negación de derechos sexuales y reproductivos, entre otros.

en la promoción de convivencia, reconciliación y no repetición (Acuerdo de Paz, 2016).

El CEPDIPO destaca que estos espacios empezaron a fraguar desde las negociaciones de La Habana. Un claro ejemplo fue la manifestación de perdón por parte de Milton de Jesús Concel conocido como 'Joaquín Gómez 'hacia Fátima Muriel, presidenta de la Alianza de Organizaciones de Mujeres "Tejedoras de Vida" (Voces desde el Territorio, 2020; Experta en género CEPDIPO, 2021). Entre otras manifestaciones de perdón por parte de la extinta guerrilla de las FARC previas a la firma del A.F. y durante el periodo de negociación de este, la ST destaca: (i) el encuentro con las Víctimas de Bojayá por el cilindro bomba en mayo de 2002, con 79 víctimas mortales; (ii) el acto de reconocimiento de responsabilidad por la masacre "La Chinita" que dejó un total de 34 víctimas mortales y (iii) la manifestación de perdón por las retenciones ilegales que cometieron con una finalidad económica en el marco del conflicto (STCVI, 2018).

A partir del compromiso establecido en el A.F. comenzaron a realizarse varios encuentros que contribuyeron a este propósito una vez se firmó el Acuerdo, algunos de ellos con participación de las antiguas FARC-EP, informados por esta ST con anterioridad como el acto de solicitud de perdón a las familias de los diputados del Valle del Cauca en 2016, o el acto de perdón y reconciliación firmado en 2017 en el municipio de Granada, Meta. También se destacan varios encuentros de reconocimiento con las víctimas del club El Nogal en los que se desarrollaron talleres de reconciliación y perdón para esclarecer la verdad sobre los hechos ocurridos en 2003, el acto en Dabeiba, Antioquia y el de víctimas de comunidades étnicas como el pueblo Awa, entre otros (STCIV, 2018).

Tras la creación de la CEV, esta entidad atendiendo sus líneas de acción, retomó actividades semejantes buscando la realización de actos de reconocimiento de las responsabilidades.

Estos eventos, denominados "Encuentros por la Verdad", se enfocaron en un diálogo social con la sociedad civil, las víctimas, los responsables y las instituciones "para lograr el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, de las afectaciones y violaciones a sus derechos; el reconocimiento voluntario de responsabilidades (individuales y colectivas) y el reconocimiento por parte de la sociedad sobre lo sucedido" (CEV, 2021). Los eventos más recientes han sido: (i) Encuentro por la Verdad de "Reconocimiento de los impactos del conflicto armado en la Salud", (ii) Encuentro por la Verdad de "Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en situación de riesgo de exterminio físico y cultural: su dignidad, resistencia y aportes a la paz", (iii) Encuentro por la Verdad de "Reconocimiento del Exilio: el retorno de nuestras voces", (iv) Encuentro por la Verdad de "Reconocimiento de las acciones desarrolladas por la guerrilla de la FARC y, específicamente por el Frente 47 en la

Zona Páramos en el Oriente antioqueño y sus impactos en la población y en el territorio”, y (v) Encuentro por la Verdad de “Reconocimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales: la Verdad del Pueblo Negro”. Algunos de estos eventos, con claros enfoques diferenciales, han permitido avanzar en la búsqueda de la reconciliación a partir de las transformaciones producidas en los sujetos participantes por el reconocimiento de las responsabilidades y la dignificación de las víctimas.

No obstante, de forma paralela, mucho más informal y menos pública, tras la firma del A.F., se fueron gestando en los territorios espacios de trabajo entre mujeres excombatientes de la antigua guerrilla de las FARC-EP, víctimas y sociedad civil, mediante los cuales se comenzó a avanzar en procesos de reconocimiento de las responsabilidades colectivas, construcción de confianzas y reconstrucción del tejido social, pero, sobre todo, en procesos de trabajo sostenido a partir de las capacidades, conocimientos y experiencias de vida de cada una de las participantes.

Estos espacios, que no han pasado por la planeación de los responsables nacionales para este tipo de actividades, se han materializado en los territorios y han avanzado con poca supervisión y sistematización de entidades e instituciones a nivel nacional y regional (Experta en género CEPDIPO, 2021). En este sentido, pese a no ser espacios altamente socializados ni mediatizados, incorporan procesos de reconocimiento y reconciliación en varias regiones del país que estarían aportando al cumplimiento de los objetivos trazados por el A.F. Para Victoria Sandino, senadora del Partido Comunes y una de las personas que ha participado en la gestación de algunos de estos procesos, la creación de estos espacios es valiosa pues ha permitido que todas las mujeres, excombatientes y civiles, se reconozcan como sujetos de derechos y ejerzan los liderazgos que habían sido negados en entornos previos. La senadora asegura que en estos encuentros ha sido posible el reconocimiento de la diversidad y la visibilización de las victimizaciones desde distintas aristas (Sandino, 2021).

La ST aprecia un avance en el trabajo de mujeres excombatientes y comunidades de relevancia para los propósitos de crear ambientes favorables para la construcción de paz y promover la convivencia y la no repetición. Desde la perspectiva de género, resulta además ilustrativo la forma en que las mujeres han comprendido el enfoque de género y su manera de materializarlo en función de las necesidades y realidades que les rodean⁴⁷.

⁴⁷ Algunos de estos espacios son:

(i) Encuentro en La Cocha. Participaron 40 mujeres víctimas y excombatientes. Respaldado por la Corporación 8 de marzo, la ARN, ONU mujeres y la Mesa de Víctimas del Suroccidente. El objetivo fue generar un espacio de diálogo entre mujeres, tanto civiles como excombatientes, y compartir [Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP–](#)
Esta versión: 21 de abril de 2021

La ST considera relevante el trabajo desarrollado por estas mujeres (excombatientes, lideresas y víctimas) en la constitución y consolidación de organizaciones mixtas⁴⁸ con enfoque de género, desde donde se ha impulsado el fortalecimiento del trabajo colectivo y el reconocimiento de sus integrantes como sujetos políticos (Experta en género CEPDIPO, 2021). Esto se evidencia en espacios como los generados por el Comité de mujer, género y diversidades del Caquetá en los que se han adelantado actividades como los “Círculos de Comunidad”, donde civiles y reincorporados participan en espacios de diálogo, o los encuentros comunitarios, con apoyo de las Juntas de Acción Comunal, que han logrado el acercamiento a seis municipios de la región. También allí las mujeres juegan el rol de mediadoras con la institucionalidad, guiando y facilitando procesos de exigibilidad de derechos para las mujeres de su comunidad. Estas actividades han tenido como propósito, mediante la pedagogía y el acercamiento a las personas, minimizar los conflictos sociales, superar las violencias basadas en género y empoderar a las comunidades, especialmente a las mujeres, en educación

experiencias de las victimizaciones de las que fueron objeto en el marco del conflicto armado (Representante del evento La Cocha, 2021);

(ii) Encuentros entre mujeres excombatientes y comunidad en Caquetá desde el Comité de mujer y género en la región. En el marco de este comité se ha avanzado en el reconocimiento de la diversidad y en procesos de formación en torno a conceptos y compromisos que permitan que las mujeres de la región superen todas las formas de explotación y VBG. Mediante la sensibilización en torno a: acceso a derechos, la autonomía y el reconocimiento de la economía del cuidado como una labor relevante y la necesidad de la autonomía económica, se da un progreso en relación con la percepción del trabajo equitativo entre hombres y mujeres (Comité mujer, género y diversidades de Caquetá, 2021);

(iii) Procesos organizativos en San José de León - Mutatá, enfocados al fortalecimiento de los proyectos productivos y a la promoción de proyectos de prevención de VBG así como el Colectivo Amaranta (Comité de mujer y género de Mutatá, 2021). Los avances apuntan al desarrollo de comunidad desde la equidad de género, la reconciliación y los espacios de convivencia. En la materialización de esta iniciativa se destaca la construcción de la Casa de la Mujer, con el apoyo de la ARN y el British Council, y la implementación de estrategias de fortalecimiento del enfoque de género en la región mediante capacitaciones enfocadas al liderazgo, participación ciudadana, construcción de paz, entre otras (Semana, s.f.).

(iv) Plataforma de Mujeres Populares: Paz y Territorio: espacio que se oficializó en noviembre de 2020 tras varios años de encuentros de reconciliación y reincorporación entre mujeres excombatientes y civiles. Los avances que se reportan son los esfuerzos de los comités regionales de género por crear espacios de cooperación entre excombatientes y civiles. Ejemplo de esto son los proyectos productivos que se están adelantando entre la Asociación de Mujeres Cafeteras de la Serranía del Perijá de la Guajira con mujeres excombatientes, el cual debió pasar por un proceso de transformación de percepciones entre las víctimas y excombatientes quienes tras múltiples espacios de diálogo, a instancias del comité de género del ETCR Ponedores, en Fonseca (La Guajira), encontraron puntos en común y empezaron a desarrollar estos proyectos en conjunto (Plataforma de mujeres populares: paz y territorio, 2021).

⁴⁸ De acuerdo con la experta en género de CEPDIPO estas organizaciones están conformadas por excombatientes de FARC-EP y civiles.

sexual y derechos reproductivos (Comité mujer, género y diversidades de Caquetá, 2021).

Por su parte, encuentros como el de La Cocha y la conformación de la Plataforma de Mujeres Populares: Paz y Territorio, han fomentado la consolidación de la acción política de estas mujeres, excombatientes y civiles, mediante el reconocimiento y la construcción de confianzas entre diferentes procesos colectivos de mujeres, con el propósito de fortalecer su agencia en la construcción de paz, mientras trabajan en procesos de inclusión y la no invisibilización de las violencias infringidas contra ellas (Representante del evento La Cocha, 2021; Plataforma de mujeres populares: paz y territorio, 2021).

Igualmente significativo, producto de la consolidación de estos colectivos, es la superación de los estigmas que cargan las mujeres excombatientes en su proceso de reincorporación a la vida civil. La Senadora Victoria Sandino menciona que desde la firma del A.F. se ha generado un proceso de “reclandestinización”, resultado del temor de las mujeres excombatientes en reconocer públicamente su pasado insurgente por las consecuencias en términos sociales, laborales o económicos. Esta imposibilidad de presentarse como excombatientes y desde esta realidad emprender procesos sociales y políticos, les ha implicado una falta de reconocimiento dentro del entorno comunitario que habitan (Sandino, 2021). No obstante, la apertura de estos colectivos y espacios de trabajo en diversos territorios ha facilitado el diálogo entre excombatientes y comunidades, disminuyendo las prevenciones y permitiendo que las participantes se relacionen desde los aspectos que les son comunes como “mujeres populares”⁴⁹, y no desde los antagonismos producidos por la guerra.

Al respecto, la representante de la Plataforma de mujeres populares: paz y territorio, afirma que la conformación de este espacio ha servido para que los encuentros entre mujeres excombatientes y víctimas vaya más allá del reconocimiento entre víctimas y responsables, y llegue a la identificación de propósitos y objetivos de trabajo común entre las mujeres. Estos escenarios se convierten también en espacios para sanar heridas y alcanzar la reconciliación a partir de una apuesta conjunta de transformación social (Plataforma de mujeres populares: paz y territorio, 2021).

Sin embargo, como se puede evidenciar con las experiencias mencionadas anteriormente, para que estos diálogos y estos espacios converjan y permitan la conformación de comunidad y reparación del tejido social, es fundamental reconocer el dolor experimentado por las víctimas y el impacto que la violencia del

⁴⁹ De acuerdo con la entrevistada, esta definición corresponde a las mujeres de base que padecieron la violencia de manera desproporcionada, incluidas las exguerrilleras, las cuales vivieron otro tipo de afectaciones en el marco del conflicto armado (Sandino, 2021).

conflicto generó en un plano individual y comunitario. En este sentido, conocer, por ejemplo, que muchas de las heridas de las excombatientes “pasan por el cuerpo”, mientras las heridas de las víctimas también pasan por “el alma”, les ha ayudado a re-significar a la otra persona y a su dolor.

Si bien las organizaciones y colectivos de mujeres y de grupos diversos han logrado consolidar procesos de reconocimiento, reconciliación y construcción de confianza en los territorios, la ST destaca la ausencia de información de la participación de actores como la Fuerza Pública, de terceros, incluyendo a empresarios en este tipo de espacios e incluso de entidades responsables de estos asuntos a nivel nacional. Si bien los firmantes y las comunidades de base se han encargado de liderar estos espacios logrando consolidarlos, no pareciera existir algún nivel de articulación entre estas experiencias y los procesos de reconocimiento de responsabilidades colectivas del nivel nacional. Esta desconexión impide su visibilización, la posibilidad de sistematizar las experiencias, replicar las acciones en otros lugares, y conocer los aprendizajes.

3. La incorporación del enfoque en las medidas de reparación colectiva

Un tercer asunto de interés para este informe es conocer la forma en que se está incorporando el enfoque de género en la reparación integral. En particular, interesa a la ST revisar si la implementación que se está haciendo de los PIRC está contribuyendo en la generación de confianza en el SIVJRN, pues las medidas de reparación integral son una parte fundamental de este.

Los principales avances reportados por la UARIV en la materia durante el último año, incluyen: (i) medidas de reparación colectiva con garantías para una participación significativa de las mujeres; (ii) acciones concretas para tratar las necesidades psicosociales de las víctimas de violencia sexual y (iii) programas para el retorno colectivo de personas internamente desplazadas (Kroc, 2020).

De manera concreta y en relación con la reparación colectiva de mujeres, la UARIV señaló que 20 de 136 sujetos de reparación colectiva –SRC–, culminaron su proceso integral de reparación. De estos, dos son organizaciones de mujeres: SRC Narrar Para Vivir y SRC Asociación Nacional De Mujeres Campesinas e Indígenas De Colombia –Anmucic– (El Zulia, Norte De Santander). De 348 SRC que accedieron a la medida de rehabilitación comunitaria, 5 son asociaciones de mujeres (SRC-Liga de Mujeres Desplazadas; SRC-AFROMUPAZ; SRC-Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia –ANMUCIC- El Zulia Norte de Santander; SRC- Auto 092 y Narrar Para Vivir). Además, se implementaron 972 acciones reparadoras en cumplimiento de los PIRC. De estas, 51 acciones se realizaron en sujetos colectivos de organizaciones de mujeres (CPEC, 2020).

Por su parte, 121 SRC fueron fortalecidos por medio de dotaciones, entrega de bienes de uso colectivo a través del apoyo a proyectos productivos y proyectos de infraestructura social y comunitaria. De estos, cuatro sujetos son organizaciones de mujeres (SRC-Narrar Para Vivir, SRC-Organización Femenina Popular, SRC-Liga de Mujeres Desplazadas y SRC-Afromupaz). Finalmente se fortalecieron 17 sujetos para la implementación de sus PIRC. Uno de estos fortalecimientos se realizó con un SRC con presencia en dos municipios PDET: la Liga de Mujeres Desplazadas en San Jacinto y El Carmen de Bolívar (CPEC, 2020).

Respecto a los avances en los tres indicadores del PMI que corresponden al punto 5, la UARIV reportó que, desde el inicio de la implementación hasta el 30 de noviembre de 2020, se conformaron 387 espacios de toma de decisiones garantizando la participación de 2.723 mujeres (43,7%) y 3.504 hombres (56,3%) (CPEC, 2021). En 2019 se realizaron 97 espacios de toma de decisiones en los SRC. El 98% contaron con participación de mujeres y, en estos espacios, 760 fueron mujeres (48,5%) y 808 hombres (51,5%) (CPEC, 2020).

También reportó la UARIV que en el primer trimestre de 2020 realizó 12 espacios relacionados con concertación de medidas, implementación de acciones en el marco de la Ruta de Reparación Colectiva, asambleas preparatorias, revisión de proyección de un Plan Integral de Reparación Colectiva, entre otras. En las que participaron 171 mujeres (36%) y 306 hombres (64%) y en el cuarto trimestre de 2020 se realizaron 18 espacios de toma de decisiones en los SRC (CPEC, 2021).

Aunque estos datos muestran algún grado de avance en relación con el tema en discusión, contrastan con las preocupaciones y planteamientos de organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y la comunidad LGBTI, quienes han señalado que los cambios normativos relacionados con los SRC van en detrimento de sus derechos⁵⁰. En especial, que los ajustes realizados a las medidas de reparación sobre los principios de equidad, progresividad y sostenibilidad fiscal permiten que la UARIV defina “los daños colectivos, los hechos victimizantes, el tamaño del colectivo y los enfoques diferenciales” (GPAZ, 2019), así como revisar los PIRC, a partir de su pertinencia y viabilidad financiera. Esta nueva óptica de la reparación colectiva ha abierto la puerta para restringir los derechos de estos colectivos a partir de requerimientos netamente económicos.

Esta preocupación encuentra sustento en la experiencia de varios sujetos de reparación colectiva, quienes manifestaron a la ST las dificultades, obstáculos y retrocesos que han vivido durante el proceso de implementación de sus PIRC. Ejemplo de esto lo brindan las lideresas del Auto 092, para quienes su PIRC ha

⁵⁰ Art. 19. Topes para la implementación de medidas del Plan Integral de Reparación Colectiva a cargo de la Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Resolución 3143 de 2018 (UARIV, 2018).

quedado sujeto a múltiples modificaciones desconociéndose los acuerdos y los avances desarrollados. De acuerdo con ellas, estos intentos de reforma de su PIRC tienen como consecuencia la omisión de los acuerdos iniciales, el desconocimiento de las necesidades particulares del SRC, el incumplimiento de varias de las medidas acordadas y la revictimización, derivada del trato proporcionado por la institucionalidad y el desgaste por tantos años de trabajo alrededor de la exigibilidad de un plan que tenía como finalidad, precisamente repararlas (Grupo Distrital de Seguimiento al Auto 092, 2021). Las lideresas explican, por ejemplo, cómo la promoción de la educación a partir del ingreso a la universidad, una de las medidas dispuesta en su plan, ha tenido tal cantidad de inconvenientes y retrasos, que muchas mujeres han terminado aplazando sus vidas esperando que finalmente se cumpla con lo dispuesto en el PIRC.

La explicación de esta situación, señalan las lideresas, es la falta de voluntad política por parte de las entidades encargadas de la implementación. Un desinterés materializado en el continuo cambio de funcionarios y el desconocimiento de estos para adelantar las medidas del PIRC en un marco de acción sin daño. Desde esta perspectiva, la falta de articulación y coordinación entre las entidades del SNARIV y de otras que tienen algún grado de responsabilidad en la reparación de las víctimas, atenta contra la integralidad de sus derechos (Grupo Distrital de Seguimiento al Auto 092, 2021).

Por esta misma vía, las mujeres de Narrar para Vivir aseguran que el proceso de reparación adelantado por la UARIV sigue incompleto. Afirman que la entidad ha insistido en reducir la cantidad y la calidad de las medidas incluidas en su PIRC inicial y ha desplegado una sistemática omisión de sus necesidades y acuerdos, trayendo como consecuencia la revictimización del colectivo y sus miembros. Adicionalmente, este SRC menciona la inoperancia de la entidad en relación con las capacidades de esta por cumplir con los compromisos pactados. En este punto resalta que la labor de la entidad ha sido tan deficiente, que han sido ellas como Sujeto de Reparación las encargadas de conseguir muchos de los insumos para su proceso de reparación (Narrar para Vivir, 2021). En relación con la inclusión del enfoque de género en el proceso de construcción e implementación del Plan, las mujeres señalan que este se hizo realidad, no como resultado del trabajo de la entidad, que siempre planteó medidas estándar, sino a partir de las mujeres quienes durante la elaboración del PIRC mantuvieron un esfuerzo por visibilizar las necesidades particulares de sus miembros en su calidad de mujeres.

Por otro lado, de acuerdo con un ejercicio de diagnóstico participativo adelantado por Redepaz, la Asociación Nacional de Mujeres Indígenas y Campesinas de Colombia –ANMUCIC– resalta que las expectativas de mejora en el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y la priorización de las iniciativas de las

comunidades (Acuerdo de Paz, 2016, p. 179) establecidas con la firma del A.F. no fueron satisfechas. Por el contrario, la UARIV no ha mostrado avances significativos en torno a la mejora de sus procesos, hecho que se refleja en el incumplimiento de los compromisos adquiridos. La Asociación mencionada también asegura que dentro de su PIRC quedó estipulada la necesidad que se tomen en cuenta los enfoques diferenciales como el género y el territorio, sin embargo, son categorías que han sido omitidas a la hora de implementar las medidas (Redepaz, 2020). Por su parte, tanto el Colectivo Nacional de Mujeres Víctimas Restableciendo Derechos, como la Asociación de Mujeres Afro por la Paz, mencionan que es necesario el fortalecimiento de los procesos de participación real y efectiva de los Sujetos de Reparación en todos los niveles (Redepaz, 2020; Redepaz, 2020). En este punto, la generalidad de los SRC de orden nacional menciona que la falta de continuidad de directivos y funcionarios en las entidades ha sido uno de los factores que más consecuencias ha tenido sobre el cumplimiento de los PIRC (Redepaz, 2020; Redepaz, 2020; Grupo Distrital de Seguimiento al Auto 092, 2021; Narrar para Vivir, 2021).

La comunidad LGBTI tampoco ha sido ajena a este tipo de situaciones. Los líderes de la Casa Diversa de la Comuna 8 de Medellín, reconocidos en 2016 como SRC, señalaron en un evento de presentación de un informe ante la CEV que, además de los problemas derivados del contexto violento que les ha significado persecuciones, amenazas y atentados y los problemas surgidos de las restricciones de movilidad y aislamiento social por la pandemia, han tenido que enfrentar la falta de acción institucional. Esta situación ha conducido a la dilación del proceso de fortalecimiento organizativo y las actividades de implementación del segundo año de su PIRC.

Las comunidades diversas perciben que la reparación colectiva no está a su alcance y que estas medidas no disponen de mecanismos suficientes para responder a sus necesidades específicas. En especial, para estas organizaciones, la lógica simbólica y formal con la que la institucionalidad concibe el enfoque de género no permite avanzar en transformaciones estructurales, reproducen las violencias y ocasionan una mayor revictimización en el proceso (CEV, 2020).

Por su parte, el Colectivo Crisálida de San Rafael Antioquia y el colectivo LGBTI del Carmen de Bolívar, recientemente reconocidos como SRC, se encuentran a la expectativa de que comience el proceso, no sin desconocer las dificultades que esto puede entrañar y la desconfianza histórica que hay en el Estado (CEV, 2020).

Frente a este panorama, la ST encuentra no solamente que los procesos de reparación colectiva son incipientes respecto a la inclusión del enfoque de género, sino que su desarrollo no llena las expectativas de las víctimas, las cuales en lugar de sentirse resarcidas en sus derechos, terminan en largos y extenuantes procesos de desgaste en la búsqueda de la implementación de su PIRC y el relacionamiento

con la institucionalidad, afectando no solamente sus derechos como víctimas, sino también su calidad de vida. La referencia permanente a sentirse revictimizados es, sin duda, una muestra de la importancia y urgencia de revisar la forma en que estas medidas se están implementando.

Al respecto, algunas organizaciones sociales y SRC mencionan tres aspectos que pueden configurarse como una oportunidad para la política de reparación: (i) hacer uso de las figuras de confianza previamente existentes en algunas regiones para el acercamiento a las víctimas. Ello puede hacer la diferencia entre una intervención respetuosa o una acción con daño (Corporación Mujer Sigue mis Pasos, 2021); (ii) considerar el potencial transformador de la reparación colectiva. Esto se traduce en crear e implementar medidas en los PIRC que busquen la superación de condiciones estructurales de violencia y vulneración de derechos, para lograr una transformación de los contextos permitiendo la no repetición de afectaciones como las vividas en el marco del conflicto armado (CEV, 2020; CODHES, 2020) y (iii) la necesidad de transversalizar y generar un diálogo interseccional con otros grupos diferenciados que son considerados en el A.F. (CODHES, 2020). En este sentido, con el reconocimiento de las diversidades, las realidades plurales y los múltiples saberes de las mujeres, de la comunidad LGBTI y de otros grupos diferenciales (Grupo Distrital de Seguimiento al Auto 092, 2021; CEV, 2020) es posible profundizar la participación de las víctimas en las entidades del sistema y en la reparación integral, reconociendo su calidad de sujetos políticos capaces de contribuir a la construcción de paz (CIDER, 2021; Comité mujer, género y diversidades de Caquetá, 2021).

4. Conclusiones

La ST constata que son variadas las acciones desarrolladas por las diferentes entidades para incorporar el enfoque de género en sus planes y políticas. Se subrayan la construcción de protocolos y metodologías y la creación de escenarios de trabajo y confianza desde el SIVJRNR. Sin embargo, en ocasiones, estos no generan los resultados esperados, quedando sin ser incorporadas algunas de las demandas centrales de las víctimas en las decisiones del SIVJRNR. De allí que las organizaciones de mujeres y de la comunidad LGBTI, al tiempo que se mantienen atentas a la forma en que estas herramientas finalmente se materialicen en las decisiones más importantes del sistema, continúan apuntando a los diferentes aspectos que se podrían mejorar en cada una de las entidades. Con este propósito, siguen desarrollando acciones de incidencia política y jurídica para elevar en todas las entidades sus mensajes centrales, de tal suerte que la transversalización sea un hecho y permita la reivindicación y realización de sus derechos.

En cuanto a las medidas de reparación, preocupa a la ST la experiencia negativa de los SRC quienes afirman sentirse continuamente revictimizadas por la acción estatal, ampliando la desconfianza de las víctimas con el Estado y alejando la posibilidad del resarcimiento de sus daños. A partir de la información de la UARIV, y desde un punto de vista cuantitativo, la ST llama la atención sobre dos asuntos. De un lado, el bajo número de sujetos de reparación de mujeres reconocidos respecto al universo de SRC y, de otro lado, la participación desigual de hombres y mujeres en los espacios colectivos de decisión, en la que, en todos los escenarios, el número de mujeres es menor.

Inquieta que en la información de la UARIV no se identifican datos representativos acerca de nuevos reconocimientos y avances desarrollados con las comunidades LGBTI, lo cual dificulta el análisis de la situación de estos colectivos. Si a esto se suma que el contexto político, social y cultural aún no reconoce en forma decidida las violencias de género, esto puede significar una ralentización de estas medidas en la construcción de paz, por lo cual el esfuerzo del SIVJRN y en particular de los responsables de ejecutar las medidas de reparación debe ser aún mucho mayor (CIDER, 2021; WOLA, 2020). En este sentido, es necesario desarrollar un esfuerzo mayor en la comprensión, abordaje e implementación de este enfoque en la realización de sus mandatos y líneas de trabajo.

Pese a este panorama, la ST reconoce la labor de las comunidades, las víctimas y las excombatientes a nivel local y territorial, en donde se comenzaron a construir caminos para la reconciliación y la convivencia. Estos ejercicios son de interés y valor para la materialización del enfoque de género en los territorios y en general, para la construcción de paz en el país. En particular, la ST llama la atención sobre la importancia de los procesos regionales y locales desde los cuales se han emprendido acciones de reconciliación y convivencia a partir del encuentro entre víctimas y excombatientes, en lógica del trabajo de mujer y género. No obstante, es necesario mencionar el gran reto que aún supone el cumplimiento de este punto del A.F.

De otro parte, durante el ejercicio de verificación para la elaboración de este informe, la ST tuvo la oportunidad de conocer múltiples observaciones y recomendaciones de mujeres, organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y la comunidad LGBT, y organizaciones de víctimas, que se sintetizan a continuación:

a. Es necesario trabajar en el fortalecimiento de los canales de comunicación y construcción de confianza entre las víctimas mujeres y comunidad LGBTI y las entidades del SIVJRN ya que, aunque hay numerosos espacios habilitados y se reconoce el interés de las entidades (CEV, JEP y UBP) en avanzar en la incorporación del enfoque, algunas de las expectativas más valiosas para las víctimas no han encontrado espacios para ser tramitadas ni resueltas. La

percepción de la existencia de numerosos espacios, grupos, referentes y mesas de trabajo, no se compagina con la ausencia de respuestas positivas frente a sus solicitudes.

b. Pese a los esfuerzos por materializar el enfoque de género en cada entidad del SIVJRNR, no es posible observar un trabajo articulado entre las entidades en relación con este compromiso del A.F. Por lo tanto, corresponde tejer interconexiones entre los diferentes componentes del SIVJRNR y diseñar y realizar campañas comunicativas para que, desde una visión compartida del enfoque de género, socialicen su labor ante las víctimas y la ciudadanía.

c. Es necesario superar el carácter asistencialista de la reparación, apostando por la promoción y la reconstrucción de los proyectos de vida de mujeres y personas diversas. Esto se traduce en abordar la reparación no sólo desde una perspectiva económica, sino trabajando a fondo los componentes psicosociales, de adecuación comunitaria y la identificación de las víctimas como sujetos políticos.

d. Es imperativo hacer un mayor énfasis en la incorporación del enfoque de género en las medidas implementadas en los PIRC, resaltando el trato diferencial que se propone desde el A.F. Para ello, una medida complementaria que debe ser profundizada, es la formación de los funcionarios/as de las entidades encargadas de la reparación garantizando así una comprensión amplia y compleja del enfoque de género. En ese sentido, es urgente superar la visión técnica y cuantitativa de lo que significa su incorporación para que tengan la capacidad de reconocer el papel de las víctimas y la agencia que ejercen en la construcción de paz

e. Es vital introducir en las políticas, acciones afirmativas claras y evaluables que tomen en consideración las necesidades específicas de las mujeres y de las personas diversas, para que sea posible hacer un seguimiento del avance de este enfoque.

BIBLIOGRAFÍA

- 5 claves. (10 de marzo de 2021). La JEP decidió sobre los derechos de las víctimas de violencia sexual, reproductiva y por prejuicio sin enfoque de género. Recuperado el 1 de abril de 2021, de <https://colombiadiversa.org/publicaciones/>
- Acuerdo de Paz. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 191. Obtenido de https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf
- Caribe Afirmativo. (24 de noviembre de 2020). *Avances y retos en materia de género después de cuatro años de la firma del Acuerdo Final de paz*. Obtenido de Caribe Afirmativo: <https://caribeafirmativo.lgbt/avances-y-retos-en-materia-de-genero-despues-de-cuatro-anos-de-la-firma-del-acuerdo-final-de-paz/>
- CEV. (2020). Balance anual 2020 de acciones del Grupo de Trabajo de Género de la Comisión de la Verdad. *Comunicación vía correo electrónico*. Bogotá. Recuperado el 10 de febrero de 2020
- CEV. (03 de junio de 2020b). 'Celeste', la plataforma digital que dignifica la memoria de personas LGBT asesinadas en Colombia. Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/celeste-la-plataforma-digital-que-dignifica-la-memoria-de-personas-lgbt-asesinadas-en-colombia>
- CEV. (20 de noviembre de 2020). *Diversidad sexual LGTBI, afectaciones e impactos del conflicto armado en Putumayo*. Obtenido de Comisión de la Verdad. Canal Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=ypli4mt9vvA>
- CEV. (03 de diciembre de 2020). *Resistimos callando, reexistimos gritando*. Obtenido de Comisión de la Verdad. Canal YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=c8IPgzEupNg>
- CEV. (30 de diciembre de 2020a). *Avances de 2020 y retos para 2021 frente a la participación y el esclarecimiento con víctimas LGBTI*. Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/avances-retos-victimas-sector-lgbti>
- CEV. (2021). *Informe de Gestión. Enero-Diciembre 2020*. Bogotá.
- CEV. (10 de febrero de 2021). Respuesta a cuestionario de CINEP Segundo Semestre 2020. Comunicación vía correo electrónico.
- CIDER. (01 de marzo de 2021). Entrevista STCVI Punto 5 al CIDER. (S. P. 5, Entrevistador)
- CODHES. (07 de octubre de 2020). *Foro Virtual: ¿Hacia dónde va la Reparación colectiva en Colombia?* Obtenido de Contribuciones a la Verdad: <https://contribucionesalaverdad.com/foro-reparacion-colectiva/>
- Comité de mujer y género de Mutatá. (04 de febrero de 2021). Entrevista STCVI punto 5 al Comité de mujer y género de Mutatá. (S. -P. 5, Entrevistador)

- Comité mujer, género y diversidades de Caquetá. (22 de febrero de 2021). Entrevista STCVI Punto 5 a comité mujer, género y diversidades de Caquetá. (S. -P. 5, Entrevistador)
- Corporación Mujer Sigue mis Pasos. (08 de febrero de 2021). Entrevista de STCVI Punto 5 a la Corporación Mujer Sigue mis Pasos. (S. P. 5, Entrevistador)
- CPEC. (2020). *Informe de gestión Paz con legalidad. Agosto, 2018 - Noviembre 2019*. Bogotá.
- CPEC. (2020). *Avances de la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre julio-septiembre de 2020*. Bogotá.
- CPEC. (2021). *Avances de la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre octubre - diciembre de 2020*. Bogotá.
- El Espectador. (19 de junio de 2020a). *Organizaciones de mujeres reclaman que la violencia sexual sea un macrocaso en la JEP*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/piden-priorizar-la-violencia-sexual-en-la-jep/>
- El Espectador. (18 de noviembre de 2020). *Así va la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. Obtenido de Colombia 2020. Canal YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=JKoRuncORpU&list=WL&index=3&t=147s>
- El Espectador. (15 de marzo de 2021). *¿Qué va a contar el capítulo de género de la verdad del conflicto?* Recuperado el 31 de marzo de 2021, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/que-va-a-contar-el-capitulo-de-genero-de-la-verdad-del-conflicto/>
- Espectador, E. (29 de marzo de 2021). *Denuncian ausencia de enfoque de género en la imputación por secuestro de la JEP*. Recuperado el 1 de abril de 2021, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/enfoque-de-genero-en-la-imputacion-por-secuestro-de-la-jep/>
- El Tiempo. (02 de julio de 2020a). *La JEP recibe 23 casos de crímenes sexuales en Norte de Santander*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-crimenes-sexuales-de-farc-y-fuerza-publica-en-norte-de-santander-513516>
- El Tiempo. (15 de septiembre de 2020b). *JEP recibió informe sobre violencia contra colectivos LGBT*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/lgbt-jep-recibe-informe-sobre-violencia-contra-colectivos-lgbt-en-antioquia-537958>
- Experta en género CEPDIPO. (04 de febrero de 2021). Entrevista de la STCVI Punto 5 a la Experta en género CEPDIPO. (S. -P. 5, Entrevistador).
- FARC, C. (26 de enero de 2021). Entrevista Punto 5. (E. P. 5, Entrevistador).
- GPAZ. (2019). *La paz avanza con las mujeres*. Bogotá: Red Nacional de Mujeres.

Grupo Distrital de Seguimiento al Auto 092. (04 de febrero de 2021). Entrevista STCVI Punto 5 a Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia al Auto 092. (S. -P. 5, Entrevistador).

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (noviembre de 2019). *Enfoque de género y paz territorial. "Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz"*. Obtenido de <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf>

JEP. (2020a). *Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

JEP. (2020b). *Prs-232-2020*. Bogotá.

Kroc, I. (2020). *Hacia la Implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: Avances, Oportunidades y Retos. Informe Especial sobre el Seguimiento del enfoque de Género*. Bogotá: Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN.

Narrar para Vivir. (04 de marzo de 2021). Entrevista de la STCVI punto 5 a Narrar para Vivir. (S. -P. 5, Entrevistador).

ONU Mujeres. (03 de noviembre de 2020). *Mujeres víctimas del conflicto interno se preparan para entregar informes ante la JEP*. Obtenido de ONU Mujeres: <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/06/mujeres-victimas-del-conflicto-informe-jep>

Plataforma de mujeres populares: paz y territorio. (02 de marzo de 2021). Entrevista STCVI punto 5 a la Plataforma de mujeres populares: paz y territorio. (S. -P. 5, Entrevistador).

Redepaz. (2020). *Documento Diagnóstico Participativo. Sujetos de Reparación Colectiva. ANMUCIC*. Documento entregado por Redepaz a la ST.

Redepaz. (2020). *Documento Diagnóstico Participativo. Sujeto de Reparación Colectiva AFROMUPAZ*. Documento entregado por Redepaz a la ST.

Redepaz. (2020). *Docuemtno diagnóstico participativo. Sujetos de Reparación Colectiva. Colectivo nacional de muejres víctimas restableciendo derechos*. Documento entregado por Redepaz a esta ST.

Representante del evento La Cocha. (01 de marzo de 2021). Entrevista de la STCVI Punto 5 a la Representante del evento La Cocha. (S. -P. 5, Entrevistador).

Sandino, V. (18 de febrero de 2021). Entrevista de la STCVI punto 5 a Victoria Sandino congresista partido COMUNES. (S. -P. 5, Entrevistador).

Semana. (s.f.). *Una Casa de la Mujer que abraza a toda su comunidad*. Obtenido de <http://aliados.semana.com/soy-mujer-somos-cambio/rep-una-casa-de-la-mujer-que-abraza-a-toda-su-comunidad.html>

STCVI. (febrero de 2018). *Informe de verificación del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP–*
Esta versión: 21 de abril de 2021

González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Obtenido de CERAC-CINEP: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2018/07/Primer-Informe-STCVI-Febrero-2018.pdf>

STCIV. (mayo de 2018). *Segundo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Obtenido de CERAC - CINEP: <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/segundo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales-felipe-gonzalez-y-jose-mujica-a-f-6-3-2/>

UARIV. (23 de julio de 2018). *RESOLUCIÓN No. 03143 de 2018*. Obtenido de Unidad para las Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion03143-23-julio-2018.pdf>

UBPD. (2020). *Implementación Red de Apoyo 2020*. Obtenido de Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/implementacion-red-de-apoyo-2020/>

UBPD. (17 de diciembre de 2020b). UBPD-100-1-202004540. *Respuesta a la Solicitud de Información STCVI*. Bogotá.

UBPD. (enero de 2021). Informe de gestión y rendición de cuentas 2020. *Comunicación vía correo electrónico*. Bogotá. Recuperado el 27 de febrero de 2021.

Voces desde el Territorio. (noviembre de 2020). Las tejedoras de vida del Putumayo. Obtenido de <https://open.spotify.com/episode/0eZl91sabaMCJ3zPU2GQKT>

WOLA . (21 de julio de 2020). *Colombia's 2016 Peace Accord: A Framework for Ethnic, Women's, and LGBT+ Rights*. Obtenido de WOLA: Washington Office on Latin America: <https://www.youtube.com/watch?v=s5jDibZgCVk>

Women's Link Colombia. (21 de enero de 2021). Entrevista STCVI Punto 5 a Women's Link. (S. -P. 5, Entrevistador).

Punto 6 — La financiación del enfoque de género

El Punto 6 contempla las medidas para contribuir a la implementación del A.F y los mecanismos de seguimiento, impulso y verificación para el mismo (6.1) como la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación —CSIVI—, el Plan Marco de Implementación —PMI—, las disposiciones presupuestales e institucionales, el acompañamiento internacional, los mecanismos internacionales de verificación, y las herramientas de difusión y comunicación.

Dentro de los principios orientadores para la implementación, el A.F incorpora: (i) el **enfoque de derechos** que contribuya a la protección y garantía del goce efectivo de los derechos de todos, (ii) el **respeto a la igualdad y la no discriminación** que garantice el acceso y la igualdad de oportunidades para los diferentes programas y planes establecidos, y (iii) el **enfoque de género**, que implica la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover la igualdad y la participación activa de las mujeres en la construcción de paz (A.F., 2016, pág. 193).

Debido a las múltiples preocupaciones sobre la financiación de los compromisos asociados al enfoque de género, para este informe el análisis de la ST está enfocado en dar cuenta de los **recursos específicos que se están destinando para la implementación de este enfoque** transversal en todo el A.F.

1. ¿Cómo va la financiación del enfoque de género en el A.F.?

El A.F (6.1.1) establece que el PMI “contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F., 2016, p. 197). En desarrollo de este compromiso, el PMI usará seis fuentes para financiar la implementación del A.F.: (i) el Presupuesto General de la Nación, (ii) el Sistema General de Participaciones, (iii) el Sistema General de Regalías, (iv) los Recursos de la cooperación internacional (v) los recursos propios de las entidades territoriales y (vi) los recursos del sector privado (PMI, 2018, p. 211). La siguiente tabla resume el porcentaje de participación asignado a cada tipo de fuente para la implementación presupuestal del A.F:

Tabla 1. Porcentaje de Participación por fuente de financiación

Fuente	Porcentaje de participación
Presupuesto General de la Nación	36,0%
Sistema General de Participaciones	29,2%
Sistema General de Regalías	15,2%
Recursos Propios de Entidades Territoriales	4,3%
Cooperación Internacional	8,9%
Privados	6,4%

Fuente: tomado de PMI, p. 217

Si bien hacer seguimiento a los recursos del Presupuesto General de la Nación —PGN— destinados a la implementación del A.F. es posible gracias a la creación del Trazador Presupuestal para la Paz (Art. 220 de la Ley 1955 de 2019), este trazador no incluye marcadores de género en su desagregación. En general, no existe una herramienta ni marcadores institucionales que permitan conocer exactamente los recursos específicos que se están destinando a la implementación del enfoque de género a través de los 51 indicadores establecidos en el PMI. Incluso, en el trazador presupuestal para la equidad de la mujer no se reportan proyectos de paz, aún si incluyen el enfoque de género, debido a que los trazadores son independientes y no es posible reportar un mismo proyecto en ambos, por lo que resulta imposible la articulación entre estos instrumentos. Diferentes organizaciones de mujeres y órganos de control como la Contraloría General de la Nación (2020, p. 313) también han expresado su preocupación al respecto.

En este contexto y para este análisis, la ST analizó dos de las seis fuentes de financiación de la tabla 1 para hacer seguimiento a los proyectos que incluyen el enfoque de género: los recursos provenientes de la cooperación internacional y los del Presupuesto General de la Nación que, en conjunto, representan aproximadamente el 45% de la financiación total del A.F. Esta selección está basada en las múltiples dificultades para rastrear los recursos provenientes del resto de las fuentes de financiación previstas. A la fecha, para la ST no es posible conocer en detalle los porcentajes de financiación de cada una de las fuentes para la implementación del enfoque transversal de género.

1.1. Asignación de recursos en el Fondo Colombia en Paz

El Fondo Colombia en Paz —FCP—, es un patrimonio autónomo que administra, ejecuta y articula parte de los recursos que son destinados a la implementación del

A.F. Este Fondo fue creado a través del Decreto Ley 691 de 2017, está adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y tiene una duración de 10 años (CPEC, 2018). Desde abril de 2018, en este Fondo se unificaron todos los fondos de la cooperación internacional: Colombia Sostenible, Multidonante de Naciones Unidas, Unión Europea y Banco Mundial, destinados a apoyar la implementación, mientras que los recursos de la nación destinados al cumplimiento del A.F., pasaron a la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el ejercicio de identificación de los proyectos con enfoque de género, la ST utilizó la información reportada por el CEPDIPO (2020) que recibió como respuesta a un derecho de petición ante la Agencia Presidencial para la Cooperación —APC—. En ese documento se encuentran principalmente los recursos de la cooperación internacional que fueron administrados por el FCP y que fueron asignados mas no ejecutados, a diferentes programas en el periodo de 2017 a octubre de 2019.

Para el análisis que realizó la ST de los recursos del FCP, es necesario tener en cuenta que: (i) La información estaba previamente desagregada por punto y subtema del A.F. según la clasificación que reporta CEPDIPO en su documento de trabajo número 24; (ii) El criterio usado por la ST para seleccionar los proyectos relacionados al enfoque de género, fue identificar aquellos que en su título incluyeron explícitamente palabras alusivas al género⁵¹, por lo cual, los proyectos que no cumplen este requisito no fueron incluidos. La ST advierte que pueden existir otros proyectos que benefician a mujeres indirectamente o que hacen parte del enfoque pero que no contienen palabras alusivas en su nombre y, finalmente (iii) El análisis de estos recursos únicamente permite conocer el monto asignado mas no otros aspectos de ejecución como la etapa en se encuentran los desembolsos o en qué se gastó efectivamente la inversión, entre otros aspectos.

Al tener en cuenta lo anteriormente señalado, entre 2017 y octubre de 2019, la ST identificó 40 proyectos dirigidos directamente a mujeres en el marco de la implementación del enfoque de género del A.F. La suma total de recursos asignados para los proyectos mencionados fue de \$14.012.528,70 USD, como lo muestra la tabla 2.

⁵¹ Algunas palabras que identificó la ST en su ejercicio fueron: mujer(es), población femenina, equidad de género, organizaciones de mujeres, enfoque de género, entre otras.

Tabla 2. Montos de Cooperación internacional para proyectos de género por punto y año 2017-2019 (en USD dólares)

Punto	Año			Total de asignaciones por punto, USD dólar
	2017	2018	2019	
1	\$98.534,44	\$0,00	\$4.730.071,00	\$4.828.605,44
2	\$426.891,09	\$568.299,93	\$3.706.938,49	\$4.702.129,51
3	\$317.611,61	\$69.915,00	\$588.295,00	\$975.821,61
4	\$0,00	\$541.170,00	\$0,00	\$541.170,00
5	\$2.084.380,99	\$780.421,15	\$0,00	\$2.864.802,14
6	\$100.000,00	\$0,00	\$0,00	\$100.000,00
Total de asignaciones por año, USD dólar	\$3.027.418,13	\$1.959.806,08	\$9.025.304,49	\$14.012.528,70

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de trabajo N° 24 del CEPDIPO.

Con un total del 64% de los recursos asignados durante todo el período, 2019 fue el año con mayor asignación de recursos en proyectos de género, seguido por el 2017 (22%) y el 2018 (14%). Punto 2 es el que más reporta proyectos financiados, mientras que Punto 4 y Punto 6 solo tienen un proyecto cada uno con recursos asignados. No obstante, Punto 1 tuvo la mayor asignación de recursos del período (34%). La ST no identificó ningún proyecto que en su título hiciera referencia a la población LGBTI.

107

Punto 1. Reforma Rural Integral

En el periodo de análisis, la ST identificó para este punto tres proyectos con enfoque de género o dirigidos directamente a mujeres. En total, el FCP asignó \$4,8 millones de dólares —MUSD— a la financiación de estos proyectos, siendo el año 2019 el de mayor monto asignado (97% del total de recursos). De los 17 subtemas que conforman este punto, la ST identificó asignación de recursos para proyectos pertenecientes a tres subtemas (A.F 1.3.2, 1.6.4 y 1.6.6), el de mayor asignación fue el de Acceso a financiamiento (A.F 1.6.4). La ST no identificó proyectos de género financiados por el FCP en 2018 ni tampoco proyectos que explícitamente estuvieran dirigidos a la población LGBTI.

Tabla 3. Proyectos con enfoque de género - Punto 1

Año	Subtema	Nombre de proyecto	Financiador	USD dólar
2017	1.3.2 Talento Humano cualificado	Autonomía y Empoderamiento Económico de las Mujeres Rurales del Sur del Cauca	Unión Europea y Cooperativa de Caficultores del Cauca	\$98.534,44
			Total 2017 punto 1	\$98.534,44
2019	1.6.4. Acceso a financiamiento	Empoderamiento económico de las mujeres y fortalecimiento de su seguridad alimentaria y sus derechos en áreas afectadas por el conflicto en Colombia	Agencia de cooperación internacional de Corea	\$4.500.000,00
	1.6.6. Mercadeo	Desarrollo de mercados de café inclusivos y de alto valor en Colombia en beneficio de 400 mujeres caficultoras vulnerables, con especial atención a los procesos de empoderamiento de género y la articulación con actores públicos y privados del territorio. Fase II	Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo	\$230.071,00
			Total 2019 punto 1	\$4.730.071,00
			Suma período 2017-2019 Punto 1	\$4.828.605,44

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de trabajo N° 24 del CEPDIPO.

Punto 2. Participación política

La ST identificó 24 proyectos con enfoque de género o dirigidos directamente a mujeres. A estos proyectos, el FCP les asignó \$4,7 MUSD para su financiación, 2019 fue el año con mayor asignación (78% del total de recursos). De los 15 subtemas que conforman este Punto, la ST identificó que los proyectos se concentran en tres (A.F. 2.2.3, 2.2.4 y 2.3.7). La promoción de la participación política y ciudadana de la mujer (A.F. 2.3.7) fue el subtema con la mayor cantidad de proyectos financiados (20) cuya asignación de recursos equivale al 96% del total de los recursos del periodo. La ST no identificó proyectos que explícitamente estuvieran dirigidos a la población LGBTI.

Tabla 4. Proyectos con enfoque de género - Punto 2

Año	Subpunto	Nombre de proyecto	Financiador	USD dólar
2017	2.3.7 Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente acuerdo	Empoderamiento económico y social de mujeres rurales de la región del Alto Patía, sur del departamento del Cauca, como apuesta a la construcción de Paz y Desarrollo Territorial	Unión Europea	\$144.590,44
		Participación efectiva de las mujeres en el seguimiento a la implementación del acuerdo de paz y la vigilancia de las condiciones de seguridad para las organizaciones y plataformas de mujeres comprometidas con una paz estable y duradera en Colombia	Unión Europea	\$49.387,78
		Red de mujeres víctimas y profesionales lidera la prevención de violencia sexual en los procesos de construcción de paz	Reino Unido	\$23.371,79
		Artes y deportes para la igualdad	Canadá	\$28.038,90
		Participación de las mujeres en construcción de paz, recuperación y resolución de conflictos.	Fondo de Mujeres para la Paz y la Acción Humanitaria	\$91.966,18
		Fortalecimiento de capacidades profesionales digitales y de emprendimiento de mujeres jóvenes colombianas	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	\$89.536,00
		Total 2017 punto 2		
2018	2.2.3. Participación ciudadana a través de medios de comunicación	Elaboración de insumos para el esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido en el conflicto armado colombiano, contruidos por mujeres	Fondo Naciones Unidas	\$34.689,57

comunitarios, institucionales y regionales	afrodescendientes del norte del cauca		
2.2.4. Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización	La cara femenina de la paz y la guerra en Colombia	Canadá	\$99.879,00
	Víctimas, organizaciones de DDHH, mujeres y pueblos indígenas construyendo paz territorial en Colombia	Fondo Naciones Unidas	\$4.285,71
2.3.7. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo	Construyendo paz territorial desde la actoría política de las mujeres	Naciones Unidas	\$7.006,24
	Mujeres PRIS (entornos de Protección, acciones de Prevención, alerta y gestión de Riesgos de VBG, formación para la Incidencia sociopolítica y dinámicas de Sanación colectiva)	Naciones Unidas	\$12.222,22
	Mujeres Anoriseñas organizadas, autoras de un desarrollo territorial sustentable que construye paz y equidad de género	Naciones Unidas	\$110.001,00
	Participación de las mujeres nariñenses como protagonistas de la democracia y el desarrollo en el proceso de construcción de paz territorial, en los municipios de Cumbitara, el Rosario, Leiva y Policarpa, Departamento de Nariño	Fondo Naciones Unidas	\$29.775,00
	Mujeres negras que desde la identidad se empoderan para la convivencia, la reconciliación y la protección territorial en la Costa Pacífica del Cauca	Fondo Naciones Unidas	\$59.436,00
	Mujeres creando y transformando para la paz en Colombia	Fondo Naciones Unidas	\$19.166,67

		Mujeres mediadoras de conflictos y constructoras de paz	Fondo Naciones Unidas	\$65.423,00
		Mujeres protagonistas en implementación territorial del Acuerdo de Paz	Fondo Naciones Unidas	\$16.762,57
		Red de mujeres campesinas gestoras de la paz territorial del Nororiente colombiano	Fondo Naciones Unidas	\$13.185,78
		Participación e incidencia de las mujeres afrodescendientes de 5 municipios del norte del Cauca para la implementación de los acuerdos de paz y el ejercicio de sus derechos	Fondo Naciones Unidas	\$23.830,80
		Mujeres Indígenas protagonistas en procesos de construcción de paz	Fondo Naciones Unidas	\$15.825,86
		Organizaciones de Mujeres del Cauca Protagonistas de la Reconciliación para la Convivencia Pacífica y la Planeación Local en la Construcción de Paz Territorial	Fondo Naciones Unidas	\$19.771,17
		Tejedoras de Vida del Putumayo Empoderamiento Político y Económico Territorial con Enfoque en las Mujeres Rurales	Cáritas Alemania	\$32.228,00
		Red global de mujeres constructoras de paz - llevando la agenda de mujeres, paz y seguridad al nivel local	Canadá	\$4.811,34
Total 2018 punto 2				\$568.299,93
2019	2.3.7. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del	Voz y liderazgo de las mujeres	Canadá	\$3.706.938,49

	presente Acuerdo			
Total 2019 punto 2				\$3.706.938,49
Suma periodo 2017-219 Punto 2				\$4.702.605, 51

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de trabajo N° 24 del CEPDIPO.

Punto 3. Fin del conflicto

La ST identificó cinco proyectos con enfoque de género o dirigidos directamente a mujeres con un total de \$975.821 USD asignados por el FCP durante el periodo de análisis. 2019 fue el año de mayor asignación con el 60% de los recursos financiando un solo proyecto. Los proyectos financiados se concentran en tres (3.2.2, 3.3.2 y 3.3.3) de los 15 subtemas de este Punto. El subtema con mayor asignación fue el de reincorporación económica y social, mientras que el de mayor número de proyectos reportados fue el de investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas (A.F. 3.3.3), con tres proyectos. La ST no identificó proyectos que explícitamente estuvieran dirigidos a la población LGBTI.

Tabla 5. Proyectos con enfoque de género - Punto 3

Año	Subpunto	Nombre de proyecto	Financiador	USD dólar
2017	3.3.3. Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas	Fortalecimiento de entornos protectores de menores en alto riesgo de reclutamiento forzado y explotación sexual. COSUDE	Suiza	\$162.657,36
		Constructores de paz: juventud afrodescendiente y estrategias de mujeres para la paz sostenible en la Colombia urbana - IDRC	Canadá	\$136.337,25
		Programa interamericano para el fortalecimiento de la equidad de género en el fortalecimiento de las agencias de las leyes antinarcóticos	Canadá	\$18.617,00
			Total 2017 punto 3	\$317.611,61
2018	3.3.2. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales	Propiciando el momento para la implementación regional de la resolución 65/69 sobre mujeres, desarme, no proliferación y control de armas	Canadá	\$69.915,00
			Total 2018 punto 3	\$69.915,00
2019	3.2.2. Reincorporación económica y social	MIA: Programa de desarrollo socioeducativo para la mujer desmovilizada del conflicto armado en Colombia (Mestiza, Indígena, Afrodescendiente) - T06.37	Fondo Unión Europea	\$588.295,00
			Total 2019 punto 3	\$588.295,00
Suma periodo 2017-2019 Punto 3				\$975.821,61

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de trabajo N° 24 del CEPDIPO.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

En el periodo de análisis, la ST identificó un proyecto con enfoque de género o dirigido directamente a mujeres, financiado por el Fondo. Este proyecto tuvo la asignación de \$541.170 USD, correspondientes al año 2018. La ST no encontró proyectos financiados por el FCP para los años 2017 y 2019. El proyecto pertenece al subtema de sostenibilidad y recuperación ambiental (A.F. 4.1.9). La ST no identificó proyectos que explícitamente estuvieran dirigidos a la población LGBTI.

Tabla 6. Proyectos con enfoque de género - Punto 4

Año	Subpunto	Nombre de proyecto	Financiador	USD dólar
2018	4.1.9. Sostenibilidad y recuperación ambiental	Indigenous and African descent women preserving biodiversity in the northwestern part of Colombia	Ministerio Federal del Medio Ambiente, protección de la naturaleza y seguridad nuclear	\$541.170,00
			Total 2018 punto 4	\$541.170,0
Suma periodo 2017-219 Punto 4				\$541.170,0

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de trabajo N° 24 del CEPDIPO.

Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

La ST identificó cinco proyectos con enfoque de género o dirigidos directamente a mujeres con un total de \$2,8 MUSD asignados por el FCP. 2017 fue el año con mayor asignación con el 72% de los recursos. Los proyectos financiados están relacionados con dos (A.F 5.1.0, y 5.6.1) de los 12 subtemas de este Punto. El subtema con mayor asignación y mayor número de proyectos reportados en este Fondo es el de Justicia y Verdad (A.F. 5.1.0), con un total de tres proyectos (69% de los recursos). La ST no encontró proyectos financiados con enfoque de género para el año 2019. Además, ninguno de los proyectos identificados está explícitamente dirigidos a la población LGBTI.

Tabla 7. Proyectos con enfoque de género - Punto 5

Año	Subpunto	Nombre de proyecto	Financiador	USD dólar
2017	5.1.0. Justicia y Verdad	Fortalecimiento a la Participación de las Víctimas, Agenda Exilio e Iniciativas de Memoria con Enfoque Étnico y de Género del Centro Nacional de Memoria Histórica	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo	\$158.469,70
		Proceso de paz en Colombia. Generar confianza en la justicia transicional y convertirla en una realidad concreta para mujeres y personas en situación de vulnerabilidad	Canadá	\$1.495.320,31
		Construcción de Paz en el Caribe colombiano desde un enfoque de género y de derechos en Montes de María, Colombia	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional	\$320.790,98
	5.6.1. Promoción, respeto y garantía de los derechos humanos	Prevención del estigma de las víctimas y supervivientes de violencia sexual en el periodismo colombiano y una mejor protección para las periodistas	Reino Unido	\$109.800,00
			Total 2017 punto 5	\$2.084.380
2018	5.6.1. Promoción, respeto y garantía de los derechos humanos	Mujeres al teléfono: Estrategia integral de apoyo a defensoras de DDHH en Nariño	Unión Europea	\$780.421,15
			Total 2018 punto 5	\$780.421,15
			Suma periodo 2017-2018 Punto 5	\$2.864.802,14

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de trabajo N° 24 del CEPDIPO.

Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación

En el periodo de análisis, la ST identificó un solo proyecto con enfoque de género o dirigido directamente a mujeres. Para la financiación de este proyecto, el FCP asignó un total de \$100.00 USD. La ST no identificó proyectos en materia de género financiados por el FCP para los años 2018 y 2019. El proyecto pertenece al subtema de otras medidas para contribuir a garantizar las medidas de los acuerdos (A.F. 6.1.3). La ST no identificó proyectos explícitamente dirigidos a la población LGBTI.

Tabla 8. Proyectos con enfoque de género - Punto 6

Año	Subpunto	Nombre de proyecto	Financiador	USD dólar
2017	6.1.3. Otras medidas para contribuir a garantizar las medidas de los acuerdos	Fortalecimiento institucional para la prevención de la migración desordenada en la Frontera Colombo-Venezolana y la integración de poblaciones migrantes en la zona, con enfoque social en mujeres	Organización Internacional para las Migraciones	\$100.000,00
			Total 2017 punto 6	\$100.000,00
			Suma periodo 2017-2019 Punto 6	\$100.000,00

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de trabajo N° 24 del CEPDIPO.

1.2. Ejecución de recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación

El Presupuesto General de la Nación —PGN— es una de las principales fuentes de financiamiento del A.F., con una participación del 36%. Dado que el PGN no cuenta con marcadores de género desde su asignación hasta su ejecución, realizar un seguimiento detallado de los recursos de paz dirigidos al cumplimiento de la transversalización del enfoque de género, es un ejercicio complejo y con imprecisiones. Además, como se mencionó al inicio de esta sección, el Trazador Presupuestal para la Paz, la herramienta para hacer seguimiento de los recursos, no cuenta con marcadores de género.

No obstante, la ST realizó un seguimiento a los proyectos de paz que tienen a cargo compromisos de género en el PMI o que impulsan el cumplimiento de estos, para el período 2017-2020. Dadas las dificultades para conocer exactamente los recursos destinados a cumplir con los 51 indicadores del capítulo de género del PMI, la ST asume que, si el proyecto general en el que se inscriben los indicadores está en la ejecución presupuestal, es probable que parte de los recursos allí consignados sean

destinados a los productos de género que tienen a cargo. Asimismo, si el proyecto general no reporta ejecuciones, es muy poco probable⁵² que se hayan ejecutado recursos de esta fuente para los productos de género relacionados con el tema/subtema que desarrolla el proyecto.

La ST rastreó los proyectos con presupuesto ejecutado por cada una de las entidades responsables de la implementación del enfoque de género en cada uno de los puntos del A.F. y posteriormente, identificó los proyectos generales relacionados con los productos de género en el PMI⁵³. Al final de la sección, la ST incluyó otros proyectos que considera que impulsan el cumplimiento de algunos compromisos del capítulo de género del PMI (marcados con una *) o que contenían explícita la palabra género y se relacionaban con puntos del acuerdo.

La ST advierte que este ejercicio debe tomarse como una referencia de los proyectos que tienen a cargo compromisos de género y que están siendo financiados a través del PGN, mas no es una guía precisa de los recursos que llegan efectivamente a los productos de género. Este ejercicio da luces acerca de proyectos financiados por el PGN, en los cuales pueden estar incluidas las actividades relacionadas a los indicadores de género del PMI, mas no corresponden exactamente a la financiación del enfoque de género del A.F. Para este ejercicio, la ST sí realizó la clasificación de los proyectos por Punto del A.F.

A continuación, la ST presenta los resultados de la ejecución de los recursos de inversión del PGN reportada en el Sistema Integrado de Información Financiera —SIIF—, para el período 2017-2019, por punto del A.F y entidad responsable de su implementación:

Punto 1: Reforma Rural Integral

En total la ST encontró ejecución de recursos en 14 proyectos generales que tienen a cargo o se relacionan (directa o indirectamente) con indicadores de género del PMI para este punto. De las ocho entidades con responsabilidades en la implementación de indicadores de género, solo cinco ejecutaron recursos para proyectos con las características mencionadas anteriormente: la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Justicia y

⁵² La probabilidad es baja pero no es imposible debido a que las entidades encargadas pueden haber ejecutado otros proyectos en cuyo nombre no se identifique explícitamente su relación con los indicadores del PMI y por ende con el enfoque de género. Por ejemplo, la Presidencia de la República ha ejecutado proyectos como “Fondo de programas especiales para la paz”, en donde la ST no puede saber qué recursos de las entidades se destinan para proyectos en cada punto del A.F.

⁵³ Los proyectos identificados pueden tener a cargo compromisos de género del PMI, sin embargo, no corresponden directamente a los proyectos para la implementación del enfoque de género establecido en el A.F.

del Derecho, la Agencia de Renovación del territorio y el Ministerio del trabajo. A continuación, se presenta la información detallada:

- Agencia Nacional de Tierras —ANT—

La mayoría de los proyectos de esta Agencia están relacionados con la dotación de tierras y el apoyo técnico y jurídico para la formalización y regulación de predios. Los proyectos identificados podrían estar relacionados con dos de los tres indicadores de género a cargo de esta entidad: “hectáreas formalizadas para mujeres rurales” y “hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de tierras”, no obstante, los recursos reportados pertenecen a los proyectos generales y, por tanto, no corresponden directamente al cumplimiento de estos indicadores. La ST no identificó ningún proyecto ejecutado referente al subsidio integral de compra relacionado con el indicador “mujeres beneficiarias del subsidio integral”.

Tabla 9. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI - ANT- Punto 1

Cuenta/programa	Proyecto	Año	Presupuesto total⁵⁴ (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago⁵⁵ (millones de pesos colombianos)
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	Apoyo técnico administrativo y judicial para la formalización de predios y procesos agrarios a nivel nacional	2017	24.000	22.655
	Implementación de un programa de dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional	2017	77.000	76.363
	Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional	2018	92.365	54.930
		2019	87.500	57.745
		2020	50.492	46.555
	Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional	2018	52.250	27.670
		2019	50.000	38.734
		2020	31.500	28.398
	Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	2018	23.100	12.072
		2019	23.000	22.084
		2020	14.377	13.528

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación

- **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

En la ejecución de este Ministerio, la ST identificó proyectos de subsidio para el mejoramiento de la vivienda y la compra de vivienda nueva en el sector rural. Estos proyectos se relacionarían con dos de los seis indicadores de género del PMI a cargo de la entidad en este punto: “viviendas mejoradas entregadas a mujeres” y “viviendas nuevas entregadas a mujeres”. No obstante, los recursos reportados pertenecen al proyecto general de subsidio y, por tanto, no corresponden directamente al cumplimiento de estos indicadores. La ST no identificó ejecuciones

⁵⁴ El presupuesto total se refiere a los recursos asignados inicialmente en el PGN más las adiciones realizadas durante el año.

⁵⁵ Los compromisos de pago son todas las obligaciones de pago que ya están firmadas por la entidad para ser desembolsadas en algún momento del tiempo.

relacionadas con la línea de crédito especial para la compra de tierra ni al crédito blando para estimular la productividad, estos dos proyectos tienen a cargo cuatro indicadores de género. Adicionalmente, la ST encontró dos proyectos con marcadores de género en su nombre, que, si bien no están relacionados directamente con indicadores de género del PMI, pueden impulsar el cumplimiento de los compromisos de género del A.F.

Tabla 10. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI - MINAGRICULTURA- Punto 1

Cuenta/programa	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Mejoramiento de la habitabilidad rural	Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional	2017	240.000	209.462
		2018	28.279	28.166
		2019	228.285	227.288
		2020	19.500	19.206
	Subsidio para construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional	2017	161.644	161.260
		2018	175.476	170.105
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	Construcción de lineamientos de política y estrategias para el desarrollo de la mujer rural nacional	2018	2.155	2.082
Inclusión productiva de pequeños productores rurales	Fortalecimiento para la atención de la mujer rural a nivel nacional	2019	1.122	990
		2020	2.000	1.933

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

- Ministerio de Justicia y del Derecho

En la ejecución presupuestal de la entidad, la ST identificó tres proyectos asociados a la promoción de los métodos de resolución de conflictos. Estos proyectos están relacionados con todos los indicadores (2) de género a cargo del Ministerio: “mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos, incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento” y “porcentaje de mujeres que accedieron a los mecanismos”. Sin embargo, no es posible saber si los proyectos incluyen medidas orientadas al cumplimiento del

indicador con enfoque de género, por lo tanto, los recursos reportados no corresponden directamente al cumplimiento de estos indicadores, aunque pueden contribuir a impulsarlos.

Tabla 11. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI-MINJUSTICIA- Punto 1

Cuenta/ programa	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Promoción de los métodos de resolución de conflictos	Apoyo a la promoción de los métodos de resolución de conflictos en el territorio nacional	2017	3.198	2.915
		2018	3.575	2.908
	Apoyo a la promoción del acceso a la justicia con modelos de implementación regional y local, nacional	2017	6.258	2.196
		2018	2.088	1.668
	Apoyo en la implementación de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial	2019	3.680	2.807
		2020	3.000	1.640

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

- Agencia de Renovación del Territorio —ART—

La ST encontró un solo proyecto de implementación de mecanismos de planeación participativa, que considera se relaciona con el indicador de género “Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional”, el único en el capítulo de género a cargo de esta entidad. Aunque no es posible saber si el proyecto incluye medidas orientadas al cumplimiento del indicador con enfoque de género y los recursos no corresponden directamente al cumplimiento del indicador, la ST considera que este proyecto contribuye al impulso del único compromiso que tiene a cargo esta entidad.

Tabla 12. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI- ART- Punto 1

Cuenta/ programa	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Seguridad, justicia y democracia para la construcción de Paz	Implementación de mecanismos de planificación participativa y fortalecimiento de capacidades a los actores territoriales en zonas priorizadas por el acuerdo de paz y el posconflicto a nivel nacional	2018	24.596	23.334
		2019	6.600	6.100

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

- Ministerio de Trabajo y Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS-

La ST identificó un proyecto relacionado con 2 de los 3 indicadores de género del PMI: (i) Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas y (ii) Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas. Los recursos reportados fueron ejecutados por la UAEOS y pertenecen al proyecto general de generación y formalización del empleo y por tanto, no corresponden directamente al cumplimiento de los indicadores con enfoque de género, aunque pueden contribuir al impulso de estos.

122

Tabla 13. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI- MINTRABAJO - Punto 1

Cuenta/ Programa PGN	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Generación y formalización del empleo	Desarrollo socio-empresarial de las organizaciones solidarias a nivel nacional	2017	12.111	12.096
		2018	8.736	8.518
		2019	8.429	8.429
		2020	8.500	8.440

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

En ninguno de los años del período de análisis, la ST encontró ejecuciones presupuestales de proyectos relacionados con indicadores de género a cargo del Ministerio de Salud y Protección social, el Ministerio de Educación Nacional y la

Agencia de Desarrollo Rural. Sin embargo, la ST aclara que los recursos de los compromisos a cargo de estas entidades podrían estarse ejecutando por medio de otra fuente de financiación, no han iniciado su ejecución o incluso pueden estar desfinanciados. Con la información disponible y revisada por la ST, no es posible determinar cuál es el estado presupuestal de dichos proyectos.

Punto 2: Participación política

La ST identificó la ejecución de recursos en cuatro proyectos generales que tienen a cargo o se relacionan (directa o indirectamente) con indicadores de género del PMI para este punto. En el periodo analizado, el Ministerio del Interior es la única entidad, de las cuatro que tienen compromisos de implementación de género, que reportó la ejecución de recursos para proyectos con las características mencionadas anteriormente. A continuación, la información de ejecución detallada:

- Ministerio del Interior

La ST encontró dos proyectos que se relacionan con tres de los seis indicadores de género del PMI a cargo de la entidad: i. La estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI y ii. Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados Vale la pena aclarar que los recursos reportados pertenecen a los proyectos generales y por tanto, no corresponden directamente al cumplimiento de los indicadores con enfoque de género. La ST desconoce si los proyectos incluyen y desarrollan exactamente el compromiso de género del PMI, no obstante, impulsan el cumplimiento de los productos asociados a los indicadores de género mencionados.

Tabla 14. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI-MININTERIOR- Punto 2

Cuenta/ programa	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Fortalecimiento institucional a los procesos organizativos de concertación; garantía, prevención y respeto de los derechos humanos como fundamentos para la paz	Fortalecimiento en cultura en derechos humanos- igualdad y no discriminación para la reconciliación y la paz a nivel nacional	2017	560	488
		2018	1.000	363
	Mejoramiento de las capacidades institucionales para protección de derechos a personas LGBTI a nivel nacional	2017	300	285
		2018	700	447

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

124

La ST resalta que no identificó información específica en el registro de los recursos ejecutados por otras entidades con compromisos de género en este punto, como la Presidencia, el DNP y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Punto 3: Fin del conflicto

La ST encontró en ejecución de recursos tres proyectos generales que tienen a cargo o se relacionan (directa o indirectamente) con los dos indicadores de género del PMI para este punto. Las dos entidades con compromisos de implementación de productos de género aparecen con recursos ejecutados. A continuación, la información de ejecución detallada:

- Ministerio del Interior

A través de esta entidad se ejecutaron recursos para un proyecto relacionado con el único indicador de género del PMI a cargo de esta entidad: “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado”. Dado que los recursos reportados pertenecen al proyecto general, éstos no corresponden directamente al cumplimiento de este indicador y por tanto,

la ST desconoce si dentro del proyecto general, se financiaron metas orientadas a cumplir con este indicador.

Tabla 15. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI-MININTERIOR - Punto 3

Cuenta/ programa	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Fortalecimiento a la gobernabilidad territorial para la seguridad, convivencia ciudadana, paz y posconflicto	Fortalecimiento de la gestión territorial de seguridad, convivencia ciudadana y paz con enfoque de género para las mujeres a nivel nacional	2017	1.827	1.812
		2018	1.500	1.500

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

- Defensoría del Pueblo

La ST encontró dos proyectos con recursos ejecutados, relacionados con el indicador de género del PMI a cargo de esta entidad: “Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado”. El primer proyecto de la tabla 16 está relacionado directamente con este único indicador y solo tuvo financiación en el año 2017. En el año 2020, la ST identificó un segundo proyecto ejecutado con recursos de la Defensoría, que la ST considera importante en el impulso del Punto 3: “programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado”. Finalmente, la ST aclara que los recursos reportados pertenecen a los proyectos generales y, por tanto, no corresponden exactamente al cumplimiento del indicador señalado.

Tabla 16. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI - Defensoría del Pueblo - Punto 3

Cuenta/ programa	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Promoción, protección y defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario	Consolidación del sistema de alertas tempranas para la prevención de violaciones de DDHH y DIH a nivel nacional	2017	3.500	2.219
	Prevención, atención y promoción para la garantía de derechos a la población general, líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y DIH	2020	3.700	312

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

En el período de análisis, la ST no identificó ejecuciones presupuestales de proyectos relacionados con los 13 indicadores de género del PMI para este punto, por parte de las cinco entidades a cargo: Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Trabajo, Servicio Público de Empleo y Presidencia de la República. Los recursos de los compromisos a cargo de estas entidades, podrían estarse ejecutando por medio de otra fuente de financiación, no han iniciado su ejecución o incluso pueden estar desfinanciados. Con la información disponible revisada por la ST para este informe, no es posible determinar cuál es el estado presupuestal de dichos proyectos.

Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

La ST identificó dos proyectos generales que tienen a cargo o se relacionan con indicadores de género del PMI. De las dos entidades con compromisos de implementación de género en este punto, los proyectos con recursos ejecutados pertenecen a una, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Los proyectos, además, se relacionan con dos de los tres indicadores de género para este punto. A continuación, la información de ejecución detallada:

- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas

La ST encontró dos proyectos con recursos ejecutados, relacionados con indicadores de género a cargo de esta entidad. El primer proyecto acerca de la participación de las víctimas solo tuvo financiación durante 2017, mientras que el segundo, tuvo ejecución de recursos en todos los años del periodo de análisis. Ambos proyectos están relacionados con dos de los tres indicadores de género del PMI: “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” y “comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género”. Sin embargo, para la ST no es posible saber si los proyectos incluyen medidas orientadas al cumplimiento de los indicadores con enfoque de género, por lo tanto, los recursos reportados no corresponden exactamente al cumplimiento de estos indicadores.

Tabla 17. Proyectos relacionados con indicadores de género en el PMI- UARIV - Punto 5

Cuenta/ programa	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	Apoyo, participación y visibilización de las víctimas	2017	12.000	11.392
	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	2017	15.128	13.885
		2018	18.000	12.905
		2019	63.635	47.079
		2020	60.000	49.211

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

En ninguno de los años del período de análisis, la ST encontró ejecuciones presupuestales de proyectos a cargo del Ministerio de Salud relacionados con el indicador de género que esta entidad tiene a cargo para este punto. Los recursos de los compromisos a cargo de esta entidad, podrían estarse ejecutando por medio de otra fuente de financiación, no han comenzado su ejecución o incluso pueden

estar desfinanciados. Con la información disponible revisada por la ST no es posible determinar cuál es el estado presupuestal de dichos proyectos.

Otros proyectos que no tienen asociados productos o indicadores de género del PMI pero que contribuyen a impulsar la implementación de este enfoque del A.F.

Tabla 18. Proyectos con enfoque de género que no tienen asociados productos

Entidad	Cuenta/ programa	Proyecto	Año	Presupuesto total (millones de pesos colombianos)	Compromisos de pago (millones de pesos colombianos)
Ministerio del Trabajo	Derechos fundamentales del trabajo y fortalecimiento del diálogo social	Implementación del enfoque de género en el ámbito laboral, a nivel nacional	2017	800	621
			2018	750	747
			2019	762	610
			2020	600	557
Presidencia de la República	Articulación y fortalecimiento de la respuesta del Estado en materia de Derechos Humanos desde el Sector Presidencia	Desarrollo de la política intersectorial de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados a nivel nacional	2019	1.602	624
			2020	1.134	600

Ministerio de Justicia y del Derecho	Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal, coherente, eficaz y con enfoque restaurativo	Fortalecimiento de la política de prevención y lucha contra la criminalidad organizada, la corrupción pública y la violencia sexual en el contexto de posconflicto a nivel nacional	2018	2.399	684
--------------------------------------	--	---	------	-------	-----

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Ejecución presupuestal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de Nación.

2. Limitaciones y retos en el seguimiento a la financiación del enfoque de género

En el seguimiento a los recursos de la implementación relacionados con el cumplimiento del enfoque transversal de género, la ST identifica múltiples dificultades.

En primer lugar y a excepción del Fondo Colombia en Paz, las fuentes de financiación no cuentan con marcadores de género para reportar la información de asignación o ejecución de recursos. Este aspecto, dificulta el seguimiento riguroso de los recursos que son asignados y ejecutados para los compromisos de género del PMI, debido a que no es completamente claro cuáles proyectos “generales” contienen los proyectos de género y cómo se distribuyen los proyectos entre sí, como se ejemplifica en el ejercicio del PGN.

Esta dificultad es visible desde la asignación de recursos hasta su ejecución. Por ejemplo, el trazador presupuestal de paz del PGN, no tiene marcadores de género, a pesar de que allí se encuentra parte de la asignación de recursos del PGN que financian el cumplimiento del enfoque transversal. En el reporte de ejecución hay pocos marcadores de género y los que se encuentran, no corresponden a los establecidos en el PMI y por lo tanto, no es claro si son recursos para financiar el A.F. En consecuencia, es complejo diferenciar los recursos que corresponden a proyectos de género del A.F con recursos destinados a otros proyectos de género.

La desarticulación de la información no solo ocurre a nivel de los marcadores de género. La ST identificó diferentes fuentes reportando información con metodologías distintas y de forma poco articulada entre sí. Adicionalmente, la ST resalta que parte de la información detallada de financiación no es pública, lo que dificulta aún más el seguimiento.

Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–
Esta versión: 21 de abril de 2021

Por último, tras cuatro años de implementación, no existe una estimación del costo total de implementar el enfoque transversal de género, lo que genera mayores dificultades para identificar aspectos de financiación tales como: si el porcentaje de recursos gastados hasta el momento es alto o bajo comparado con lo que se necesita, si se están distribuyendo los recursos acorde a las necesidades para la implementación, si hay compromisos con más o menos financiación de la necesaria, entre otras cuestiones relevantes para el seguimiento del A.F.

No obstante, la ST destaca de forma positiva el trabajo que está realizando la Contraloría General de la República para hacer seguimiento a la financiación de los enfoques transversales. En 2020, esta entidad realizó un ejercicio piloto con el enfoque étnico y en el primer semestre de 2021, está replicando este ejercicio con el enfoque de género. El 20 de julio será presentado el 5to informe final con los resultados de este esfuerzo (Reunión de la ST con la Contraloría Delegada para el Posconflicto, 24 de febrero de 2021).

BIBLIOGRAFÍA

- CEPDIPO. (Julio 2020). Documento de trabajo 24: Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de paz Fondo Colombia en Paz 2017-2019. Obtenido de: <https://cepdipo.org/portfolio/recursos-de-la-cooperacion-internacional-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-fondo-colombia-en-paz-2017-2019/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (Abril 2018). Narrativa Fondo Colombia en Paz. Obtenido de: <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/Fondo-Colombia-en-Paz.aspx>
- Contraloría General de la República. (Julio de 2020). Cuarto Informe sobre la Ejecución de los recursos y cumplimientos de las metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones, Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020- Énfasis vigencia 2019. Obtenido de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seg+uimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>
- Departamento Nacional de Planeación. Informes de la ejecución presupuestal del Presupuesto General de la Nación - PGN-. (2017-2020). Obtenido de: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Inversion%20Regional/Paginas/Seguimiento.aspx>
- Presidencia de la República. (2018). Plan Marco de Implementación. Obtenido de: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>
- Reunión de la ST con la Contraloría Delegada para el Posconflicto, 24 de febrero de 2021.

ANEXOS

Anexo 1: Siglas y Glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria	Sistema de producción y organización, gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, que conviven en los territorios rurales del país.
ACNUDH-OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene el mandato de promover y proteger el goce y la plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.
A.F.	Acuerdo Final de Paz	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia.
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Se refiere a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación cuya figura jurídica expiró el 15 de agosto de 2019. Según anuncios del Gobierno, estos se transformarán en centros poblados, o extensiones de corregimientos. Siguen operando bajo la administración de la ARN, según lo estipulado en el Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019.
ADIV	Asociación Desarrollo Integral para Víctimas Regional Nariño	La Asociación de Desarrollo Integral Para Víctimas (ADIV) Regional Nariño Tendrá como objeto desarrollar proyectos sociales, educativos y altruistas que ayuden a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural	Entidad, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.

ANMUCIC	Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia	Es una organización sin ánimo de lucro, de carácter gremial y de género, que surge en la década de los ochenta con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales.
ANT	Agencia Nacional de Tierras	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2363 de 2015 para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Reemplaza parte de las funciones del Incoder.
APC	Agencia Presidencial de Cooperación	Organización que lidera la cooperación internacional de 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.
ASOLIPNAR	Asociación de Lideresas del Pacífico Nariñense	Asociación conformada por mujeres lideresas del Pacífico nariñense que lucha en contra de todo lo que vaya en contra de sus derechos, contra la pobreza, la violencia y la discriminación.
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos	El Programa BEPS de Colpensiones es una alternativa con la que las personas pueden acceder a un ingreso en la vejez a través de una cuenta individual de ahorro.

CDI	Centro de Desarrollo Infantil	En los CDI del ICBF se presta un servicio institucional que busca garantizar la educación inicial, cuidado y nutrición a niños y niñas menores de 5 años, en el marco de la Atención Integral y Diferencial, a través de acciones pedagógicas de cuidado calificado y nutrición, así como la realización de gestiones para promover los derechos a la salud, protección y participación que permitan favorecer su desarrollo integral.
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	Centro de Pensamiento creado en virtud del numeral 3.2.2.2 del Acuerdo Final.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente, especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados.
CEV	Comisión de la Verdad	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del SIVJRNR 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.

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.
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Entidad encargada de articular y coordinar interinstitucionalmente las directrices que permitan la implementación del A.F.
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F. (6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; proponer 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
ENCSPA	Encuesta Nacional de Sustancias Psicoactivas	Encuesta realizada por el DANE en convenio con el Ministerio de Justicia y el Derecho. Su objetivo es obtener información estadística necesaria para estimar la magnitud del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, entre la población de 12 a 65 años.
ETC	Entidades Territoriales Certificadas	De conformidad con lo establecido en la ley 715 de 2001 tienen, la competencia de administrar el servicio educativo en su jurisdicción garantizando su adecuada prestación en condiciones de cobertura, calidad y eficiencia.
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Espacios creados de conformidad a lo decidido por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación en su comunicado conjunto 19, que tienen como objeto capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de

		formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017.
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP. Ahora, Partido Comunes.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	Guerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del Teatro Colón de 2016. Ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
FCP	Fondo Colombia en Paz	“Patrimonio autónomo que tiene como objeto servir de instancia de ejecución y articulación de recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Creado a través del Decreto Ley 691 de 2017” (Unidad de Víctimas, 2019).
FDIM	Federación Democrática Internacional de Mujeres	Organización internacional fundada en 1945 en París que integra organizaciones de mujeres, feministas y no feministas que trabajan por los derechos de las mujeres.
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, es una entidad que promueve el desarrollo del sector rural colombiano, con instrumentos de financiamiento y desarrollo rural, que estimulan la inversión.
FOMMUR	Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales	Fondo creado en la Ley 731, expedida el 14 de enero del 2002 por el Congreso de Colombia, para apoyar los planes, programas y proyectos de las mujeres rurales, concediendo con esto la incorporación y consolidación de las mismas y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país.
GPAZ	Género en la Paz	Es un grupo de organizaciones que ha velado porque se incluya y se dé cumplimiento al enfoque de género en el Acuerdo de Paz.

GRAI	Grupo de Análisis de la Información	Fue creado a través del Acuerdo OG 004 del 5 de febrero de 2018 del Órgano de Gobierno y sus funciones fueron precisadas en el Artículo 71 del Reglamento General (Acuerdo 001 SP del 9 de marzo de 2018 de la Sala Plena). La función principal del GRAI es recolectar, sistematizar y contrastar información de diversas fuentes a fin de proveer 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 estas 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.
HRU	Hoja de Ruta Única	Instrumento de la política de estabilización, que pretende articular para los 170 municipios los PATR, Planes Nacionales Sectoriales (PNS), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo
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.
JAC	Juntas de Acción Comunal	Organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los recientes de un barrio, quienes buscan unirse con fundamento en la democracia participativa.
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creado 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, personas transgénero e intersexuales.	Sigla empleada para referirse a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas.
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.
MAITE	Modelo de Acción Integral Territorial	Es un conjunto de acciones y herramientas que, por medio de acuerdos interinstitucionales y comunitarios, orienta de forma articulada la gestión de los integrantes del sistema de salud en el territorio para responder a las prioridades de salud de la población y contribuir al mejoramiento de la salud, la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y la sostenibilidad del sistema, bajo el liderazgo del departamento o distrito.
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, según la Ley 1341 o Ley de TIC, es la entidad que se encarga de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
MinTrans	Ministerio de Transporte	El Ministerio de Transporte es la cabeza del sector transporte, el cual está constituido por el Ministerio, el Instituto nacional de vías (INVIAS), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica civil (AEROCIVIL), la Superintendencia de Puertos y Transporte (SUPERTRANSPORTE) y la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV).
MME	Ministerio de Minas y Energía	Es reconocido por la formulación y adopción de políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos para contribuir al desarrollo económico social del país.

MOE	Misión de Observación Electoral	Plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía a través de diversas actividades que tienen como fundamento su independencia.
MTSP	Mesa Técnica de Seguridad y Protección	Mesa Técnica al interior de la Unidad Nacional de Protección creada mediante el Decreto 299 de 2017. La mesa tiene carácter permanente y se integra al Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección para los excombatientes de las FARC y sus familiares.
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Es la cabeza del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, la formulación, adopción, dirección, coordinación y ejecución de la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo y teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico (entre otros servicios).
NAR	Nueva Área de Reincorporación	Zonas a las que excombatientes de las FARC y sus familias han migrado después de abandonar los ETCR y en donde adelantan procesos de reincorporación colectiva
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Instancia creada mediante el Decreto 2107 de 1994, encargada de asesorar al presidente de la República en torno a la estructuración y desarrollo de la política de paz, la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz, entre otros.
ONU Mujeres	ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	Instrumento de planeación e implementación de 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.
PEER	Plan Especial de Educación Rural	En el PEER se identifican los retos de la educación rural, las brechas urbano-rurales, así como las estrategias mediante las cuales se va a promover el acceso, cobertura, permanencia y calidad de la educación en las zonas rurales.
PII	Programa Integral de Intervención	Tiene como objetivo principal que las compañías apropien nuevas herramientas y estrategias para generar oportunidades de crecimiento e innovación.
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial	Instrumento de gestión para el desarrollo agropecuario y rural de los territorios del país, mediante el cual se determinan objetivos, metas, prioridades y estrategias del departamento y sus subregiones para los próximos 20 años, como producto del trabajo consensuado con los actores en el territorio.
PLANFES	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Tiene como objetivo consolidarse como un modelo socioeconómico basado en la economía solidaria que permita el desarrollo del sector rural y la construcción de la paz.
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.
PMTR	Pacto Municipal para la Transformación Regional	Documentos resultado del ejercicio conjunto de identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas en los territorios. Son la base para la construcción de los PATR.

PNCR	Plan Nacional de Conectividad Rural	El PNCR tiene por objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en las zonas rurales mediante el despliegue de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso internet en cabeceras municipales.
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.
PNER	Plan Nacional de Electrificación Rural	Herramienta de gestión que debe servir como insumo básico para el logro de los objetivos de la política electrificación rural de la nación.
PNG	Presupuesto General de la Nación	Instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Es el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación (Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano, pág.21).
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017).
PNGIECFC	Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC	Tiene como objetivo (Resolución No. 000209 de 202, art. 2) la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, a partir del fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión de riesgos como mecanismos de inclusión productiva en la ruralidad.

PNRDECFC	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	El PNRDECFC tiene como objetivo incrementar la productividad agropecuaria y promover el desarrollo rural integral en las zonas con agricultura campesina, familiar y comunitaria a través del aprovisionamiento de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones.
PNPCECFC	Plan Nacional para la promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Tiene por objetivo general promover la inserción de la ECFC en cadenas de valor locales, regionales y nacionales a través del aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización y la resolución de las asimetrías de información.
PNRRI	Planes Nacionales de la RRI	Contemplados en el 1.3. del Acuerdo Final, son aquellos planes que buscan la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, y, asimismo, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.
PNSR	Plan Nacional de Salud Rural	En el numeral 1.3.2.1 del A.F. se contempla la creación del PNSR con el propósito de acercar la oferta de salud a las comunidades. Su objetivo primordial es hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las comunidades de las zonas rurales de Colombia.
PNVIR	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	Es una herramienta orientadora propuesta por el Ministerio de Transporte que permite conectar los territorios. Interviene la red vial regional en donde se incluyen las vías secundarias y terciarias de red fluvial y transporte aéreo para conectar las zonas más alejadas y marginadas del país, permitiendo mejorar las condiciones de la agricultura y el trabajo de las familias y comunidades campesinas.
PPSGDTR	Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales a cargo	El PPSGDTR busca entre otros aspectos, promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incentivar el trabajo decente y la formalización laboral, y facilitar el acceso y mejorar la cobertura del sistema de protección y seguridad social (protección a la vejez y riesgos laborales), con un enfoque territorial, de género y diferencial.

	del Ministerio del Trabajo	
RRI	Reforma Rural Integral	Entidad de derecho público, creada por el decreto 1088 de 1993 y encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salud, educación y vivienda.
SEGPDA	Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	El Sistema es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas, mecanismos y actores públicos y privados y de la sociedad civil, que se interrelacionan para la gestión y coordinación de recursos técnicos, materiales, físicos y financieros, con el propósito de garantizar de manera progresiva el derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada y fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente.
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	Sistema de información dispuesto en el A.F. (6.1.5) que busca contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos en la implementación.
SISEP	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.
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Conjunto de mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición estipulados en el A.F.
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Vigente	Es el salario mínimo establecido por ley y actualizado cada año de acuerdo con el comportamiento de la inflación y de la economía.

SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Sistema constituido por la Ley de Víctimas, compuesto por varias entidades gubernamentales responsables de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.
SPE	Servicio Público de Empleo	El Servicio Público de Empleo, es una iniciativa del Gobierno Nacional que busca el encuentro entre la oferta y la demanda laboral del país de manera transparente, ágil y eficiente.
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva	Son sujetos de reparación colectiva las comunidades campesinas y barriales, comunidades y pueblos étnicos, organizaciones grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, que sufrieron daños colectivos, es decir, transformaciones a sus elementos característicos como colectivo debido vulneraciones graves y manifiestas a los derechos humanos y violaciones a los derechos colectivos en el contexto del conflicto armado.
ST/STCIV	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos -CERAC- y el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP-.
UBPD	Unidad Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del SIVJNR. Su objetivo es coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del Sistema 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 debido al conflicto armado.
UIA	Unidad de Investigación y Acusación	La Unidad de Investigación y Acusación es el órgano de la JEP encargado de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal cuando los presuntos autores individuales o colectivos de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario no reconocen verdad plena o responsabilidad. La Unidad es el órgano rector de la JEP en materia de

		policía judicial y colabora permanentemente en la documentación y juzgamiento de crímenes atroces que llevan a cabo las diferentes Salas y Secciones del Tribunal para la Paz.
UNP	Unidad Nacional de Protección	Entidad adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de posibles amenazas o agresiones a personas, colectivos, grupos y comunidades.
VBG	Violencia Basada en Género	Cualquier acto violento o agresión que se ejerce contra una persona por estereotipos, imaginarios colectivos y roles de género impuestos y naturalizados, “que privilegian “lo masculino” sobre “lo femenino”, tanto en el ámbito público como privado. Estas violencias pueden ser psicológicas, verbales, simbólicas, físicas, sexuales, económicas y patrimoniales, e institucionales” (Vargas Montero, S. M., 2019, p. 4) ⁵⁶ .

⁵⁶ Fe de errata: en la definición referente a Violencia Basada en Género -VBG- publicada en el Quinto Informe de Género, el 19 de abril de 2021, fue omitida involuntariamente la referencia bibliográfica a la cita de este concepto. Se corrige lo último, en esta versión, indicando la referencia bibliográfica del texto del que se tomó esta definición: Vargas Montero, S. M. (2019). Informe Colombia. Violencias basadas en género contra mujeres rurales. Recuperado de https://d3o3cb4w253x5q.cloudfront.net/media/documents/informecolombia_vbg_contra_mujeres_rurales.pdf